

Caminos cruzados.

Un estado de la cuestión sobre las agendas política y académica de la defensa en Argentina (1983-2003)*

Iván Poczynok**

Resumo

Neste artigo estudaremos a evolução da agenda política e acadêmica de defesa na Argentina no período compreendido entre 1983 e 2003. Nossa análise visa identificar as principais preocupações que atravessaram ambas as agendas, a fim de iluminar as relações, tensões e demandas entre trabalho intelectual e de gestão da jurisdição.

A premissa que orienta nossa reflexão é que, ao longo dessas duas décadas, o debate político e acadêmico sobre a defesa nacional e o papel das forças armadas oscilou, com algumas dificuldades, entre o "controle civil dos militares" e a modernização do sistema de defesa baseado no novo contexto nacional e regional.

Em primeiro lugar, fazemos uma breve revisão da agenda de defesa política dos governos democráticos de Raúl Alfonsín (1983-1989), Carlos Menem (1989-1999), Fernando De la Rúa (1999-2001) e Eduardo Duhalde (2001-2003). Em seguida, analisamos a literatura acadêmica produzida nesses períodos, atendendo às tensões entre o "controle civil dos militares" e "governo político de defesa". Por fim, apresentamos as nossas conclusões, sugerindo algumas diretrizes para estender a análise aos tempos recentes.

Palavras-chave: Forças Armadas; Relações civis-militares; Governança político de defesa.

Abstract

This work studies the evolution of the political and academic defense agendas in Argentina, over the 1983 – 2003 period. Regarding the central issues of both agendas, we attempt to determine the links and tensions present between the intellectual work and the public policies on defense.

The assumption guiding our analysis is that, in this period, the political and academic debate over National Defense and Armed Forces' role in Argentina oscillated, not without challenges, between the poles of "civilian control of the military" and the modernization of the defense system framed within the new domestic and regional context.

* El autor desea agradecer los comentarios y las observaciones de Luciano Anzelini y Sergio Gabriel Eissa, que resultaron de gran utilidad para la revisión final de este trabajo.

** Licenciado en Sociología (Universidad de Buenos Aires). Maestrando en Defensa Nacional (Escuela de Defensa Nacional). Se desempeña como Profesor de Sociología (UBA) y como Investigador en Formación en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBACyT) y en el Programa de Investigación y Desarrollo para la Defensa (PIDDEF). Correo electrónico: ipoczynok@sociales.uba.ar .

Firstly, we briefly review the political defense agenda during the democratic administrations of Raúl Alfonsín (1983-1989), Carlos Menem (1989-1999), Fernando De la Rúa (1999-2001), and Eduardo Duhalde (2001-2003). Then, we analyze the academic literature produced in these periods, taking into account the tensions between “civilian control of the military” and the “political governance of defense affairs”. Finally, we present our conclusions, aimed at extending the analysis to recent times.

Key words: *Armed forces; Civil-military relations; Political governance of defense.*

1. Introducción

En nuestros días, las amenazas militares a la estabilidad institucional en Argentina parecen ser una preocupación remota y anacrónica. No obstante, el camino trazado desde la restauración democrática en 1983 no ha estado exento de sucesos que, con desigual intensidad, desafiaron la subordinación de las Fuerzas Armadas. En efecto, desde los primeros años de la vida democrática, y hasta mediados de los 90, el problema de la “autonomía militar” mantuvo una presencia continua en la agenda política nacional.

Durante este período, la producción académica sobre el control democrático de las Fuerzas Armadas alcanzó un amplio desarrollo en nuestro país, posibilitando la acumulación de un importante acervo de conocimientos en materia de control civil. En ocasiones, la labor intelectual se mantuvo anclada a la agenda política de la defensa, circulando por carriles similares a los propuestos por la cartera ministerial. En otros casos, adoptó sus propios ritmos, incorporando exigencias contempladas tangencialmente en la arena política.

En este trabajo nos interesa confrontar el derrotero de las agendas política y académica de la defensa en Argentina, en el período comprendido entre 1983 y 2003. El supuesto central que orienta nuestra reflexión es que, a lo largo de estas dos décadas, el debate sobre el rol de las Fuerzas Armadas en el sistema democrático osciló entre dos nudos problemáticos: por un lado, la necesidad de reducir el poder corporativo de los

militares; por otro, la responsabilidad política de adecuar los criterios organizacionales de la defensa al nuevo contexto doméstico y regional.¹

Partiendo de esta premisa, sugeriremos que desde los inicios de la transición democrática, hasta mediados de la década de los 90, las agendas política y académica de la defensa se mantuvieron profundamente entrelazadas, coincidiendo en la caracterización respecto a la exigencia de consolidar el control civil de las Fuerzas. A partir de la segunda mitad de los 90, comenzaron a observarse los primeros distanciamientos, fundamentalmente a causa de la postergación indefinida de la reforma militar, y – con mayor intensidad –, por los intentos de incorporar a las “nuevas amenazas” a la agenda jurisdiccional. Estos desajustes condujeron, en el plano académico, a la revisión de algunos de los “debates saldados” en materia de control civil, orientando la mirada hacia la identificación de vacancias en el ámbito de la conducción política. En la arena política, la dispersión se tradujo en ambigüedades y contradicciones que, en los albores del siglo XXI, pretendieron revertir la separación categórica entre seguridad interior y defensa externa.

El texto está organizado de la siguiente forma. En la primera parte, desarrollaremos brevemente un *racconto* histórico de los gobiernos democráticos de Raúl Alfonsín (1983-1989), Carlos Menem (1989-1999), Fernando De la Rúa (1999-2001), y Eduardo Duhalde (2001-2003). En esta semblanza, de fines estrictamente introductorios, presentaremos los puntos clave que atravesaron las respectivas agendas de defensa, y orientaron la relación entre el gobierno y las Fuerzas Armadas. En la segunda parte, abordaremos – de forma conjunta al devenir político – el derrotero de la agenda académica de la defensa, iluminando las correlaciones y las demandas de un espacio a otro. Para finalizar, esbozaremos algunas conclusiones preliminares que se desprenden del trabajo, a los fines de extender temporalmente el análisis hasta nuestros días.

¹ Este supuesto de investigación es tributario de las conceptualizaciones de Jorge Battaglini en torno a la distinción entre “política militar” y “política de defensa”. Mientras que la primera apunta a “limitar el poder y la influencia de los militares”, a los fines de “regular el comportamiento político que generalmente tienden a desarrollar las fuerzas armadas”, la política de defensa refiere a “definiciones doctrinales, organizacionales y operativas respecto al empleo de las fuerzas armadas con el fin de garantizar la supervivencia estatal”. BATTAGLINI, Jorge. “Política de defensa y política militar durante el kirchnerismo”, en de Luca, Miguel y Malamud, Andrés (comps.) *La política en tiempos del kirchnerismo*. Buenos Aires: Eudeba, 2011, p. 243.

2. La agenda política de la Defensa en Argentina. De la autonomía militar a la conducción política

Es un saber común que el arribo de Raúl Alfonsín a la presidencia en 1983 enfrentó numerosos condicionamientos. Según el flamante líder radical, el principal objetivo de su gestión era arribar al “acontecimiento histórico” de una sucesión presidencial democrática,² y la subordinación de las Fuerzas Armadas a las autoridades civiles constituía una exigencia central de este desafío.

En este escenario de debilidad, la política sectorial de defensa debió dar respuesta a dos asuntos centrales: la formulación de un nuevo marco normativo para el accionar de las Fuerzas Armadas; y el tratamiento judicial de las violaciones a los derechos humanos. Como veremos a continuación, ambos elementos confluyeron, desde direcciones opuestas, en la conformación de una agenda centrada de forma casi exclusiva en la democratización de las relaciones civiles-militares, es decir, en el problema del control civil de las Fuerzas Armadas.

