

Hacia el gobierno civil de la defensa nacional

Towards Civil Government of National Defense

por Guillermo Dyszel¹



Resumen

El propósito de este trabajo es analizar el desarrollo de la política de Defensa Nacional desde el advenimiento democrático hasta la actualidad, demostrando cuáles han sido los determinantes que hicieron posible pasar de una situación de autonomía militar de las Fuerzas Armadas en los asuntos de Defensa a un avance significativo hacia el gobierno civil de la defensa. Analizando las relaciones civiles y militares, definiremos a modo de hipótesis cuatro momentos históricos en el desarrollo de dicho proceso de transformación que tiene por objetivo la definición del poder civil sobre las políticas de defensa nacional

Palabras clave: Defensa Nacional/ autonomía militar/ conducción civil de la defensa/ relaciones civiles y militares/ Fuerzas Armadas

Abstract

The purpose of this paper is the development of national defense policy since the advent of democracy to the present, showing what were the determining factors that made it possible to move from a situation of military autonomy of the armed forces in matters of defense to a significant progress towards the **Civil Government of National Defense**. Analyzing civil-military relations, we define as a hypothesis four historical moments in

¹ Maestrando, Universidad de San Andrés.

the development of this transformation process that aims the definition of civilian power over national defense policies.

Key words: National Defense/ military autonomy/civil defense leadership/ civil-military relations/ Armed Forces

Introducción

El propósito de este trabajo es analizar el desarrollo de la política de Defensa Nacional desde el advenimiento democrático hasta la actualidad. Consideramos que dicha política es consecuencia de dos fenómenos. Por un lado, una nueva configuración normativa que define el ámbito de intervención de las Fuerzas Armadas, distinguiéndolas de las fuerzas de Seguridad Interior, a partir de la sanción de la ley de Defensa Nacional, en 1988, y de la ley de Seguridad Interior, en 1991, (las cuales fueron especificadas por las reglamentaciones y los decretos aprobados posteriormente: decreto 727/2006 y 1691/2006). Por otro lado, una construcción histórica-política de las relaciones civiles-militares y una evolución en materia de política pública de Defensa, dentro de un escenario de transformación regional e internacional.

Una vez realizado el análisis, intentaremos identificar los posibles desafíos, a mediano y a largo plazo, que resultan del diseño e implementación del nuevo modelo de Defensa. El trabajo pretende demostrar cuáles han sido los determinantes que han llevado de una situación de autonomía política militar sobre los asuntos de Defensa a la conducción civil de la Defensa. Para ello, definiremos, a modo de hipótesis, cuatro momentos históricos en el desarrollo de dicho proceso de transformación, que permitirán comprender cuál ha sido el papel de las autoridades civiles en la definición de la política de Defensa Nacional.



Desarrollaremos estos cuatro momentos históricos en diálogo con la literatura sobre el tema para el caso de la historia argentina reciente. Dichos momentos o períodos son:

- 1.- Período de autonomía militar o desvinculación civil de la política de la Defensa (años 1983 a 1989).
- 2.- Período de coexistencia entre el control civil de las Fuerzas Armadas y la autonomía institucional-profesional de estas últimas (desde 1989 hasta 1999).
- 3.- Período de cohabitación civil-militar (desde 1999 hasta 2005).
- 4.- Período de conducción civil de la política de Defensa (desde 2005 en adelante).

En el primer lugar abordaremos los análisis teóricos sobre las relaciones civiles y militares, donde se desarrollarán los conceptos de control civil subjetivo y objetivo, autonomía militar y supremacía civil. Una vez desarrollado el marco teórico propuesto analizaremos las relaciones civiles-militares durante las cuatro etapas enunciadas previamente. Aquí aplicaremos los conceptos trabajados en la primera parte del artículo, utilizando, además, las leyes y resoluciones sobre la Defensa Nacional, documentos y un análisis cualitativo de las experiencias en materia de gestión para la Defensa a partir de los actores sociales relevados mediante las entrevistas semi-estructuradas. Finalmente, en las conclusiones, intentaremos sistematizar algunas contribuciones teóricas que podrían ser de utilidad para la toma de decisiones en las políticas públicas de Defensa.²

² El presente artículo forma parte de una investigación efectuada en el marco de la Especialización en gestión para la Defensa Nacional (UNTREF-MINDEF). El trabajo de campo fue realizado sobre la base de un relevamiento y análisis de fuentes oficiales escritas –Decretos, Leyes nacionales y sus reglamentaciones, resoluciones y disposiciones ministeriales, documentos del Ministerio de Defensa- y bibliografía seleccionada. Además,

Conceptualizando la Jurisdicción “Defensa”. Las relaciones civiles-militares como objeto de estudio y la Defensa Nacional como política pública.

Control civil subjetivo y objetivo

El control civil subjetivo, señala Samuel Huntington {1957(1995)}, consiste en llevar al máximo el poder civil de algún grupo o grupos sociales particulares, por intereses específicos de ese grupo o grupos. Implica, además, una relación de poder entre grupos que se disputan el control militar para sostener dichos intereses específicos. Agrega el autor que el control civil subjetivo es “la única forma de control civil posible en ausencia de un cuerpo de oficiales profesional”. Precisamente, el control civil objetivo representa el modelo opuesto de relaciones civiles-militares. Implica llevar al máximo el profesionalismo militar. Sostiene Huntington que, mientras el control civil subjetivo pretende civilizar a los militares y hacerlos espejo del Estado, el control civil objetivo busca militarizar a los militares y hacerlos un instrumento del Estado. Mientras que el control civil subjetivo busca la participación política de los militares, negándoles su esfera militar independiente, el control objetivo pretende un profesionalismo militar autónomo.

Tal como afirma el autor, el objetivo del control civil es minimizar el poder militar. Si bien en ambos casos este resultado es posible, Huntington argumenta que en el control civil subjetivo, las Fuerzas Armadas pierden su

se realizaron entrevistas semi-estructuradas, a fin de recabar las perspectivas y experiencias de algunos actores sociales claves para la comprensión del tema propuesto como objeto de análisis. Se entrevistó al actual Subsecretario de Planeamiento Estratégico y Política Militar, Lic. (MA7.) Juan Estanislao López Chorne, al Dr. Eduardo Savarino, asesor del Diputado Julio Martínez, por la Comisión de Defensa, al Dr. Marcelo Saín, destacado académico en la materia, quien formó parte de la elaboración del decreto de reglamentación de la ley de Defensa Nacional, y al Dr. Juan Manuel Ugarte, también experto en los asuntos de Defensa y coautor de la Ley de Defensa Nacional.

Agradezco especialmente a los entrevistados por la buena disposición para responder a las preguntas formuladas. Sus respuestas permitieron no sólo reconocer las perspectivas de los actores sociales, sino también complejizar el análisis del presente trabajo.



profesionalismo al ser politizadas y esto reduce su capacidad de garantizar la Defensa Nacional. Es por ello que el control civil objetivo resuelve los dos problemas. Reduce al mínimo el poder militar, pero a la vez garantiza el profesionalismo y, de esta forma, la capacidad militar para la Defensa Nacional.

Este primer análisis de Huntington resulta sumamente esclarecedor para aquellas sociedades donde, efectivamente, existe control civil sobre las Fuerzas Armadas. Sin embargo, este marco teórico resulta difícil de aplicar en el caso de los Estados latinoamericanos que, en su vasta mayoría, sufrieron largos procesos de insubordinación militar a la autoridad civil.

En este sentido, Ernesto López (2001) plantea tres aspectos de discrepancia frente a Huntington, en lo que respecta a América Latina. En primer lugar, como lo señalamos anteriormente, la historia reciente de América Latina muestra la falta de subordinación militar a la autoridad civil (principio básico de cualquier control civil). Ya sea en carácter de árbitro o de moderador, interventor momentáneo o directamente a través de un golpe de estado, las Fuerzas Armadas han intervenido durante varias décadas, en los asuntos civiles y definiendo el destino de los países, autoproclamándose como la reserva moral de la sociedad o como los guardianes de los intereses nacionales. Es por ello que el control civil no puede ser concebido por una premisa general para nuestras sociedades, ya que tenemos una muy corta historia de control civil.