Respecto al primer punto, debemos decir que la restitución del control civil sobre los militares requería ineludiblemente el reemplazo de la Ley de Defensa vigente, sancionada en 1966 por el gobierno militar del General Onganía. Inspirada en las escuelas de contrainsurgencia francesa y norteamericana de los años ‘50 y ‘60, dicha normativa establecía que la defensa nacional debía garantizar la “seguridad nacional”. Su aplicación condujo, en consecuencia, a integrar las esferas de la seguridad interior y la defensa externa, preparando doctrinariamente a las Fuerzas Armadas para la represión de conflictos internos y problemas sociales.

Por lo tanto, la elaboración de una nueva herramienta legal constituía un primer paso insoslayable para la erradicación de las instancias constitucionales que habilitaron que, en palabras del diputado radical Balbino Zubirí, “los fusiles apuntaran hacia adentro”.³ Luego de marchas y contramarchas en la formulación de los proyectos

² En sus memorias políticas, el ex presidente afirma: “Siempre pensé – y lo dije varias veces – que la prueba del éxito del camino iniciado en 1893 era llegar a las elecciones de 1989 (...). Nada ni nadie iba a arrebatarnos esa conquista cívica”. ALFONSÍN, Raúl. *Memoria política. Transición a la democracia y derechos humanos*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2009.

³ El diputado se pronunció de esta forma en el marco de los debates parlamentarios de la Ley de Defensa Nacional, entre 1987 y 1988. Hemos estudiado estos debates en: POCZYNOK, Iván. *¿Legislando para la*

legislativos, el nuevo enfoque legal quedó plasmado finalmente en la Ley de Defensa Nacional, sancionada en abril de 1988. Este proyecto se constituyó como el primer paso firme en la tarea de construir un marco doctrinario adecuado para la integración de las Fuerzas Armadas en el nuevo contexto democrático. Allí se cristalizó lo que Marcelo Saín bautizó como un “consenso básico”, que incluyó “la conceptualización de la defensa como el esfuerzo nacional destinado a conjurar todo tipo de agresiones de origen externo, la distinción legal e institucional entre la defensa nacional y la seguridad interior (...) la expresa prohibición de que las Fuerzas Armadas produzcan inteligencia referida a los asuntos de política interna del país (...) y el establecimiento de un sistema de inteligencia nacional basado en la delimitación de las esferas de inteligencia estratégico-militar y la inteligencia criminal”.⁴

La segunda cuestión que atravesó al gobierno radical fue el tratamiento de las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura cívico-militar. Para la gestión de Raúl Alfonsín, estaba claro que el control civil no podría instaurarse sobre la base de la impunidad, razón por la cual era indispensable diseñar una estrategia judicial para tratar la participación de las Fuerzas Armadas en el terrorismo de estado. De manera inmediata, el radicalismo decidió avanzar con el procesamiento de las tres juntas militares, confiando en su capacidad de controlar el alcance de los juicios. Sin embargo, tras el fracaso de la vía judicial, Alfonsín decidió llevar la batalla al ámbito legislativo, intentando frenar la ampliación de los juicios.⁵ Para ello, recurrió primeramente a la sanción de la Ley de Punto Final; tras su fracaso, promovió la sanción de la Ley de Obediencia Debida en 1987, poniendo un límite legal al alcance de los juicios.

Ambas leyes fueron interpretadas, con mayores o menores razones, como una muestra de la debilidad del gobierno democrático para enfrentar los “planteos” de las

guerra de las galaxias? El terrorismo como hipótesis de conflicto en los debates parlamentarios de la Ley de Defensa Nacional. Ponencia presentada en las IX Jornadas de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2011.

⁴ SAÍN, Marcelo. “Nuevos horizontes, nuevos problemas. Las Fuerzas Armadas argentinas frente a las nuevas ‘amenazas’”, en LÓPEZ, Ernesto y SAÍN, Marcelo (comps.) “*Nuevas Amenazas*”. *Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 2003, p. 256-257.

⁵ Al respecto, cabe aclarar que la campaña radical nunca incluyó el juzgamiento total de todos los integrantes de las Fuerzas Armadas involucrados en el terrorismo de estado. Por esta razón, cuando en diciembre de 1985 la Corte Suprema ratificó la primera condena por parte de un Tribunal Civil, y abrió el camino para la expansión de los juicios hacia los grados inferiores de la cadena de mando militar, la estrategia judicial diseñada por la gestión radical se vio seriamente comprometida.

instituciones militares. Apartándonos de este debate,⁶ nos interesa señalar que ambos instrumentos legales, junto a los dos levantamientos “carapintadas” (1987 y 1988), opacaron sustancialmente los logros en materia de control civil obtenidos con la aprobación parlamentaria de la Ley de Defensa Nacional.

Se observa entonces que los elementos reseñados ocasionaron efectos antitéticos en la agenda de la jurisdicción. En el primer caso, la sanción de las Leyes de Punto Final y Obediencia Debida fue interpretada como una claudicación de las banderas de campaña del gobierno de Alfonsín y, por lo tanto, de los alcances de la democracia argentina en materia de control civil de los militares. Por otro lado, la sanción de la Ley de Defensa institucionalizó la distinción entre seguridad interior y defensa externa, constituyéndose como el pilar jurídico sobre el que se erigiría, años más tarde, el marco normativo integral de la Defensa Nacional. Sin embargo, pese a ocasionar efectos opuestos, ambos episodios confluyeron en la conformación de una agenda de la defensa centrada, desde sus inicios, en la democratización de las relaciones civiles-militares, es decir, en la aplicación de medidas de política militar orientadas a garantizar el control civil y democrático de las Fuerzas Armadas.

2.1 Política estratégica y reforma militar durante el gobierno radical

Como resultado de la derrota en la Guerra de Malvinas, el instrumento militar heredado por el gobierno democrático en 1983 estaba prácticamente desarmado. A la destrucción de las capacidades militares materiales, se le sumaba una profunda derrota moral y política, que atravesaba tanto a la opinión ciudadana como a las filas de los propios uniformados. Este escenario dejaba manifiesto que la transformación que debía realizarse en materia de diseño de fuerzas era de dimensión estructural.

Al mismo tiempo, era evidente que cualquier intento de reestructuración de las Fuerzas Armadas requería, en primera instancia, la restitución del mando civil, es decir, del control político sobre las instituciones militares. A pesar de la complejidad del

⁶ Para una revisión “actual” de este debate, se sugiere consultar las memorias de gestión de Raúl Alfonsín: ALFONSÍN, Raúl. *Memoria política. Transición a la democracia y derechos humanos*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2009; y del ex Ministro de Defensa Horacio Jaunarena: JAUNARENA, Horacio. *La casa está en orden. Memorias de la transición*. Buenos Aires: Taidea, 2011.

escenario, la ecuación era sencilla de resolver: resultaba impensable avanzar en la reestructuración de un instrumento militar cuya conducción no estaba garantizada. Por lo tanto, desde los inicios de la gestión radical, las exigencias derivadas de la subordinación de las Fuerzas Armadas inclinaron la agenda hacia la aplicación de medidas orientadas a reducir el poder y la influencia de los militares.

Esto condujo, inevitablemente, a dejar las pretensiones reformistas a un costado, y con ellas, la modernización del diseño orgánico-funcional del instrumento militar. De esta forma, si bien la gestión radical promovió algunas reformas parciales, aquellas que lograron aplicarse tuvieron como objetivo final la desmilitarización de funciones civiles. Entre ellas, cabe destacar la eliminación de los cargos de Comandantes en Jefe de las Fuerzas, los intentos de fortalecer al Estado Mayor Conjunto, y la renovación de la burocracia del Ministerio de Defensa, en búsqueda de restaurar la conducción civil de la Jurisdicción. A su vez, se procedió a desmilitarizar la Gendarmería y la Prefectura, y el Ministerio de Defensa obtuvo la potestad de definir discrecionalmente los ascensos, situación que restó un importante factor de autonomía a las Fuerzas. Finalmente, la desactivación de las hipótesis de conflicto – producto de la transformación del escenario regional –, redujo sustancialmente la influencia de la corporación castrense en las decisiones políticas adoptadas a nivel nacional.

Por otra parte, la transformación de los escenarios doméstico e internacional produjo importantes cambios en las prioridades de la agenda política nacional. Estas variaciones se vieron reflejadas, naturalmente, en las partidas presupuestarias asignadas a las carteras ministeriales. De esta forma, desde 1984 se produjo un decrecimiento sostenido del gasto militar. Entre los factores contribuyentes a esta reducción presupuestaria, Thomas Scheetz⁷ destaca – además de la transformación del escenario regional –, la crisis económica desatada por el pago de la deuda pública externa, y el desprestigio político de las Fuerzas Armadas (producto de la derrota en Malvinas y la herencia del terrorismo de Estado).

Esto nos lleva a subrayar la centralidad que tuvieron los condicionantes domésticos (particularmente aquellos vinculados a la herencia del régimen militar) en la agenda sectorial de la defensa durante el gobierno de Alfonsín. En efecto, la imperiosa necesidad de socavar la influencia política de las Fuerzas Armadas obstaculizó el diseño

⁷ SCHEETZ, Thomas. “La necesaria reforma militar argentina”. *Revista Nueva Sociedad*, n.º 138, Buenos Aires, 1995b, p. 133-134.

y la planificación de la reducción presupuestaria, situación que derivó en una contracción improvisada y desestructurada del tamaño del aparato militar, deteriorando las ya endeble capacidades operativas de las Fuerzas.

En resumen, nos encontramos con que hasta 1990 la agenda jurisdiccional estuvo condicionada por la exigencia de democratizar las relaciones civiles-militares y limitar el poder de las Fuerzas Armadas. Esto explica que, durante los años radicales, la política en materia de reforma militar haya sido vacilante y reluctante.⁸ En este sentido, la prioridad de subordinar a las Fuerzas Armadas luego de la recuperación democrática condujo a desatender el diseño de los aspectos estratégicos del sector castrense, entendiéndose que éstos resultarían inaplicables si no estaban garantizadas las bases del control civil de las instituciones militares.

2.2 La consolidación del control civil de los militares. Los gobiernos de Carlos Menem

En el frente militar, la llegada a la presidencia de Carlos Menem en 1989 debió enfrentar dos grandes problemas: a) por un lado, los desafíos derivados del enjuiciamiento de los militares involucrados en el terrorismo de Estado durante el período 1976-1983, dado que pese a la sanción de las Leyes de Obediencia Debida y Punto Final, votadas durante la gestión alfonsinista, las Fuerzas Armadas continuaban presionando para encontrar una “solución política” a la revisión del pasado; b) por otra parte, aunque estrechamente vinculado con el primer punto, la gestión de Carlos Menem tuvo que enfrentarse a la presencia de los “carapintadas” en el seno del Ejército, que ya habían protagonizado tres levantamientos durante el gobierno radical.

Si bien ambos problemas fueron heredados del gobierno de Raúl Alfonsín, el escenario en el cual la gestión menemista debió enfrentarlos fue sustancialmente distinto al que rodeó al líder radical. Hacia 1990, el desafío de la conducción política de la defensa no yacía en sentar las bases para la democratización de las relaciones civiles-militares, sino en consolidar una subordinación que, por lo menos en sus aspectos normativos, ya había dado algunos pasos. El carácter disímil de este escenario no pasó

⁸ LÓPEZ, Ernesto (ed.) *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Buenos Aires: Altamira, 2007, p. 29.

inadvertido para la gestión menemista, diagnóstico que posibilitó la implementación de medidas que hubiesen resultado inaplicables durante los años radicales.

Respecto al problema de la revisión del pasado, la nueva gestión democrática decretó, a pocos meses de asumir el gobierno, una secuencia de indultos que alcanzaron a militares, policías y civiles procesados o condenados por su participación en hechos de violencia política durante los años 1976 y 1983. Asimismo, los decretos indultaron a los ex-comandantes de las Juntas Militares, y a los principales referentes de las organizaciones armadas. Adicionalmente, la medida alcanzó a los miembros de la organización Movimiento Todos por la Patria (MTP), que habían protagonizado el copamiento del cuartel de La Tablada en enero de 1989.

Los indultos fueron presentados por Menem como una invitación a la “pacificación nacional”, y su aprobación tuvo efectos inmediatos en las relaciones con las Fuerzas Armadas. Descontando el carácter éticamente aberrante de la medida, cabe citar las observaciones de Marcelo Saín, quien indicó que

los militares y la sociedad política, lejos de interpretar que la medida había sido una conquista resultante de la presión castrense, la asumieron como una decisión de Menem tendiente a resolver esa problemática fundamentalmente en vista de ampliar los márgenes de subordinación y obediencia castrense a su mandato. Desde ese momento, la administración menemista contó con un elevado grado de control efectivo sobre las Fuerzas Armadas, lo que nunca había sido conseguido por Alfonsín.⁹

Simultáneamente, la aprobación de los indultos impactó en las reivindicaciones de los “carapintadas”, al deslegitimar – parcialmente – sus reivindicaciones respecto al enjuiciamiento de militares.¹⁰ Esto no impidió, sin embargo, que la problemática escalase aceleradamente, culminando en un nuevo levantamiento armado el 3 de diciembre de 1990. La respuesta de la gestión menemista difirió también sustancialmente de los antecedentes alfonsinistas. Sin vacilaciones, se ordenó la represión de los focos rebeldes, y los militares amotinados fueron encarcelados y condenados. En el caso particular de Seineldín, el líder “carapintada” fue condenado a reclusión perpetua, mientras que el resto de los jefes militares sublevados fueron castigados con penas de entre dos y veinte años de prisión.

⁹ SAÍN, Marcelo. “Vaivenes y eficacia de la política militar del primer gobierno de Carlos Menem (1989-1995)”. *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 12, n.º 2, 1997, p. 16.

¹⁰ En relación al impacto de los indultos en las reivindicaciones “carapintadas”, es importante señalar que esta medida no alcanzó a los jefes que se sublevaron durante el gobierno de Alfonsín.

En otro orden de cosas, corresponde indicar que la reducción del gasto en defensa cumplió también una importante función disciplinaria sobre los militares. Si bien durante la gestión de Raúl Alfonsín el presupuesto militar había sufrido un drástico recorte, en los primeros años del gobierno menemista la restricción fue todavía más abrupta. Mientras que en 1988 el gasto militar representaba el 2,12% del PBI, en 1994 pasó a representar el 1,74%. La tendencia regresiva se mantuvo firme hasta el año 2000, donde el presupuesto en Defensa llegó al 1,35% del PBI.¹¹

En paralelo, el gobierno menemista adoptó otras decisiones que debilitaron aún más el poder de la corporación castrense. Nos referimos, centralmente, a la eliminación del servicio militar obligatorio en agosto de 1994, y al proceso de privatización del complejo industrial militar. La primera de estas medidas, vinculada con el asesinato del conscripto Omar Carrasco, dio por tierra con un aspecto centenario de las Fuerzas Armadas argentinas.¹² El segundo aspecto, como veremos a continuación, formó parte del alineamiento de nuestro país a las directrices de los Organismos Multilaterales de Crédito.