Un segundo punto señalado por López es que tampoco se le puede adjudicar a los civiles un control subjetivo, en tanto que los militares serían un espejo del Estado y su intervención en la vida pública es parte de una estrategia de un grupo civil. Por el contrario, los militares en América Latina han gozado de una autonomía considerable siendo, por momentos, simples mediadores o árbitros y, en otros períodos, actores políticos de relevancia. Las Fuerzas Armadas, autónomamente, han definido agendas,



misiones y objetivos políticos y lo han hecho sin interferencia civil directa³. Por último, tampoco ha sido viable la opción del profesionalismo, ya que no se cumple en América latina el principio de responsabilidad social que, junto con la capacidad y el espíritu de mérito, constituye la definición de profesionalismo sugerida por Huntington.

López argumenta que las relaciones civiles y militares en América Latina tienen una combinación de excesos y defectos. Excesos, en lo que hace al intervencionismo, a la autonomía y a un insuficiente profesionalismo por parte de las Fuerzas Armadas y defectos, en relación a la incapacidad de las autoridades civiles y a la falta de responsabilidad de estos para la conducción civil de la Defensa. Así pues, la subordinación requiere obediencia de los militares pero, además, para ser efectiva, demanda la responsabilidad de los civiles para asumir el comando de las Fuerzas Armadas y definir la política de Defensa.

El autor argumenta, utilizando la teoría weberiana, que tanto el control civil subjetivo, como el objetivo, deben ser planteados como un intento de alcanzar esa subordinación u obediencia. Es decir, no como un axioma o postulado, sino como un objetivo que debe ser alcanzado. Es por esto que entendemos que, para el contexto de América Latina, el control civil subjetivo es el intento de alcanzar la subordinación por medio de la obediencia a determinado grupo social, ya sea por lealtad personal, material, institucional, etc.; mientras que el control civil objetivo es el intento de alcanzar la subordinación por medio de la obediencia a un sistema racional legal de dominación, en donde las relaciones civiles-militares se dan en un marco de legalidad y a través de un sistema legal, jerárquico e impersonal. Como

³ Indirectamente, los militares han conformado alianzas con civiles (coaliciones cívico-militares) a la hora de conducir la Administración Nacional, o han influido en las acciones de las Fuerzas Armadas incorporado burocracias civiles al Gobierno o llevando a cabo programas económicos específicos, como ocurrió en la última dictadura militar. Sin embargo, la noción de autonomía hace mención a la capacidad efectiva de poder tomar decisiones sin interferencia externa.



señalamos anteriormente, si para el primero se requiere la politización de las Fuerzas Armadas, para el segundo se requieren la militarización y el profesionalismo.

López concluye que América Latina tuvo y tiene el doble desafío de, por un lado, intentar alcanzar el control civil sobre las Fuerzas Armadas y, paralelamente, edificar un sistema democrático sobre las bases constitucionales del imperio de la ley de cualquier Estado de Derecho. En este sentido, el control civil objetivo es preferible al subjetivo, ya que el primero se sostiene sobre un cuerpo normativo que otorga legitimidad al sistema y, por lo tanto, las relaciones civiles y militares no transcurren en el terreno de los personalismos, sino en el principio de legalidad.

Sobre las distintas “autonomías”

Uno de los trabajos académicos más influyentes sobre la cuestión de la autonomía militar es el de David Pion-Berlín (1996). En su texto “Autonomía militar y democracias emergentes”, el autor desarrolla un marco teórico para poder analizar, comparativamente, a los países de América Latina que han atravesado situaciones similares en cuanto a la intervención militar en la vida civil, pero que han recorrido diferentes caminos en lo que respecta al control civil de las Fuerzas Armadas, a partir de la recuperación de la democracia.

El autor sostiene que las Fuerzas Armadas de los distintos países (Argentina, Chile, Uruguay, Brasil y Perú) oscilan entre proyectos defensivos, como ser defender intereses corporativos y evitar intromisiones políticas en la institución, y otros proyectos ofensivos, tales como aquellos destinados a extender prerrogativas para la institución, en detrimento del control civil.

Pion-Berlín comienza por definir y diferenciar los tipos de autonomía. Destaca, en principio, la autonomía institucional o profesional, como aque-



lla que es específica de la profesión militar que refiere a la “expertise” o maestría en el manejo de la violencia, en el entrenamiento, en las conductas y jerarquías propias y exclusivas del ámbito castrense. Cuando las Fuerzas Armadas defienden sus intereses corporativos, toman una posición defensiva. Pretenden defender su autonomía militar. La autonomía política militar es el intento, por parte de las Fuerzas Armadas, de asumir prerrogativas que son propias de las autoridades civiles. En este caso el objetivo es ofensivo, ya que las Fuerzas Armadas sobrepasan los límites de su ámbito de influencia para aventurarse políticamente en los asuntos civiles. Sin embargo, aclara el autor, los militares, en la actualidad, no se comportan con actitudes ofensivas en términos de asumir prerrogativas propias de los civiles o volver a los regímenes autoritarios del pasado. Su Defensa es más corporativa. Incluso en aquellos episodios de mayor grado de violencia, como las rebeliones militares de 1987 y 1990 en Argentina, estos fueron motivados por cuestiones de naturaleza defensiva, más que por un objetivo político de derrocar al régimen democrático.

Hecha esta salvedad, el autor construye un esquema analítico en donde incluye, por una lado, categorías de análisis que corresponden, según el caso, al ámbito profesional, profesional-político, y político. Por otro lado, en el mismo esquema, mide el nivel de autonomía frente a cada una de estas categorías. Tenemos, entonces, para el ámbito profesional específico, categorías como: las decisiones sobre el personal en nivel subalterno, la doctrina militar, la educación militar, la reforma militar y la dimensión de fuerzas. En el ámbito profesional político, es decir la zona gris (ya que las cuestiones tienen un contenido tanto militar como político), hay categorías tales como la producción/adquisición de armas, el presupuesto militar, la organización de la Defensa, las decisiones sobre el personal en el nivel superior. Finalmente, en el ámbito exclusivamente político, las categorías son: los derechos humanos, la seguridad interior, la recolección de infor-



mación de inteligencia. Claramente, es lógico concluir que, en términos generales, en los aspectos más relacionados con el ámbito profesional, el nivel de autonomía de las fuerzas armadas es mayor y que tiende a disminuir cuanto más se aleja del área de incumbencia.

Comparativamente, Argentina parece contar con una supremacía civil superior a la de sus vecinos. Si bien este dato parece intuitivamente cierto, no podemos asegurar que el resultado se deba necesariamente a definiciones políticas concretas por parte de las autoridades civiles. Sin desmerecer los avances conseguidos por las distintas administraciones, lo que resta ver es si estos resultados son el producto de acciones concretas por parte de las autoridades civiles o están más emparentadas con el debilitamiento institucional de las Fuerzas Armadas, o una combinación de ambas.

Marcelo Saín sostiene que la Argentina es un caso en el que no se corresponde ni la autonomía tutelar, propia de los sistemas políticos autoritarios militares, ni la autonomía conservativa, que es la capacidad de poder decidir la política militar sin intervención civil⁴. Nosotros compartimos esta posición y sostenemos, además, que la Argentina es un caso de autonomía delegada durante el período 1983-2006. Esto es, cuando las autoridades civiles, por falta de decisión, capacidad o voluntad, delegan la responsabilidad de la conducción de la Defensa en las Fuerzas Armadas.

Intentaremos resolver esta pregunta en el próximo capítulo, cuando desarrollemos las cuatro etapas históricas. Será de gran utilidad el marco teórico planteado por Pion-Berlín para advertir avances y/o retrocesos en el camino hacia la conducción civil de la Defensa. Será, seguramente, más efectivo comparar sólo el ámbito profesional-político (es decir la zona donde se requiere de ambas partes para alcanzar una gestión adecuada en Defensa), para poner a prueba las relaciones civiles-militares desde un

⁴ Entrevista realizada al Dr. Marcelo Saín durante el mes de Agosto de 2010.



contexto democrático donde se exige la interacción aceptada entre ambos universos.

Sobre la supremacía o conducción civil de la defensa

Otra lectura relevante para el análisis del control civil de la Defensa y los niveles de autonomía militar, es el trabajo de Harold Trinkunas⁵. El autor considera relevante analizar los resultados de la transición como oportunidades para realizar reformas tendientes a generar instancias de control civil. Estas oportunidades se verán potenciadas si las estrategias de los líderes civiles son exitosas. En este sentido, Trinkunas considera que las autoridades democráticas que supieron explotar las oportunidades creadas por la transición, pudieron maximizar su supremacía civil frente a las Fuerzas Armadas.⁶ Esto significa capacidad para la sanción, frente a rebeliones militares, como también supervisión de las tareas específicamente de Defensa. Un bajo control civil implicaría haber alcanzado un pacto o intercambio de favores con los militares para mantener la supervivencia del régimen democrático en el corto plazo.

En este sentido, el autor coincide con el concepto de supremacía civil de Felipe Agüero (1999), en tanto *la capacidad de un gobierno civil democráticamente elegido para llevar a cabo una política general sin intromisiones por parte de los militares, definir las metas y organización general de la defensa nacional, formular y llevar a cabo una política de defensa, y supervisar la aplicación de la política militar. Esto implica la obediencia o creencia en la autoridad gubernamental democrática, más que en la ausencia de*

⁵ Trinkunas, H. A., 2001. "Crafting civilian control in Argentina and Venezuela", en Pionberlin, D. (comp.), *Civil-military relations in Latin America. New analytical perspectives*. The University of North Carolina Press, pp. 161-193, U.S.A.

⁶ El autor menciona, como parte de las crisis que condujeron a la democracia, la movilización social, la desunión entre las elites autoritarias y la fragmentación entre las fuerzas.



rebelión militar.⁷ Este concepto es importante, ya que implica la necesidad, por parte de las autoridades civiles, de asumir la responsabilidad de conducir la Defensa Nacional con adecuadas estrategias que puedan ser aceptadas por las Fuerzas Armadas, y que estas últimas no asuman una posición agresiva frente a las decisiones gubernamentales. Aclara Agüero que la subordinación implica una reducción, pero no la eliminación de la esfera de acción autónoma. Es importante, según el autor, generar confianza en las Fuerzas Armadas, para que estas no sientan que la política pública en materia de Defensa afecta sus intereses institucionales y profesionales, sino que complementen y robustezcan la política.

Para Trinkunas, un fuerte control civil democrático requiere dos dimensiones. Por un lado, un seguimiento institucionalizado de las actividades militares por intermedio de agencias gubernamentales y, por otro lado, un fuerte profesionalismo militar. Para el autor, la existencia real de un control civil democrático sólo se puede alcanzar cuando existen instancias burocráticas y autoridades políticas capaces de formular y de llevar a cabo políticas de Defensa, dentro de canales institucionales burocráticos de Defensa. En otras palabras, se requiere de una secretaría o de un ministerio de Defensa, conducido por civiles, con administradores gubernamentales capacitados, para diseñar y ejecutar programas y proyectos.⁸

Siguiendo a Harold Trinkunas, señalamos que la maximización del control civil democrático implica limitar las áreas de política pública del Estado en las que las Fuerzas Armadas tienen influencia jurisdiccional. Es decir,

⁷ Agüero, F (1999). "Las Fuerzas Armadas en una época de transición. Perspectivas para el financiamiento de la democracia en América Latina", en Diamint, R (comp.), *Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias Latinoamericanas*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

⁸ Esto abre una nueva discusión sobre la existencia y necesidad de un ministerio de Defensa para garantizar el control civil. Analizaremos esto en el segundo capítulo y, particularmente, en la segunda etapa, donde expondremos los argumentos de Pion-Berlin, Bruneau y también Trinkunas.



tener la capacidad de intervenir, específicamente, en el área de la Defensa Nacional. Cuantas mayores atribuciones tienen las Fuerzas Armadas dentro o fuera de su área de influencia, más débil es el control civil democrático. Cuanto más se extienden fuera del área de influencia, menor es el control civil pero, además, mayor es la posibilidad de conflicto entre civiles y militares, mayores son las amenazas al sistema democrático, más débiles se vuelven las Fuerzas Armadas, en términos de capacidad militar profesional, y más debilitado se encuentra el Estado frente a una amenaza externa militar.

Trinkunas establece dos variables para delimitar los niveles de control institucional sobre las Fuerzas Armadas. Por un lado, la *fortaleza del régimen* sobre las mismas, que es la combinación entre la estructura de oportunidades política, luego de la transición y las estrategias civiles que les permiten a las autoridades democráticas constreñir los límites jurisdiccionales de las Fuerzas Armadas. La estructura de oportunidades políticas puede ser abierta o cerrada, y eso dependerá de la intensidad de la movilización social, la relación entre las elites autoritarias y el nivel de fragmentación entre las Fuerzas Armadas. En un contexto de fuerte movilización social, desunión entre las elites y Fuerzas Armadas fragmentadas, la estructura de oportunidades será abierta.

La selección de estrategias para defender las democracias es, a su vez, el otro punto nodal de la fortaleza del régimen. El autor sostiene que los militares obedecen las directivas de los líderes políticos cuando es conveniente para ellos, o cuando temen las consecuencias de la desobediencia, o cuando las normas y creencias los llevan a aceptar la supremacía civil. En este sentido, considera que existen cuatro estrategias posibles para alcanzar la obediencia en el corto plazo, que van del apaciguamiento económico pasando por el monitoreo de las acciones de las Fuerzas Armadas, el denominado “divide y reinarás”, que como el nombre lo indica pretende



generar divisiones internas o exacerbar clivajes internos entre las Fuerzas Armadas para incrementar los costos de intervenir o intentar llevar a cabo un golpe de estado y la última estrategia, que al igual que la anterior, es más desafiante y requiere seguramente una estructura de oportunidades abierta para poder realizarla, se trata de las sanciones como incentivo a la cooperación con el régimen democrático que funciona como un sistema de premios y castigos. Hasta aquí las estrategias para garantizar el control civil.

Ahora bien, Trinkunas afirma que las oportunidades y estrategias son una respuesta de corto plazo para constreñir los límites jurisdiccionales de las Fuerzas Armadas. Para sostener esto en el tiempo, se requiere de la creación de instituciones permanentes de control civil, ya sean estas secretarías o ministerios, comisiones de Defensa con personal permanente y agencias de inteligencia independientes que permitan establecer canales institucionales de monitoreo. Para alcanzar mayores grados de institucionalización del control civil, se requieren mayores inversiones en recursos materiales y humanos. La segunda variable a considerar, entonces, es la *capacidad del régimen*, que el autor define como la combinación de recursos presupuestarios, expertos civiles, y definiciones políticas concretas sobre la Defensa Nacional. Esto completa la definición de Agüero sobre la supremacía civil, en tanto que implica llevar una política general, definiendo las metas y la organización general de la Defensa Nacional.

En el próximo apartado del artículo, nos aproximaremos a estos conceptos cuando analicemos el proceso histórico en Argentina y tratemos de descifrar cuál ha sido el resultado en términos de fortaleza o debilidad del control civil.



La ruptura con la Doctrina de Seguridad Nacional y la nueva Ley de Defensa y su Reglamentación. Análisis histórico-cualitativo de las experiencias en materia de gestión para la Defensa

1. Período de autonomía militar o desvinculación civil de la política de la Defensa (años 1983 a 1989).

A diferencia de lo ocurrido en otras dictaduras latinoamericanas (tales como Brasil, Chile y Uruguay), donde se alcanzaron pactos entre las autoridades civiles y las Fuerzas Armadas, en nuestro país la transición por colapso selló otro camino para la recuperación democrática⁹. El Proceso de Reorganización Nacional, además de introducir el terrorismo de Estado en nuestro país con un plan sistemático de desaparición de personas, implementó un paquete de medidas ortodoxas que incluía la apertura económica, con un aumento desproporcionado de las importaciones de productos fabricados en el país, provocando la destrucción del modelo productivo y social dominante hasta ese momento y dejando profundas heridas sociales, además de una deuda externa histórica. Esto, sumado a las fracturas internas de las Fuerzas y a la imposibilidad de generar un consenso entre las elites de derecha, forzó la caída del régimen¹⁰. El derrumbe por colapso generó una apertura importante en la estructura de oportunidades señalada por Trinkunas, donde los civiles gozarían de mayores libertades a la hora de generar políticas, sin interferencia militar importante.