2.3 Fuerzas Armadas y política exterior

Desde el punto de vista estratégico y doctrinario, destacaremos tres elementos centrales de la gestión menemista: a) la ratificación de la separación categórica entre seguridad interior y defensa externa; b) la postergación indefinida de la reforma militar; y c) la participación creciente de las Fuerzas Armadas en misiones internacionales.

En relación al primer punto, el inicio de la gestión menemista confirmó el rumbo adoptado en la Ley de Defensa Nacional sancionada en 1988 por el gobierno radical. Así, en 1992 se sancionó la Ley de Seguridad Interior, que estableció las situaciones excepcionales en las cuales las Fuerzas Armadas podrían intervenir en la esfera interna.

¹¹ SAÍN, Marcelo. “Las Fuerzas Armadas en Argentina. Los dilemas de la reforma militar en una situación de crisis”, *Security and Defense Studies Review*, Vol 2, Winter 2002/2003, pp. 223-224.

¹² El servicio militar obligatorio en Argentina fue instaurado en el año 1901, impulsado por el entonces Ministro de Guerra Cnel. Pablo Ricchieri. En aquel momento, la sanción de la Ley tuvo un importante sentido disciplinario, al educar “moralmente” a la primera generación de inmigrantes nacidos en Argentina. Según Alain Rouquié la Ley Ricchieri fortaleció la caracterización de las Fuerzas Armadas como la “reserva moral” de la Nación. ROUQUIÉ, Alain. *Poder militar y sociedad política en Argentina*. Buenos Aires: Emecé, 1982.

La normativa ratificó que dicha participación eventual no incidiría bajo ningún aspecto “en la doctrina, organización, equipamiento, y capacitación de las Fuerzas Armadas”.¹³

Respecto a la reforma militar, si bien en ocasiones algunas de las medidas adoptadas durante la gestión menemista estuvieron rodeadas de una retórica reformista, lo cierto es que éstas formaban parte de otras agendas, fundamentalmente económicas. Esto sucedió, por ejemplo, con la masiva venta de inmuebles y bienes militares ordenada a partir de 1996, luego del nombramiento de Jorge Domínguez como Ministro de Defensa. Menem anunció esta medida como el inicio de una profunda reforma militar, y destacó que el dinero proveniente de la venta de inmuebles sería utilizado para la construcción de un “Pentágono argentino”.¹⁴ Sin embargo, lejos de constituir las bases de una reforma, los anuncios presidenciales – en conjunto con la disminución del gasto militar –, estuvieron mancomunados con la política general del Consenso de Washington, que recomendaba la reducción del gasto público y el desprendimiento de las empresas y bienes estatales “deficitarios”.

No obstante el estancamiento de la reforma militar, en los años ‘90 se produjo una transformación sustancial del rol internacional de las Fuerzas Armadas. Este “giro copernicano”, como lo ha llamado Ernesto López,¹⁵ llevó a la participación de nuestro país en la primera Guerra del Golfo, y al involucramiento creciente de los militares argentinos en las misiones internacionales de paz. Si bien ambas decisiones estuvieron vinculadas a la estrategia de alineación total del gobierno de Menem con la política norteamericana,¹⁶ lo cierto es que, al menos en lo que refiere a las misiones de paz, esta decisión contribuyó a precisar el rol internacional de las Fuerzas Armadas. Al mismo tiempo, favoreció el acomodamiento de los aspectos internacionales de la política de defensa a las decisiones adoptadas en materia de política exterior.

En relación a este último punto, cabe indicar que aún cuando nuestro país integraba este tipo de operaciones desde 1958, hasta entonces su participación era de carácter simbólico, tanto por el número de misiones, como de las tropas intervinientes. Así, del total de 30 misiones en las que participó nuestro país hasta 2004, 22 tuvieron

¹³ Ley N° 24.059 de Seguridad Interior. Boletín Oficial de la República Argentina, 17 de enero de 1992, Art. 32.

¹⁴ Clarín, 23/11/1996.

¹⁵ LÓPEZ, Ernesto (ed.) *Control civil sobre los militares... Op. cit.*

¹⁶ El principal sostenedor de este “giro copernicano” fue el analista Carlos Escudé. En palabras de este autor, la alineación estratégica a Estados Unidos contribuiría “a que los argentinos seamos percibidos como gente como uno en Occidente.” ESCUDÉ, Carlos. *El realismo periférico. Fundamento para la nueva política exterior argentina*. Buenos Aires: Planeta, 1992, p. 198.

lugar durante el gobierno de Menem.¹⁷ Sin embargo, las justificaciones en tono al envío de tropas al exterior resultaban poco claras, y la ambigüedad conceptual mantuvo abierta la participación de los militares argentinos tanto en una coalición multinacional como en una acción unilateral. Por esta razón, Alejandro Simonoff concluye que el envío de tropas al exterior formó parte de un diseño de política exterior basado en el seguidismo a los Estados Unidos.¹⁸

Finalmente, y en relación a este último punto, el alineamiento con la política exterior norteamericana se expresó también en una amplia variedad de decisiones adoptadas durante la gestión menemista; entre ellas, en las áreas vinculadas a la política nuclear. En estos años, nuestro país se retiró del Movimiento de los Países No Alineados, adhirió al Tratado de Proscripción de Armas Nucleares, y avanzó en el desmantelamiento de proyectos misilísticos. Estas decisiones apuntaron, según Rut Diamint¹⁹ hacia la conformación de un perfil estratégico “no conflictivo” para nuestro país.²⁰

En resumen, si bien con la asunción de Menem a la presidencia se desvanecieron gran parte de los condicionamientos que obstaculizaron la implementación de una reforma militar por parte de la gestión radical, el nuevo contexto no despertó mayor interés en la dirigencia política.²¹ Sobre la base de esta lectura, Marcelo Saín ha

¹⁷ La mayor participación argentina en misiones de paz no puede escindirse del crecimiento nominal de las misiones de paz a nivel mundial. En efecto, a partir del fin de la Guerra Fría la mayor parte de los países occidentales aumentaron su intervención en estas misiones: mientras que entre 1948 y 1989 se llevaron adelante 18 operaciones de mantenimiento de la paz, en la década de los 90 se iniciaron 35 misiones. UNITED NATIONS. *List of peacekeeping operations 1948-2011*. Información disponible en: www.un.org, 2011. Fecha de consulta: 11/04/2012.

¹⁸ SIMONOFF, Alejandro. “Envío de tropas y política exterior (1989-2005)”, *Relaciones Internacionales*, n° 28. La Plata: Instituto de Relaciones Internacionales, 2005.

¹⁹ DIAMINT, Rut. “Cambios en la política de seguridad: Argentina en busca de un perfil no conflictivo”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Santiago de Chile, Año 7, n° 1, 1992.

²⁰ Este último punto también se tradujo en el crecimiento de los vínculos políticos y diplomáticos en materia de Defensa entre nuestro país y Estados Unidos. Desde 1995, nuestro país participó de varias cumbres presidenciales y ministeriales, y fue dando lugar (tímidamente) a las pretensiones norteamericanas de centrar la agenda de la Defensa en el combate a las denominadas “nuevas amenazas”. En efecto, en el mismo acto en que Menem anunció la creación del “Pentágono argentino”, también destacó la necesidad de preparar estrategias nacionales para “combatir al narcoterrorismo y a los fundamentalismos”. *Clarín*, 23/11/1996.