El gobierno de Alfonsín, argumenta López (2008), marca tres aspectos para el análisis. Los juicios contra los responsables del Terrorismo de Estado, la reforma militar y la ley de Defensa Nacional.

⁹ O`donnell, G y Schmitter, P. (2010), *Transiciones desde un Gobierno Autoritario*. Prometeo libros, Bs. As.

¹⁰ Un trabajo ineludible para conocer el legado del Proceso de reorganización militar se puede ver en Novaro, M y Vicente Palermo (2006) *.La dictadura militar 1976/1983, del golpe de Estado a la restauración democrática*. Paidós, Colección Historia Argentina N° 9, Bs. As.



Con respecto a los juicios, se puede señalar que hubo dos momentos en el desarrollo de los mismos. En una primera etapa, luego de la falta de compromiso del tribunal militar para llevar a juicio a los responsables de los delitos cometidos durante la última dictadura militar, los tribunales civiles lograron llevar a cabo la investigación y, en diciembre de 1985, se alcanzó un fallo condenatorio ejemplar a los máximos responsables de los delitos de lesa humanidad. Sin embargo, en la segunda etapa, se percibió un gran retroceso en la profundización de la lucha por los derechos humanos. Mientras los juicios a los responsables de las líneas de menor jerarquía en las Fuerzas Armadas continuaba su curso legal, tanto las autoridades civiles como los militares en actividad comenzaron a bloquear, de diferentes maneras, la búsqueda de la verdad y la justicia. La primera medida limitante de la continuidad judicial fue la sanción de la Ley de Punto Final, donde se establecía un plazo máximo para la finalización de los juicios. A pesar de esta medida, la justicia actuó rápidamente para poder alcanzar el plazo establecido. Sin embargo, luego del levantamiento carapintada, se sancionó la denominada Ley de Obediencia Debida, en 1987, dando por clausurado cualquier intento de continuar con los juicios.

En relación a la reforma militar, se lograron muy escasas transformaciones. El hecho más sobresaliente, sin ninguna duda, fue haber abandonado la Doctrina de Seguridad Nacional y haberla reemplazado por la Doctrina de Defensa Nacional, que quedó plasmada en la Ley de Defensa Nacional. Se derogó la ley 16.970 y se sancionó la nueva ley de Defensa n° 23.554. A pesar de la resistencia militar en abandonar sus prerrogativas en materia de Seguridad Interior, la ley contempló claramente este aspecto, separando las esferas jurisdiccionales, estableciendo los marcos jurídicos de la Defensa Nacional y recomendando la sanción posterior de una Ley de Seguridad Interior. La ley avanzó en los aspectos vinculados a la subordinación militar a la autoridad civil, definió como límite jurisdiccional la



defensa frente a una amenaza o una agresión militar de otro Estado, y estableció la utilización de las Fuerzas Armadas como el instrumento militar de la Defensa. Este es, sin lugar a dudas, el aspecto más significativo del gobierno de Alfonsín y constituye un avance considerable hacia el camino del control civil democrático.

Al igual que López, David Pion-Berlín (1996) afirma que las consecuencias políticas, económicas, sociales y de derechos humanos de la última dictadura permitieron al gobierno de Alfonsín un margen de acción considerable. Sin embargo, argumenta el autor, este período de 1983 a 1989, podría caracterizarse como de equilibrio inestable. Es decir que, si bien las relaciones civiles-militares no eran tan conflictivas como lo fueron históricamente en el país, tampoco se destacaron por ser cooperativas. La tesis de Pion-Berlín sobre este período es que las estrategias utilizadas por el gobierno y las reacciones de los militares a estas medidas produjeron un equilibrio inestable o, en palabras de Trinkunas, de baja fortaleza del régimen. Si bien, intencionalmente, las tácticas tomadas tenían por objetivo el control civil, estas resultaron ser desordenadas en el tiempo, desvinculadas y sin una planificación seriada y gradual que permitiese un acomodamiento por parte de las Fuerzas Armadas. El equilibrio inicial fue minado por esta serie de propuestas demasiado prolongadas, simultáneas y punitivas.

Pion-Berlín sostiene que las medidas separadas, en sí mismas, no fueron excesivas. Pero, simultáneamente, fueron nocivas para las relaciones entre civiles y militares, y este desgaste fue resistido por estas últimas. El autor analiza la cuestión del presupuesto y de los juicios contra el terrorismo de Estado. En lo que respecta al presupuesto, este se redujo en un 40 % (record internacional), generando enormes problemas en lo que respecta al abastecimiento, al mantenimiento, a las adquisiciones y al personal. Por otro lado, estos recortes no fueron parte de una estrategia de reforma militar por parte del Ministerio de Defensa, sino que obedecieron a necesi-



dades fiscales. Tampoco la secuencia política fue adecuada. Los recortes se hicieron sin reformar las misiones, las doctrinas y las estrategias de Defensa, para luego, a partir de ello, definir un presupuesto. Se buscó, más bien, delegar la responsabilidad de reducir los costos en Defensa a las Fuerzas Armadas. Las Fuerzas, acostumbradas a las viejas tradiciones, no encontraron ningún estímulo para cooperar con el Ministerio y, menos, para delegar facultades sobre los sistemas armamentísticos o agencias de inteligencia en las autoridades civiles. La reducción del tamaño de las Fuerzas a la mitad, sumado a las restricciones ya mencionadas, generó situaciones de extrema irritabilidad, sin ninguna compensación que pudiese alentar la confianza y el respeto por la autoridad civil.

La otra cuestión que generó fuertes rechazos por parte de la institución castrense, fueron los juicios. Afirma el autor que la falla del ex presidente estuvo en la táctica. Las medidas fueron llevadas a cabo en tiempos inadecuados. Es decir que, al prolongarse los juicios a las segundas y terceras líneas, se generó un malestar que provocó, con el tiempo, los levantamientos armados. En algún punto, el ex presidente quedó atrapado en un juego imposible, sólo realizable en los primeros dos años de su gobierno, donde su popularidad alcanzaba el 75% de imagen positiva, mientras que la opinión pública tenía un bajísimo concepto de las Fuerzas Armadas. En ese momento, Alfonsín se encontraba en una disyuntiva entre, por un lado, continuar con los juicios y provocar una escalada de violencia y, por otro lado, llegar a un acuerdo con los militares, que generaría tranquilidad en el corto plazo, pero que a larga generaría mayores incentivos por parte de las Fuerzas para llevar a cabo nuevos enfrentamientos.

En síntesis, en este período se hizo evidente un débil control civil institucionalizado, con estrategias civiles incorrectas e incapacidad del régimen de generar proyectos, misiones y objetivos para las Fuerzas Armadas y la Defensa Nacional. Sin embargo, algunos avances se consiguieron en tér-



minos normativos con la sanción de la Ley de Defensa Nacional, que sentó las bases para construir una doctrina de Defensa Nacional democrática, con límites jurisdiccionales definidos, pero con una deuda en términos de gestión, que se logró saldar dieciocho años más tarde de sancionada la ley.

2. Período de coexistencia entre el control civil de las Fuerzas Armadas y la autonomía institucional-profesional de estas últimas (desde 1989 hasta 1999)

El período del ex-presidente Menem fue caracterizado por diversos intentos de control, desde estrategias de apaciguamiento para con las Fuerzas Armadas -en términos de amnistías e indultos- como política de pacificación nacional, hasta otras fuertemente desafiantes, como sistemas de premios y castigos (represión a levantamientos militares) y medidas alternativas de control, a partir de reducciones presupuestarias y nuevas estrategias diplomáticas de cooperación subregional, que condicionaron las definiciones sobre Defensa Nacional. La habilidad estratégica en el manejo de las relaciones civiles y militares de esta administración resultaron exitosas, a comparación del gobierno radical. Si bien la estrategia inicial de los indultos parecía un acto de debilidad por parte del Presidente, en el largo plazo se comprobó lo contrario. Los recortes presupuestarios y las estrategias diplomáticas de generar mecanismos de confianza mutua para alentar las inversiones extranjeras dentro de un contexto de paz regional, resultaron tácticas indirectas de control, similares a las del gobierno de Alfonsín, pero estratégicamente mejor diseñadas. Estas tácticas lograron robustecer el régimen democrático. Sin embargo, esto no implicó avances en la capacidad del régimen, como veremos en detalle a continuación.

La estrategia llevada cabo por el gobierno nacional de Menem difirió significativamente de su antecesor. Desde el comienzo de la campaña, el dirigente justicialista convocó, a través del discurso, a la “pacificación nacio-



nal”. Los indultos a los responsables de los delitos cometidos durante el Terrorismo de Estado significó la clausura de los juicios por y el fin de las exigencias por parte de las Fuerzas Armadas en relación a ellos. Esta estrategia logró un fuerte acercamiento entre el Presidente y los militares, hecho nunca logrado por Alfonsín. Durante este período, el menemismo mantuvo su posición respecto a la cuestión de los derechos humanos e incluso, en algunas oportunidades, reivindicó la lucha contra la “subversión”.

El Poder ejecutivo, por un lado, se enfrentaba a quienes pretendían esclarecer los hechos del pasado y condenar a los culpables y, por el otro, buscaba militarizar la Seguridad Interior, tal como lo señala Marcelo Saín (2005), como estrategia para reprimir posibles manifestaciones populares frente a la crisis social del momento y para hacer frente al narcotráfico, considerado una de las “nuevas amenazas” junto al terrorismo internacional, la pobreza y las inmigraciones.

Paralelamente, en el Congreso Nacional se trataba la Ley de Seguridad Interior, que logró ser promulgada en el año 1991 (ley 24.059) completando la distinción jurisdiccional entre la Defensa Nacional y la Seguridad Interior. Las Fuerzas Armadas sólo podrían intervenir de forma subsidiaria en operaciones de Seguridad Interior, siempre que el Presidente lo considerara imprescindible, es decir cuando existiesen hechos de conmoción interna que no pudiesen ser contenidos por las fuerzas policiales, sólo por un tiempo determinado, previa declaración de Estado de Sitio. Este posicionamiento cercenó todo intento de asumir prerrogativas de Seguridad Interior de las Fuerzas Armadas.

El papel del Congreso en ambas gestiones presidenciales parece haber suplido, normativamente, los arrebatos militaristas, tanto de las autoridades civiles como de las Fuerzas Armadas. Los avances legislativos en materia de Defensa han alcanzado fuertes consensos y representan la base jurídica sobre la que versa la actual política de Defensa Nacional.



A pesar de este avance legislativo, dicha ley logró reglamentarse ocho años después de su sanción.

Por otro lado, el gobierno de Menem fue muy efectivo a la hora de construir estrategias de control civil. Eligió a aquellos militares que tenían un perfil institucionalista para conducir a las Fuerzas Armadas y esto le permitió un apoyo importante en caso de que se produjeran intentos de sublevación militar. Cuando se produjo el levantamiento militar carapintada en 1990, de la mano del Coronel Mohamed Alí Seineldín, Menem no estuvo dispuesto a negociar ni a pactar con los sublevados, a diferencia de su antecesor. No vaciló en reprimir a los responsables, con el apoyo de las tropas leales al régimen. Este fue el último intento de insubordinación por parte de las Fuerzas Armadas.

La estrategia menemista de control civil sobre las Fuerzas Armadas estuvo anclada en dos ejes fundamentales. Tal como argumenta Marcelo Saín (2005), la política militar en los noventa se transformó en un apéndice de la economía y de la política exterior. Esta suerte de control indirecto, desde los ministerios de economía y de relaciones exteriores, sobre el accionar y las conductas de las Fuerzas Armadas, evidenciaban tres situaciones particulares y algo paradójicas. En primer lugar, la caída del peso político específico de las Fuerzas Armadas, como actor de veto en decisiones relacionadas con la Defensa Nacional. Inmediatamente, uno podría suponer que esto fue un avance significativo en relación al control civil democrático y objetivo, en términos huntingtonianos, de la profesionalización de las Fuerzas Armadas. Sin embargo (este es el segundo aspecto), no existió realmente, durante este período, una política militar específica. Básicamente, por la falta de capacidad del sistema para institucionalizar, a través de agencias burocráticas específicas, cuadros técnicos y expertos, procesos, programas, estrategias y objetivos sobre la Defensa. El tercer punto está unido a este último y se refiere a la falta de empoderamiento del ministerio de Defensa para alcanzar esta meta.



Volvamos a la estrategia que utilizó la administración menemista, para ilustrar lo dicho hasta ahora. El objetivo principal del Gobierno fue estabilizar el país política, social y económicamente. Para ello, el presidente Menem llevó a cabo una política liberal, en términos económicos y políticos. La política de apertura de los mercados, la desregulación y las privatizaciones se inscribieron en el escenario de la globalización económica. Para ello, resultaba indispensable profundizar el rumbo de la política exterior a partir del Mercosur, con la firma de tratados de cooperación con Brasil –con el objetivo de prohibir el uso nuclear para fines militares- y con la finalización de los litigios fronterizos con Chile (Laguna del desierto y Hielos continentales). Claramente, el objetivo de la cancillería era desactivar todo tipo de conflicto al que, históricamente, se había llegado con los países de la región, en pos de estrategias de cooperación y confianza mutua.

Por otro lado hubo una política de fuerte acercamiento con la política exterior norteamericana como quedo demostrado en el envío de tropas al Golfo Pérsico. Durante esos años y como parte de la misma estrategia, la Argentina envió tropas a Chipre y a Croacia en misión de paz, dentro de las nuevas operaciones de Naciones Unidas. Todas estas medidas llevaron a la designación de la Argentina como “aliado extra OTAN” de los Estados Unidos, en 1997.

El otro aspecto destacado por Saín (2005) es el económico. Como lo mencionamos anteriormente, uno de los objetivos centrales de la política económica menemista era la reducción del gasto estatal. Es por ello que la reducción del presupuesto en Defensa no se hizo esperar y, de hecho, fue aún mayor que en la gestión radical. Se privatizaron 15 empresas relacionadas con la Defensa Nacional y los fondos provenientes de esas privatizaciones nunca fueron destinados a la institución castrense, incumpliendo-se con la ley 24.045.¹¹

¹¹ La ley establece que todas las empresas públicas relacionadas con la jurisdicción

David Pion-Berlín (2008) postula que, en las nuevas democracias latino-americanas, la figura del Ministerio de Defensa es simplemente nominal y que este, realmente, no constituye un aparato estatal con suficiente autonomía, capacidad y autoridad como para tomar determinaciones y generar reformas para la Defensa. La historia argentina, continúa el autor, es una manifestación clara de esta debilidad ministerial recurrente. El ministro suele librar la responsabilidad de la planificación y de las estrategias a las Fuerzas, dejando una política pública vacía. Aquí, explica Pion-Berlín, la paradoja es que, a pesar de encontrarnos con un ministerio sin las capacidades técnicas necesarias para llevar a cabo los procesos mencionados, esto no parece afectar el control civil sobre los militares.

El autor sostiene que, durante este período, hubo un proceso de institucionalización del control civil, pero por otros medios que no son los convencionales, es decir indirectamente, a través de los ministerios de economía, de relaciones exteriores y, también, a través del Congreso Nacional. Esto significa que el Ministerio de Economía, la Cancillería y el Congreso disminuyeron la influencia militar, gracias a la ausencia del Ministerio de Defensa. Y -como ya hemos mencionado previamente- esto se llevó a cabo a través de las reducciones presupuestarias, de las nuevas definiciones regionales de cooperación y confianza mutua y de la sanción de las Leyes de Defensa Nacional y Seguridad Interior.

Frente a la ausencia de capacidad de gestión por parte del Ministerio de Defensa, las otras agencias gubernamentales marcaron la agenda de gobierno. Los recortes presupuestarios, la creación de legislación y los acuerdos de cooperación sólo establecieron los límites presupuestarios, normativos y diplomáticos, pero nada en relación a una verdadera reforma militar con expertos civiles involucrados en ella. Por este motivo, no podemos afirmar

Defensa estarán sujetas a privatizaciones, y que los fondos de aquellas empresas privatizadas serán depositados en el ministerio de Defensa para la reestructuración de las Fuerzas Armadas.



supremacía civil durante los primeros veinte años de democracia; sólo estrategias, algunas acertadas, de control civil sobre las Fuerzas Armadas.