²¹ Esta afirmación no excluye la sanción de la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, aprobada en 1998. En palabras de Marcelo Saín, “su sanción y promulgación no [fue] mas que un acta de intenciones (...) incumplida en todos sus términos por las distintas instancias del gobierno administrativo y del poder legislativo”. SAÍN, Marcelo. “Las Fuerzas Armadas en Argentina. Los dilemas de la reforma militar...”, *Op. cit.*, p. 225.

indicado que, aún cuando en los años 90 las resistencias castrenses a las reformas institucionales se fueron diluyendo, “lo que primó fue la indiferencia o la incompetencia oficial para convertir a aquellas condiciones en oportunidades de cambio institucional en el frente militar”.²²

2.4 *El gobierno de la Alianza y la salida de la crisis*

Tras las elecciones de 1999, Fernando De la Rúa confió la cartera ministerial en Ricardo López Murphy. Para estos años, el proceso recesivo iniciado en 1998 estaba pronto a alcanzar su máximo nivel. Y si hasta entonces las cuestiones estratégicas habían ocupado un lugar marginal en la agenda política, en un contexto de ajuste y crisis social no cabía esperar una mayor atención. En consecuencia, la crisis económica cercenó, inevitablemente, cualquier iniciativa vinculada a la modernización de la defensa. De forma automática, las pretensiones de la Ley de Reestructuración sancionada en 1998 quedaron encajonadas, y la nueva gestión dedicó su tiempo a proponer reformas complementarias, orientadas a racionalizar el gasto militar y a direccionar eficientemente los recursos de la jurisdicción.

Por otra parte, se comprendió que el alineamiento incondicional con la política exterior de los Estados Unidos durante los años de Menem había producido más de un dolor de cabeza en las relaciones con los países vecinos.²³ Por esta razón, el gobierno radical manifestó su intención de renovar la política exterior argentina, a los fines de orientar la mirada hacia la región suramericana. Pese a ello, no se logró torcer el rumbo trazado durante el menemato, y en ocasiones, se avanzó incluso aún más en la adopción de la agenda norteamericana. En efecto, en la Revisión de la Defensa publicada por el gobierno radical en 2001, se menciona oficialmente a un compendio de amenazas “no tradicionales” a la Defensa Nacional, entre las que se incluye al crimen organizado, el contrabando, y el narcoterrorismo. Como destaca Sergio Eissa, la incorporación de estas problemáticas a la agenda jurisdiccional – que integran claramente el ámbito de la

²² *Ibidem*, pp. 227-228.

²³ En un trabajo publicado en 1998, Rut Diamint advirtió sobre los temores regionales que generaba la incorporación de Argentina como aliado extra-OTAN. Al respecto, la autora indicaba que estos temores respondían mas a un “déficit comunicacional” del gobierno argentino, que a una lectura de balance de poder por parte de los países vecinos. En cualquier caso, esta desatención deterioraba la tendencia hacia la cooperación a la que apuntaban los regímenes de seguridad en América Latina. DIAMINT, Rut. *Argentina Security Policy, Democratic Stability and International Framework*. Paper prepared for the XXI International Congress of the Latin American Studies Association. Chicago, September, 1998, p. 20.

seguridad interior –, se encuentra en abierta contradicción con el marco normativo nacional y con el consenso doctrinario logrado desde la recuperación democrática.²⁴

La ambivalencia que caracterizó a la gestión de la Alianza hizo que, pese a estos retrocesos, meses antes de la crisis de diciembre de 2001 se haya impulsado la aprobación de la Ley de Inteligencia Nacional. Esta normativa avanzó aún más en la distinción entre las esferas de seguridad interior y defensa nacional. Hasta entonces, los asuntos de inteligencia habían logrado mantenerse al margen de las transformaciones doctrinarias acumuladas desde 1983, y constituían un campo sobre el cual las sucesivas gestiones no habían avanzado. En efecto, incluso en los momentos previos a su sanción, la Ley de Inteligencia contaba con la oposición del propio presidente y del entonces Ministro de Defensa Horacio Jaunarena.²⁵

Los sucesos del 19 y 20 de diciembre, que derivaron en la renuncia de De la Rúa y de todo su gabinete, reavivaron el debate sobre la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad interna. Sin embargo, como indica Paula Canelo, luego de algunas ambigüedades los comandantes de las tres fuerzas se pronunciaron en contra de una eventual participación en la represión, aún cuando la declaración del estado de sitio había generado las condiciones previstas en la Ley de Seguridad Interior.²⁶

Durante el lapso comprendido entre la salida de De la Rúa y el gobierno transicional de Eduardo Duhalde, los llamamientos a la utilización de las Fuerzas Armadas en el orden interno se prolongaron. No obstante, en las semanas posteriores a la crisis fueron los propios uniformados quienes se encargaron de despejar las dudas instaladas incluso por los funcionarios ministeriales. En palabras de Canelo, a esta altura “aún aquellos [militares] que habían insistido recurrentemente en avanzar por sobre la legislación vigente en materia de defensa y seguridad para ampliar su injerencia sobre cuestiones internas, se replegaban ahora en posturas defensivas y hasta acusatorias

²⁴ EISSA, Sergio. *Lo que el neoliberalismo se llevó. Reconstruyendo la política de defensa Argentina*, en *Working Paper N° 40*. Programa Defensa y Seguridad. CAEI, 2010, p. 9.

²⁵ LÓPEZ, Ernesto. (ed.). *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Buenos Aires: Altamira, 2007, p. 33-34.

²⁶ CANELO, Paula. *El futuro atado al pasado. Políticos y militares frente al nuevo rol de las Fuerzas Armadas argentinas (1995-2002)*. Tesis de Maestría de FLACSO. Mimeo, 2005.

de quienes ejercían sus reflejos golpistas para perturbar aún más el caldeado escenario”.²⁷

Este posicionamiento de las Fuerzas Armadas evidenció un profundo cambio de época en las relaciones entre las instituciones castrenses y el sistema político. También cambiarían, en los años venideros, los desafíos de la conducción política del sector.

3. La agenda académica de la Defensa en Argentina. Del control civil de las Fuerzas Armadas al gobierno político de la jurisdicción

En la sección anterior, dimos cuenta del rumbo que adoptó la agenda política de la defensa desde la transición democrática de 1983. En este apartado, centraremos la mirada en la trayectoria de los estudios e investigaciones sobre las cuestiones de la defensa, a los efectos de presentar una semblanza de la agenda académica del sector. Para ello, hemos distinguido entre tres núcleos o etapas relativamente diferenciados, que observan a su vez un ordenamiento cronológico: a) una primera etapa centrada en el problema de la autonomía militar y el control civil de las Fuerzas; b) un segundo momento que incorpora progresivamente las demandas de una reforma militar; y c) el inicio de una tercera etapa, orientada a revisar los debates sobre el “control civil”, y a identificar las vacancias generadas en materia de conducción política de la defensa.

3.1 La agenda de la autonomía militar

El primer grupo de estudios sobre la política de defensa y la política militar se desarrolló de forma paralela a los desafíos políticos de la jurisdicción. Como señala Sabina Frederic, estas primeras reflexiones – que la autora define como la “visión experta” de las relaciones civiles-militares – tuvieron un fuerte anclaje en la arena política.²⁸ Centrados en la subordinación del poder militar y en su transformación en una institución del estado, los trabajos desarrollados en los primeros años de la vida democrática demandaron la creación de estructuras y normativas políticas, institucionales y jurídicas que restrinjan los márgenes de acción de las Fuerzas Armadas.

²⁷ *Ibidem*, p. 59.

²⁸ FREDERIC, Sabina. *Los usos de la fuerza pública. Debates sobre militares y policías en las ciencias sociales de la democracia*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 2011, p. 28.