Como señala Saín (2005), la administración menemista llevó a una virtual parálisis funcional de las Fuerzas Armadas, al tratar de adaptarlas en función de las restricciones presupuestarias. El eje ausente durante toda la gestión menemista, así como durante la anterior gestión radical, fue la ausencia de una política de Defensa. Y ya en ese período, no era plausible encontrar explicaciones derivadas de presiones militares que, en todo caso, no eran mayores a las de cualquier otro actor político. Es por ello que la explicación más coherente es la falta de interés por parte de las autoridades civiles de llevar a cabo una reforma militar. Esto último quedó demostrado en el empoderamiento de los Ministerios de Economía y de Relaciones Exteriores, en detrimento del Ministerio de Defensa, junto con la autonomía delegada (por los civiles) a las Fuerzas Armadas.

3. Período de cohabitación civil-militar (desde 1999 hasta el 2005)

El gobierno de Fernando De la Rúa, caracterizado por grandes conflictos sociales, políticos y económico tomó posturas tendientes a profundizar los intentos de militarización de la Seguridad Interior, sobre todo, por el temor a los estallidos sociales y las movilizaciones populares -que podían poner en duda la legitimidad del sistema democrático. Esto lo recalca, con claridad, el Dr. Ugarte:

“En determinado momento, en el año 2000, fui asesor ad honorem, del Ministro de Defensa Ricardo López Murphy, ¿no?, de muy buena gestión, sea dicho de paso, pero en ese tema,... Cuando vi un proyecto de reglamentación de la Ley de Defensa, que me hizo parar los pocos pelos que me quedan en la cabeza, le digo, ¿no? Era un disparate total; tergiversaba absolutamente la Ley.”¹²

¹² Ídem, Ugarte, M, 2010.

En este período, podemos ver una nueva intencionalidad de militarizar la Seguridad Interior, fundada en el argumento de que las Fuerzas Armadas deben ser capaces de intervenir en los asuntos internos de seguridad, cuando las fuerzas policiales se encuentren rebasadas.

Si bien no se consiguió el objetivo, quedaron demostradas las contradicciones en el interior del sistema político y la imposibilidad de generar y de respetar un curso de acción en materia de Defensa. Esta contradicción se pone nuevamente de manifiesto en el parlamento nacional con la sanción de la ley de inteligencia nacional 25.520 sancionada en noviembre de 2001, completando la tríada legislativa que definió los marcos de actuación de las Fuerzas Armadas y del ámbito civil. La inteligencia Estratégica Militar, a partir de esta ley, es *“la parte de la Inteligencia referida al conocimiento de las capacidades y debilidades del potencial militar de los países que interesen desde el punto de vista de la defensa nacional, así como el ambiente geográfico de las áreas estratégicas operacionales determinadas por el planeamiento estratégico militar”*. Esto delimita el área de intervención militar, dejando la inteligencia criminal en manos civiles: *“las actividades criminales específicas que, por su naturaleza, magnitud, consecuencias previsibles, peligrosidad o modalidades, afecten la libertad, la vida, el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y las instituciones del sistema representativo, republicano y federal”*. Esto se corresponde perfectamente con la Ley de Defensa y la Ley de Seguridad Interior.

Es claro que ha habido una evolución normativa durante las primeras décadas de la democracia argentina que, aunque favorable en términos de control civil de la Defensa, no fue acompañada de una estrategia inequívoca desde el Ejecutivo. La ambigüedad de las autoridades civiles en este tema, ha generado retrasos considerables para la reforma militar. Si bien los controles indirectos institucionales, desde el ámbito económico y diplomático, han mantenido a las Fuerzas Castrenses dentro de los límites



constitucionales, esto no se tradujo en un empoderamiento del organismo civil que es, por definición, el Ministerio de Defensa.

Por su parte en ese período se produjo una paradoja que podemos denominar de “autocontrol militar”. El 19 de Diciembre del 2001, un día antes de la renuncia de De la Rúa, el presidente convocó a los titulares de las tres Fuerzas Armadas para evaluar su posible intervención, en medio de un clima de enorme movilización social. La respuesta fue contundente por parte de las Fuerzas, alegando que ellas no estaban habilitadas legal y operativamente para intervenir en asuntos de Seguridad Interior, salvo subsidiariamente, cuando las fuerzas policiales estuviesen desbordadas y el Estado de sitio estuviese previamente declarado por el Congreso Nacional. Esta situación es el mejor ejemplo de la distancia existente entre la evolución cultural de las Fuerzas Armadas, en su subordinación a la autoridad civil y a las leyes democráticas, y la falta de compromiso por parte de las autoridades civiles de respetar sus propias normas en materia de Defensa.

Podríamos caracterizar la gestión del ex Ministro de Defensa José Pampuro como un tenue intento, frustrado, de conducción civil de la Defensa. Durante este período, se mantuvo el control efectivo sobre la Fuerzas Armadas, marcando, esta vez sin dobles discursos, la distinción entre la Defensa Nacional y la Seguridad Interior. Por otro lado, se tomó como política de Estado los Derechos Humanos y, especialmente, la reanudación de los juicios contra los responsables del terrorismo de Estado.¹³ Podríamos argumentar que ha habido avances en relación a los aspectos que hacían al control civil de la Defensa, durante el período 2003-2005. Sin embargo, se

¹³ En este sentido, hubo algunos gestos simbólicos de relevancia por parte del Presidente, como ser la orden -dada al Jefe de Estado Mayor del Ejército- de descolgar los cuadros de los ex dictadores del Proceso y la orden del Presidente (junto con el Ministerio de Defensa y el EMCO) -impartida a la Armada Nacional- de entregar la ESMA para la construcción de un Museo de la Memoria.



delegaron las funciones de la Defensa Nacional a las Fuerzas Armadas, continuando con la lógica adoptada por las diferentes autoridades civiles desde la recuperación democrática. Si bien se designaron cuadros técnicos con indiscutido conocimiento académico en temas de Defensa, tales como Ernesto López, Jaime Garreta y Marcela Donadio, esto no repercutió en modificaciones sustanciales en relación al empoderamiento civil y conformación de cuadros técnicos al interior del Ministerio

Al igual que sucedió con las anteriores gestiones, se continuó profundizando la agenda exterior a partir del desarrollo de relaciones de cooperación con los países de la región.

Sin embargo, a pesar de los avances realizados en estos años, quedaban aún pendientes, respecto de la conducción efectiva de las Fuerzas Armadas y del planeamiento y ejecución de la política de Defensa. Garreta (2008) argumenta que, hasta entonces, no se había avanzado suficientemente en el empoderamiento civil con respecto al control del planeamiento y ejecución del presupuesto para la Defensa, ya que el Ministerio carecía de recursos técnicos y humanos (capacidad del régimen) para ejercer un control sobre el planeamiento y los presupuestos de cada Fuerza. El desafío, entonces, fue revertir la autonomía en el manejo del presupuesto de las Fuerzas Armadas, a partir de la participación del Ministerio de Defensa, que hasta ese momento actuaba como un mero intermediario entre las instituciones castrenses y el Ministerio de Economía.

Lo cierto es que durante este período, no se avanzó en profundidad sobre aquellos aspectos que hacen a la conducción de la Defensa. Se respetaron las leyes de Defensa Nacional y Seguridad Interior, se profundizaron las relaciones de cooperación y los mecanismos de confianza Mutua y se avanzó significativamente con respecto a los juicios contra los delitos de lesa Humanidad. Sin embargo, no se profundizaron los objetivos de gestión en el ámbito estrictamente militar profesional, específicamente en el



control del planeamiento y ejecución del presupuesto para la Defensa, que permitirían ejercer un control sobre el planeamiento y los presupuestos de cada Fuerza. Esto último, comenzaría a consolidarse con la gestión de la Dra. Garré.