Un estado de la cuestión sobre las agendas política y académica de la defensa en Argentina (1983-2003) – 39

En cumplimiento de esta tarea, los analistas buscaron identificar las condiciones que llevaron a las Fuerzas Armadas a interrumpir sistemáticamente el sistema político, ganando altos niveles de autonomía.²⁹ En este grupo de investigaciones encontramos los trabajos iniciales de Ernesto López,³⁰ la compilación de artículos de Gustavo Druetta y Eduardo Estévez³¹ y los trabajos de Andrés Fontana³² y de Juan Rial.³³ Todos estos autores coincidieron en que el principal condicionamiento de la flamante democracia argentina era la superación de la autonomía militar, en conjunto con el tratamiento judicial de las violaciones a los derechos humanos cometidas por miembros de las Fuerzas Armadas.³⁴

Probablemente, esta caracterización motivó a los investigadores a recuperar las obras clásicas sobre la temática de las relaciones civiles-militares, y con especial énfasis

²⁹ Cabe destacar que este tema había sido profundamente estudiado, desde una perspectiva histórica, por un conjunto de investigaciones clásicas sobre el poder militar en Argentina, conformado por los trabajos de PORTANTIERO, Juan Carlos. “Economía y política en la crisis argentina: 1958-1973”, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol.38:2, abril-junio de 1977; O’DONELL, Guillermo. “Modernización y golpes militares”, en *Desarrollo Económico*, vol.12, n°47, octubre.-diciembre de 1972; ROUQUIÉ, Alain. *Op. cit.*; y POTASH, Robert. *Ejército y política en la Argentina*. Buenos Aires: Hyspamérica, 1985. A diferencia de estas investigaciones, los estudios mencionados en este trabajo estuvieron fuertemente influenciadas por el enfoque de las relaciones civil-militares desarrollado por Huntington (HUNTINGTON, Samuel. *The Soldier and the State: the theory and politics of civil-military relations*. Cambridge: Harvard University Press, 1957) y Janowitz (JANOWITZ, Morris. *El soldado profesional. Retrato político y social*. Buenos Aires: Omeba, 1967). Ambos autores abordaron, con matices, las particularidades subjetivas de la actividad militar y las tensiones entre la naturaleza de la corporación castrense y el sistema político. Si bien sus tesis serían luego ampliamente debatidas, sus consideraciones conformaron un acervo a partir del cual se introdujo la temática en nuestro país.

³⁰ LÓPEZ, Ernesto. *Seguridad nacional y sedición militar*. Buenos Aires: Legasa, 1987; _____. *El último levantamiento*. Buenos Aires: Legasa, 1988.

³¹ DRUETTA, Gustavo y ESTÉVEZ, Eduardo (coords.) *Defensa y democracia. Un debate entre civiles y militares*. Buenos Aires: Punto Sur Editores, 1990.

³² FONTANA, Andrés. *Fuerzas Armadas, partidos políticos y transición a la democracia*. Buenos Aires: CEDES, 1984; _____. “La política militar del gobierno constitucional argentino”, en NUN, Juan y PORTANTIERO, Juan Carlos (comps.) *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*. Buenos Aires: Punto Sur Editores, 1987; _____. “De la crisis de Malvinas a la subordinación condicionada: conflictos intramilitares y transición política en Argentina”, en *Working Paper* N° 74. The Helen Kellogg Institute for International Studies, 1986.

³³ RIAL, Juan. “Las fuerzas armadas de América del Sur y su relación con el Estado en el nuevo contexto democrático, en un mundo en cambio constante”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n.º 74, Octubre – Diciembre de 1991.

³⁴ ACUÑA, Carlos y SMULOVITZ, Catalina. *¿Ni olvido ni perdón? Derechos humanos y tensiones cívico-militares en la transición argentina*. Ponencia presentada en el XVI International Congress of Latin America Studies Association, Washington DC, Abril de 1991; _____. “Militares en la transición argentina. Del gobierno a la subordinación constitucional”, en ACUÑA, Carlos et al (comps.) *Juicio, castigos y memorias. Derechos humanos y justicia en la política argentina*. Buenos Aires: Nueva Visión, 1995.

el enfoque desarrollado por Samuel Huntington.³⁵ Sin embargo, esta recuperación conceptual no estuvo exenta de dificultades, ya que como el mismo Ernesto López observaría años más tarde, la mirada del autor norteamericano resultaba tan “valiosa y sugerente” como “insuficiente para el caso argentino”, al considerar a la subordinación militar como un “dato” de la realidad.³⁶ Tal como hemos visto en el derrotero de la agenda política, bastante lejos de ser un dato, la subordinación militar en Argentina estaba fuertemente condicionada. Esta particularidad fue señalada oportunamente por Andrés Fontana, quien indicó que las Fuerzas Armadas estaban reacias a cualquier negociación y, en particular, a la revisión de las violaciones a los derechos humanos en el pasado reciente.³⁷

Sin embargo, en líneas generales los analistas argentinos recuperaron la idea huntingtoniana respecto de la necesidad de alcanzar un “control civil objetivo”, que garantice una subordinación efectiva de los militares al sistema político, sobre la base de una legitimidad – en términos weberianos – de tipo racional-legal. Como indica López,³⁸ la pregunta central a responder era qué hacer con los militares, es decir, como controlar la “cuestión militar”. La imperiosa necesidad de responder a esta pregunta encontraba, simultáneamente, su correlato en la arena política, tal como evidenciaron los levantamientos “carapintadas” sucedidos entre 1987 y 1991. Estos episodios merecieron, en consecuencia, oportunos análisis en las obras de Ernesto López³⁹ y Marcelo Saín.⁴⁰ Por lo tanto, estas investigaciones iniciales leyeron los desafíos de la época en una clave similar a la propuesta por la gestión política de la defensa. Esto permitió que los conocimientos generados contribuyesen a fundamentar, desde el plano de la teoría política, las acciones del gobierno radical respecto al problema de la autonomía de las Fuerzas Armadas.

³⁵ HUNTINGTON, Samuel. *Op. cit.*

³⁶ LÓPEZ, Ernesto. *Ni la ceniza ni la gloria. Actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín*. Bernal: UnQui, 1994, p. 24-25.

³⁷ FONTANA, Andrés. “De la crisis de Malvinas...”, *op. cit.*, p. 35.

³⁸ LÓPEZ, Ernesto. *Ni la ceniza ni la gloria... Op. cit.*

³⁹ LÓPEZ, Ernesto. *El último levantamiento, Op. cit.*; y LÓPEZ, Ernesto. *Ni la ceniza ni la gloria... Op. cit.*

⁴⁰ SAÍN, Marcelo. *Los levantamientos carapintada 1987-1991*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1994.

La reflexión sobre la autonomía militar se extendió durante los años '90, aunque menguando en la segunda mitad de la década. Trabajos como los de Tibiletti⁴¹ y López y Pion-Berlin⁴² buscaron dar cuenta de la complejidad de factores y condicionantes que atravesaron (y atraviesan) la relación entre las instituciones militares, el poder político y la sociedad civil. En el trabajo titulado *Democracia y cuestión militar*,⁴³ López y Pion Berlín propusieron una problematización más profunda del concepto de autonomía militar, distinguiendo entre comportamientos autonómicos de carácter ofensivo y defensivo. Así, mientras que los primeros persiguen objetivos eminentemente políticos, los segundos atienden a demandas de carácter institucional o profesional, resultando menos amenazadores a la estabilidad del sistema político. El mencionado trabajo refleja el carácter acumulativo de los conocimientos generados alrededor del problema de la autonomía militar y expresa, paralelamente, los avances de la agenda política de la jurisdicción.

3.2 La necesidad de una reforma militar

A mediados de los '90 comenzaron a observarse los primeros desacomodamientos entre la agenda política de la defensa y los estudios originados en el campo académico. Para estos años, la agenda académica fue incorporando progresivamente nuevas problemáticas y objetos de estudio. De manera gradual, algunas investigaciones comenzaron a señalar que aún cuando nuestro país había logrado subordinar efectivamente a los militares al poder civil, no había tenido los mismos éxitos a la hora de transformar el funcionamiento interno del sector militar, y de avanzar en la modernización del sistema de defensa. En palabras de Rosendo Fraga, para estos años Argentina debía demostrar “que la subordinación militar al poder civil no implica el deterioro de las capacidades defensivas del Estado”.⁴⁴

⁴¹ TIBILETTI, Luis. “Parlamento y relaciones cívico-militares en la transición y consolidación democrática en la Argentina (1983-1985)”, *Revista de Ciencias Sociales* N°3. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 1995.

⁴² LÓPEZ, Ernesto y PION-BERLÍN, David. *Democracia y cuestión militar*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 1996.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ FRAGA, Rosendo. “La política de defensa a veinte años del último golpe”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Santiago de Chile, Año 11, Núm 2, abril-junio de 1996, p. 15.

En este sentido, cabe destacar que uno de los autores que denunció insistentemente la necesidad de reestructurar y racionalizar el sistema de defensa en función de las nuevas circunstancias domésticas e internacionales fue Thomas Scheetz. En sucesivos trabajos, Scheetz⁴⁵ indicó que, en las condiciones vigentes, las Fuerzas Armadas estaban bastante lejos de poder cumplir con las misiones asignadas en 1988 por la Ley de Defensa Nacional. Al mismo tiempo, destacó que la caída no planificada de los recursos presupuestarios asignados al sector profundizaba la crisis organizacional, ya que los sistemas de armas eran eliminados sin ningún tipo de criterio político-estratégico. En base a este diagnóstico, Thomas Scheetz y Gustavo Cáceres propusieron la adopción de una postura estratégica de “defensa no provocativa”. En una compilación de trabajos, editada en 1995, los autores recogieron los aportes de diversos especialistas en la materia,⁴⁶ con el objetivo de “contribuir en la búsqueda de una solución razonable al problema de la indefensión militar argentina”.⁴⁷

El achicamiento no planificado de las capacidades militares fue percibido también por Ernesto López. En un artículo publicado en 1992, el autor señala que, producto de la reducción presupuestaria, nuestro país estaba protagonizando un “desarme de hecho”, ya que “no [hubo] una decisión elaborada y consciente de producirlo, sino mas bien es el resultado de una situación general regresiva y de unas políticas gubernamentales restrictivas, diseñadas para enfrentar los problemas económico-financieros por los que atraviesa el país (y no para dar respuesta a la problemática de la defensa)”.⁴⁸

Se observa que este segundo grupo de estudios comenzó a preguntarse por las consecuencias que, en el plano de las capacidades militares, había tenido restricción no planificada del gasto militar. De esta forma, se advirtió que la ausencia de criterios

⁴⁵ SCHEETZ, Thomas. “El marco teórico, político y económico para una reforma militar en la Argentina”, *Documentos de Trabajo N°50*. Buenos Aires. EURAL, 1993; SCHEETZ, Thomas. “Los costos económicos de la Defensa en la Argentina y Chile y el esbozo de una solución”, *Revista de Ciencias Sociales N°3*. Bernal. Universidad Nacional de Quilmes. 157-174, 1995a; SCHEETZ, Thomas. “La necesaria reforma militar argentina”, *Revista Nueva Sociedad*, N° 138, Buenos Aires, 1995b.

⁴⁶ Además del aporte de los compiladores, el libro contiene trabajos de Carlos Mariano Gazcón, Alfredo Cabeza, Fernando López-Imicoz, César Docampo, Rut Diamint, Carlos Kulikowski y Dante Giadone.

⁴⁷ SCHEETZ, Thomas y CÁCERES, Gustavo. *Defensa no provocativa. Una propuesta de reforma militar para la Argentina*. Buenos Aires: Editora Buenos Aires, 1995, p. 7.

⁴⁸ LÓPEZ, Ernesto. “Desarme de hecho y cooperación para la paz”, en *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Vol VII, n.º 1, 1992, p. 9.

Un estado de la cuestión sobre las agendas política y académica de la defensa en Argentina (1983-2003) – 43

técnicos y políticos que orientasen el achicamiento del aparato militar había afectado notablemente las capacidades defensivas del Estado.⁴⁹

Sin embargo, el impacto político de estas reflexiones fue variable. La subordinación definitiva de los militares al sistema político – efectivizada con la represión a los “carapintadas” en 1990 –, junto a la desactivación de los juicios a los militares involucrados en el terrorismo de Estado, había empujado los asuntos castrenses hacia los márgenes de la agenda política. Al mismo tiempo, aún cuando las autocríticas de Martín Balza⁵⁰ y las declaraciones de Adolfo Scilingo⁵¹ convulsionaron la opinión pública, el eje de los debates sobre la “cuestión militar” se mantuvo centrado en las demandas por la reapertura de los juicios. En consecuencia, la impunidad respecto al terrorismo de Estado contribuyó al mantenimiento de una agenda nacional que, en el plano militar, permaneció anclada al problema de la influencia política de las Fuerzas Armadas.

Pero si bien los llamamientos a una reforma militar influenciaron tangencialmente la arena política, sí se produjo un mayor impacto en el sentido inverso. Esto explica que, hacia el final de la década de los ‘90, el problema del control civil haya vuelto a permear los estudios sobre defensa y Fuerzas Armadas. A modo de ejemplo, cabe hacer referencia al estudio de Marcela Donadío sobre la mentalidad militar,⁵² a las afirmaciones de Virgilio Beltrán respecto a que las Fuerzas Armadas

⁴⁹ En relación al fortalecimiento de las capacidades defensivas, Marcela Donadío sostuvo que una de las tareas pendientes del gobierno civil y las fuerzas armadas era la implementación de una reforma militar orientada a fortalecer el rol del Estado Mayor Conjunto. DONADÍO, Marcela. “La construcción de una nueva política de defensa en Argentina”, en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 11, N° 2, 1996.

⁵⁰ El 25 de abril de 1995, el entonces Jefe del Estado Mayor General del Ejército, Martín Balza, leyó públicamente un documento en el que se reconocía por primera vez la participación de dicha fuerza en la “guerra sucia” y el terrorismo de estado de los años ‘70. Sobre el tema, se sugiere consultar: CANELO, Paula. “La responsabilidad y la convicción. Las ‘autocríticas’ del general Balza y su impacto en la interna militar argentina durante los años noventa”, en *Militares e política*, N° 7, Universidade Federal do Río de Janeiro, julho a dezembro de 2010.

⁵¹ En 1997, el ex oficial de la Armada Adolfo Scilingo se convirtió en uno de los primeros militares argentinos en reconocer judicialmente su participación en el terrorismo de estado. En declaraciones frente al juez español Baltasar Garzón, el ex capitán de corbeta indicó haber formado parte de los llamados “vuelos de la muerte”, mediante los que se arrojaban los cuerpos de detenidos-desaparecidos al mar. Previamente, Scilingo había anticipado su confesión en una entrevista realizada por el periodista Horacio Verbitsky. Ver: VERBITSKY, Horacio. *El vuelo*. Buenos Aires, Editorial Planeta, 1995.

⁵² Aún cuando el estudio de Donadío incorpora una mirada novedosa respecto de la relación entre las Fuerzas Armadas y el sistema político – al centrar la atención en la cultura profesional de los militares –, la autora sitúa el nudo problemático de su investigación en la temática de las relaciones civiles-militares.

mantenían una relación de “coexistencia pacífica” con la elite política,⁵³ y a la compilación de trabajos dirigida por Rut Diamint en 1999, titulada *Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*.⁵⁴ En esta obra referencial –que incluye aportes de diferentes expertos de la región–, los analistas observan que la autonomía militar continúa siendo un obstáculo para el diseño de una política de defensa integral. De esta forma, si bien se reconocen las falencias de la conducción política en materia estratégica y de reforma militar, a la hora de identificar los desafíos del mediano plazo en la jurisdicción se indica que “el objetivo es establecer una tradición de control civil, [es decir] hacer que las instituciones militares sean neutrales en política”.⁵⁵

3.3 Hacia un nuevo rumbo: la revisión de los debates saldados

En los albores del siglo XXI, la agenda académica de la defensa había perdido la homogeneidad temática que la caracterizó desde los años de la restauración democrática hasta mediados de los ‘90. Si bien por una parte se reconocían los descuidos insoslayables en materia de reestructuración de las Fuerzas Armadas y de formulación de criterios políticos integrales, los análisis de principios de 2000 lograron apartarse sólo parcialmente del problema del control civil y de la subordinación de los militares.