4. Período de conducción civil de la política de Defensa (desde 2005 en adelante)

Fue a partir del año 2006, y como consecuencia de la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional, con la conducción de la Dra. Nilda Garré como Ministra de Defensa y el apoyo, primero, del ex presidente Néstor Kirchner y, luego, de la actual presidente, la Dra. Cristina Fernández, que se logró configurar la primera política de Defensa, enmarcada dentro de objetivos de gestión determinados.

A partir de la reglamentación de la Ley de Defensa (decreto 727/2006) que incluye, entre otras acciones, la coordinación conjunta del instrumento militar, la constitución del CODENA (Consejo de Defensa Nacional) y la definición de las responsabilidades del Estado Mayor Conjunto en relación al planeamiento estratégico militar y, especialmente, la determinación de las funciones específicas del Ministerio de Defensa, como ser: asistir al Presidente de la Nación en la conducción militar de la guerra, integrar el CODENA, establecer criterios de selección para desempeñar las jefaturas de las Fuerzas Armadas, disponer la creación de unidades operacionales, aprobar anualmente el planeamiento estratégico militar y establecer las normas y los principios fundamentales para el ejercicio de las funciones del Estado Mayor conjunto -entre las medidas más destacadas-. Todas estas funciones le permiten al Ministro, no sólo controlar el accionar del instrumento militar, sino también asesorar, evaluar, proponer y ejecutar decisiones de políticas públicas. Esto sugiere el inicio de la conducción civil en materia de Defensa, tal como lo expresa el Dr. Ugarte:



“Bueno, yo diría que Nilda Garré ha sido la persona, con toda franqueza, que tomó, ¿no?, la conducción, realmente, con las dos manos. Porque, anteriormente, la verdad, ¿sabe por qué nunca salió...? Mire, porque todos los proyectos, incluso a cuyos borradores me tocó a mí torpedear a más de uno, ¿no?, desnaturalizaban la Ley de Defensa, ¿no?, en el sentido de, bueno, ceder a las inquietudes institucionales de las Fuerzas Armadas. Dentro del Ministerio de Defensa, en realidad, las que tomaban las decisiones eran las Fuerzas Armadas. Entonces, todos los proyectos de reglamentación, que se hicieron muchos, ¿no?, todos terminaban haciendo concesiones a las Fuerzas Armadas, inclusive en materia de Seguridad Interior.”¹⁴

Además, en este período se sancionó el Decreto 1691/2006 sobre la Organización y el Funcionamiento de las Fuerzas Armadas, con respecto a sus misiones, su organización interna y sus funciones específicas y subsidiarias y también con respecto a los Roles y las Funciones del Estado Mayor Conjunto y de las tres Fuerzas. Es relevante destacar la orientación que habría de tener la priorización de las Capacidades del Instrumento Militar y del Equipamiento. El decreto es definitorio de la política de Defensa; marcó un punto de inflexión con respecto a la histórica concepción de las hipótesis de conflicto o de guerra y designó como prioritario el trabajo por capacidades dentro de las Fuerzas Armadas. Esto significó el abandono de las hipótesis de conflicto y la puesta en marcha de la política defensiva frente a una amenaza militar externa de otro estado y, subsidiariamente, a través de misiones de paz de las Naciones Unidas y acuerdos bilaterales y multilaterales de cooperación, en materia de Defensa y de transparencia. En el decreto mencionado, se detalla cuál es el nuevo modelo argentino de Defensa: “*Un diseño de fuerzas del Instrumento Militar que*

¹⁴ Idem, Ugarte, M, 2010.



continuará avanzando en función del criterio de “capacidades” en reemplazo del modelo basado en hipótesis de conflicto...”

Se destacó la necesidad de utilizar criterios de eficiencia, de efectividad y de programación, a partir del ciclo de planeamiento de la Defensa Nacional (decreto N° 1729/07) que permitía diseñar, ejecutar y supervisar la política de Defensa y el planeamiento estratégico militar a través del sistema de Planes, Programas y Presupuesto (S3P), que hacía posible la implementación del planeamiento por capacidades. Una de las funciones de la Subsecretaría de Planeamiento Estratégico y Política Militar sería, justamente, la de llevar a cabo esta planificación previa -un aspecto novedoso, y sumamente racional, que permitía presupuestar el gasto militar a partir de un proyecto de gestión específico-.

El Lic. Juan Estanislao López Chorne, actual Subsecretario de Planeamiento Estratégico y Política Militar, nos detalla la relevancia de esta medida:

“Es un hito trascendental porque cambia nuestra dinámica de planeamiento, desde lo que eran las tradicionales hipótesis de conflicto, que generaban toda una dinámica propia en relación a cómo uno percibía al vecino, con relación a los que es un pensado, meditado, y discutido proceso de reflexión en torno a, bueno, dónde estamos parados, cómo nos posicionamos, y qué capacidades tenemos que adquirir. De ese planeamiento saldrá, este, un presupuesto y veremos en función de ese presupuesto qué capacidades adquirimos, cuáles no, qué nivel de riesgo asumimos, pero ahora no sabemos ni dónde estamos parados.”_____

Por otro lado, dentro de la órbita del Ministerio de Defensa, se creó la Dirección Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, por Decreto Presidencial 1648/06. Su función principal era la de

¹⁵ Entrevista al Dr. López Chorne Subsecretario de Planeamiento Estratégico y Política Militar, durante el mes de Septiembre del 2010.



generar acciones tendientes a crear una cultura democrática en el seno de las Fuerzas Armadas, en lo que respecta a los Derechos Humanos en general, a los derechos de la Mujer en el ámbito de las Fuerzas Armadas, al derecho internacional humanitario, y a la reforma del sistema de justicia militar, a partir de la ley 26.394 que derogó el antiguo Código de Justicia Militar. La nueva ley tenía como objetivos principales la eliminación del fuero militar -que permitía el tratamiento de los delitos militares en la órbita de la jurisdicción federal, dejando de lado la distinción entre civiles y militares en el ordenamiento jurídico nacional-, la eliminación de la pena de muerte del ordenamiento jurídico argentino -que, aunque sin uso, se mantenía vigente en el ámbito militar-, el rediseño del sistema disciplinario -a fin de asegurar la adecuación de las conductas sancionadas y de los procedimientos a las necesidades de eficacia del servicio, garantizando el valor de la disciplina, pero con apego a las exigencias que la Constitución Nacional y los tratados internacionales sobre Derechos Humanos requerían- y el reordenamiento de los servicios de justicia en el ámbito militar, mediante la creación de un servicio de justicia común a todas las Fuerzas. Con la sanción de la ley 26.394, se inauguró una nueva etapa, en la que se reconocía a los integrantes de las Fuerzas Armadas como ciudadanos plenos.

Por otro lado, en materia de formación y capacitación, a partir del Decreto 788/07, se creó la Subsecretaría de Formación, con el propósito de establecer un área dentro del Ministerio de Defensa que concentrara la supervisión y el seguimiento de la labor educativa de las Fuerzas Armadas y la formación de civiles para la Defensa. Se destacó la Creación de la Escuela Superior de Guerra Conjunta, iniciativa cuyo objetivo era la formación de oficiales dentro de una cultura común, con un mismo código de comunicación y un proceso de capacitación para la actuación conjunta.

Sin embargo, hay aspectos que aún no han sido saldados. Uno de ellos es el fortalecimiento del Ministerio de Defensa a partir de sus recursos



humanos. Es decir, se busca formar expertos civiles capaces de formular y ejecutar proyectos y programas para la Defensa. Si bien hay algunas experiencias, como la Maestría en Defensa Nacional y la Carrera de Especialización en Gestión para la Defensa, aún queda mucho camino por recorrer en lo que respecta a la formación de civiles. El objetivo es poder diseñar una carrera administrativa dentro del Ministerio¹⁶, es decir crear un régimen específico para la incorporación de especialistas en gestión de la Defensa, a partir de un concurso para el ingreso al Ministerio. Esto lo manifiesta Marcelo Saín, en la entrevista: *“Crear staff, de gestión, cuadros, ir a concurso. Armar un régimen especial de personal, entonces ahí vos colás, le partís la médula al ministerio por el medio*¹⁷.

Otro aspecto a considerar es la cuestión presupuestaria. Si bien, tal como afirma el Subsecretario López Chorne, es ilógico plantear un presupuesto sin antes definir las prioridades. Lo razonable sería primero definir qué capacidades militares Argentina debería adquirir, para luego adecuar el presupuesto a esos objetivos. Es, entonces, fundamental tomar a la Defensa como política de Estado. Esto, sin embargo, es posible cuando se logran consensos en torno a la temática. Lamentablemente, no podemos afirmar que este consenso se haya logrado y una manifestación de ello es la opinión del Dr. Eduardo Savarino, asesor del Diputado de la Unión Cívica Radical Julio Martínez, para la Comisión de Defensa: *“La Ministro dijo acá que no hay hipótesis de conflicto con Argentina. La pregunta que se cae de... Yo no coincido con eso, ¿no?; yo no coincido con eso. Pero, me gustaría hacer el análisis... Es decir... Si vos tenés una Fuerza Armada*

¹⁶ La Escuela de Defensa Nacional (EDENA), que depende de la Subsecretaría de Formación del Ministerio de Defensa, dirige la Maestría en Defensa Nacional. También se promovió, desde la Subsecretaría, la Carrera de Especialización en Gestión para la Defensa, a partir de un convenio entre la Universidad de Tres de Febrero y el Ministerio de Defensa Nacional, y que comenzó a dictarse en el año 2009.

¹⁷ Ídem, Saín, M., 2010.



que no tiene hipótesis de conflicto, ¿cuál es el motivo para tener una Fuerza Armada?”¹⁸

Evidentemente, restan aspectos importantes para poder consensuar una política militar con continuidad en el tiempo.

Sistematización de aportes teóricos y algunas recomendaciones prácticas para la toma de decisiones en las políticas públicas de Defensa

El desarrollo de las políticas de Defensa en Argentina ha sido el resultado de una mixtura de grandes oportunidades políticas y grandes fracasos en la gestión civil. En términos comparativos, en relación a las trayectorias de los países vecinos como Chile y Brasil, la tentación es pensar que ha sido un proceso exitoso, ya que los niveles de autonomía militar son bajos en Argentina. Sin embargo, a diferencia de aquellos países, la estructura de oportunidades fue mucho más abierta, lo que hubiese permitido un proceso de transformación más profundo, si las estrategias hubiesen sido las adecuadas con la voluntad de llevar a cabo una reforma militar desde el ámbito civil, si se hubiese fortalecido al Ministerio de Defensa con recursos humanos adecuados, y se hubiesen generado una reforma y una planificación ajustadas a un presupuesto considerablemente mayor al que finalmente se accedió.

Lo cierto es, como lo señalamos anteriormente, que el período 1983-2005 se caracterizó por una autonomía delegada, es decir que se delegaron las facultades de conducción en las Fuerzas Armadas. Si bien se logró cierto control civil con respecto a las definiciones normativas y judiciales, no se alcanzó la supremacía civil que Agüero caracteriza como la capacidad de un gobierno civil de llevar a cabo una política general de forma

¹⁸ Entrevista al Dr. Eduardo Savarino, realizada durante el mes de Septiembre del 2010



autónoma, definiendo las metas y la organización general de la Defensa Nacional, y formulando y llevando a cabo una política de Defensa.

Esto no invalida que se haya conseguido avanzar, considerablemente, en materia legislativa, por medio de la Ley de Defensa Nacional, la Ley de Seguridad Interior, la Ley de Inteligencia y la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas y la reglamentación de la ley de Defensa. Esta legislación ha sido fundamental para la actual arquitectura normativa, sobre la que se fundan la Defensa Nacional y un avance significativo en el proceso del control civil democrático.

Queremos señalar que esa tendencia hacia la delegación de las funciones propias de la gestión en Defensa, comenzó a revertirse a partir de la asunción de la Dra. Garré, en el 2006. Con la reglamentación de la Ley de Defensa, se definieron objetivos concretos, tanto para el Ministerio de Defensa como para el Estado Mayor Conjunto. Se avanzó considerablemente en la reforma educativa de las Fuerzas Armadas -orientada a valores democráticos y de Derechos Humanos- y en la reforma militar -en lo que respecta a doctrinas, a organización interna y a la reforma del sistema de justicia militar-. Además, los avances en el ciclo de planeamiento de la Defensa son claras señales de un empoderamiento civil en materia de política militar.

Queremos señalar tres aspectos a considerar en la toma decisiones. Estas son:

- 1.- La definición y la puesta en práctica del ciclo de planeamiento y la adecuación presupuestaria del mismo.
- 2.- La profundización de la formación de civiles para la Defensa con el objeto de fortalecer los recursos humanos al interior del Ministerio de Defensa.
- 3.- La creación de estrategias y dispositivos específicos regionales (homologación de objetivos de Defensa, Ciclos de planea-



mientos regionales y acciones concretas para la defensa de los procesos democráticos, dentro de la órbita del Consejo de Defensa Suramericano).

Para ello se requerirá profundizar la política de Defensa desde el Ministerio de Defensa, sosteniendo y desarrollando las políticas que se vienen generando a través de una fuerte voluntad política para adentrarse en desafíos mayores como ser: fortalecer las áreas de gestión a partir de la capacitación e incorporación de recursos humanos idóneos, robustecer la relaciones entre el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas y hacia dentro de estas (con el objetivo de alcanzar la conjuntes) y llevar a cabo acciones concretas que tiendan los puentes institucionales adecuados para alcanzar los objetivos de Defensa a nivel regional.

Bibliografía

Agüero, F, (1999). “Las Fuerzas Armadas en una época de transición. Perspectivas para el financiamiento de la democracia en América Latina”, en Diamint, R (comp.), *Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias Latinoamericanas* (pp. 69-96). Grupo Editor Latinoamericano, Bs. As.

Garreta, J, (2008). “Nuevos desafíos para el diseño, ejecución y control de la política de Defensa en Argentina”, en Sepúlveda, I, y Sonia A (comp.), *La administración de la Defensa en América Latina* (pp.9-29). Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, Volumen III.

Huntington, S, P (1995). *El soldado y el Estado. Teoría y política de las relaciones cívico-militares* (pp. 91-106). Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

López, E, (2001), “Latin America: Objective and Subjective control revisited”, en Pion-Berlin, D (comp.), *Civil-military relations in Latin America. New analytical perspectives*,(pp. 88-105). The University of North Carolina Press, U.S.A.



López, E, (2008). “Argentina. Un largo camino hacia el control civil sobre los militares”, en SEPÚLVEDA, ISIDRO Y SONIA ALDA (comp.), *La administración de la Defensa en América Latina*, (pp. 5-26) Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, *Volumen II*.

Novaro, M y Vicente Palermo (2006) .La dictadura militar 1976/1983, del golpe de Estado a la restauración democrática. Paidós, Bs. As, Colección Historia Argentina N° 9.

O`donnell, G Y Philippe.c.Schmitter (2010), *Transiciones desde un Gobierno Autoritario*. Prometeo libros. Bs. As.

Pion-Berlin, D, (1996). “Autonomía militar y democracias emergentes en América del Sur”, en LÓPEZ, ERNESTO y DAVID PION-BERLIN, *Democracia y cuestión militar*, (pp. 11-50). Universidad Nacional de Quilmes.

Pion-Berlin, D, (1996). “Entre la confrontación y la adaptación: Los militares y la política gubernamental en la Argentina democrática”, en López, E. y Pion-Berlin, D. *Democracia y cuestión militar*, (pp. 51-89). Universidad Nacional de Quilmes.

Pion-Berlin, D, (2001). “Civil-military circumvention: How Argentine state institutions compensate for a weakened chain of command”, en PION-BERLIN, DAVID (comp.), *Civil-military relations in Latin America. New analytical perspectives*, (pp, 135-157). The University of North Carolina Press, U.S.A.

Saín, M, F, (2005). “Relaciones civiles-militares en la Argentina democrática (1983-2002)”, en Olmeda, J. (comp.), *Democracias frágiles. Las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano* (pp.303-390), Tirant Lo Blanch, Valencia.

Trinkunas, H A. (2001).“Crafting civilian control in Argentina and Venezuela”, en Pion-Berlin, D. (comp.), *Civil-military relations in Latin America. New analytical perspectives*, (pp. 161-193). The University of North Carolina Press, U.S.A.