En relación a la ausencia de criterios integrales para el sistema de defensa, Marcelo Saín observó que durante la década de los 90 se produjo en nuestro país “un proceso de desmovilización y desarme de hecho”, consistente en un “mero achicamiento institucional pero manteniendo los mismos basamentos doctrinales de otrora y la misma estructura orgánico-funcional articulada para enfrentar situaciones y conflictos ya desaparecidos”.⁵⁶ Este diagnóstico – que ya había sido advertido preliminarmente en algunos trabajos de la década anterior –, fue también compartido por Germán Montenegro, quien alertó sobre la “desactualización doctrinaria” de las Fuerzas

DONADÍO, Marcela. *De los golpes a la colaboración: una mirada a la mentalidad profesional en el Ejército Argentino*. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales. Buenos Aires: FLACSO, 2000.

⁵³ BELTRÁN, Virgilio. “Las fuerzas armadas del Cono Sur de América frente al siglo XXI: algunas alternativas de cambio”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Santiago de Chile, Año 15, n° 3, 2000, p. 52.

⁵⁴ DIAMINT, Rut (ed.) *Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1999

⁵⁵ *Ibidem*, p. 19.

⁵⁶ SAÍN, Marcelo. “Las Fuerzas Armadas en Argentina. Los dilemas de la reforma militar...”. *Op. cit.*, p. 224.

Un estado de la cuestión sobre las agendas política y académica de la defensa en Argentina (1983-2003) – 45

Armadas, y sobre el impacto que esta vacancia originaba en las estructuras operativas y funcionales del aparato militar.⁵⁷

No obstante, si bien estos trabajos inclinaron parcialmente la agenda hacia el tratamiento de la dimensión estratégica de la defensa, lo cierto es que el abordaje de esos temas fue un resultado colateral de las ambigüedades políticas respecto a la adopción de la “nueva agenda de seguridad” diseñada por Estados Unidos para el hemisférico americano. De este modo, los trabajos previamente citados coincidieron en que la ausencia de criterios integrales había propiciado la incorporación de las “nuevas amenazas” a la agenda sectorial, aún cuando esto supusiese una revisión de los consensos normativos alcanzados desde la recuperación democrática.

Así, los analistas vincularon las vacancias estratégicas con los llamamientos a la utilización de los militares para tareas de seguridad interior.⁵⁸ Al respecto, Marcelo Saín concluyó que los intentos de adoptar la “nueva agenda de seguridad” reflejaron las falencias de la clase política a la hora de definir un modelo institucional de Fuerzas Armadas.⁵⁹ Esta misma lectura subyace en el trabajo elaborado en conjunto entre Marcelo Saín y Valeria Barbuto, donde se relatan las ambigüedades oficiales de los funcionarios respecto al rol de las Fuerzas Armadas.⁶⁰

Finalmente, luego de la crisis política desatada en 2001, y tras el gobierno provisional de Eduardo Duhalde, se produciría un nuevo “giro copernicano” en la agenda política y académica de la defensa.⁶¹ Para estos años, resultaba claro que la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político no dependía únicamente de la

⁵⁷ MONTENEGRO, Germán. “‘Nuevas Amenazas’ Aproximación desde una perspectiva internacional”, en LÓPEZ, Ernesto y SAÍN, Marcelo (comps.) “*Nuevas Amenazas*”. *Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil*. Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 2003.

⁵⁸ Para un *racconto* de estos llamamientos, ver el artículo de Horacio Verbitsky titulado “Nuevas amenazas”, publicado en el diario *Página 12*, 21/09/2003.

⁵⁹ SAÍN, Marcelo. *Las “nuevas amenazas” y las Fuerzas Armadas en la Argentina de los ‘90*. Ponencia presentada en el XXIII International Congress Latin American Studies Association (LASA). Washington, DC, United States, 6-8 de septiembre de 2001 y _____. “Nuevos horizontes, nuevos problemas. Las Fuerzas Armadas argentinas frente a las nuevas ‘amenazas’”. *Op. cit.*

⁶⁰ SAÍN, Marcelo y BARBUTO, Valeria. *La reinstitucionalización democrática de las Fuerzas Armadas*. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales, 2002.

⁶¹ Empleamos la expresión “giro copernicano” del modo en que es utilizada por Ernesto López. Ver: LÓPEZ, Ernesto (ed.) *Control civil sobre los militares...* *Op. cit.*

aplicación de medidas de control civil, sino que también requería la formulación de directrices y apreciaciones político-estratégicas para la organización del sector. Al mismo tiempo, la declaración de nulidad de las leyes de impunidad y los indultos propició la creación de un nuevo clima político para el tratamiento de la cuestión militar, allanando el camino para la incorporación de nuevos desafíos en la agenda de la jurisdicción.

4. Palabras finales

En los párrafos anteriores nos propusimos estudiar, en sus aspectos generales, la evolución de las agendas política y académica de la defensa. Como resultado, hemos dado cuenta de la existencia de una suerte de tensión, al interior de ambos campos de trabajo, entre dos tipos de objetivos y/o responsabilidades en materia de defensa y organización de las Fuerzas Armadas: por un lado, el control civil de los militares, es decir, la reducción de los márgenes de autonomía de las instituciones castrenses; por otro, la tarea de adecuar los aspectos estratégicos de la defensa a las necesidades del orden democrático, es decir, de conducir políticamente la organización del sector.

Si bien ambas cuestiones se encuentran íntimamente entrelazadas, lo cierto es que responden a tareas bien distintas. Mientras que en el primer caso se trata de reducir el poder de los militares, independientemente del cumplimiento de la “función” estatal de la defensa, en el segundo caso se hace foco en la necesidad de adecuar la estructura y las tareas de las Fuerzas Armadas al contexto estratégico en el que está inserto un Estado. Por esta razón, Jorge Battaglino distingue, respectivamente, entre la “política militar” y la “política de defensa” propiamente dicha.⁶² Apelando a este criterio, se ratifica el supuesto del autor respecto de que, hasta finales de los años ‘90, la agenda política de la defensa estuvo centrada en la aplicación de medidas de política militar, dejando a un lado la formulación de lineamientos estratégicos para el funcionamiento del sector castrense.

Lo que hemos intentado demostrar en este trabajo es que una inclinación similar puede observarse en la agenda intelectual de la defensa durante el período 1983-2003. En efecto, es posible encontrar numerosos paralelismos entre la producción intelectual y la gestión pública: ambos campos de acción evolucionan casi de manera conjunta – a

⁶² BATTAGLINO, Jorge. *Op. cit.*

partir de mediados de los '90 y hasta los primeros años de la década del 2000 –, desde los aspectos vinculados estrictamente a la supresión de la autonomía militar, hasta llegar a las problemáticas de carácter político-estratégico.

Por supuesto, la transición de un espacio a otro (de la política militar a la política de defensa) no fue lineal, ni se mantuvo ajena a las limitaciones de la coyuntura política, económica y social. En efecto, es tras la superación de la subordinación militar cuando comienzan a observarse los desencuentros. No obstante, el derrotero refleja que en la medida en que fue avanzándose en el control civil de las fuerzas armadas, prontamente fueron ampliándose las responsabilidades a asumir por parte del poder político. En este sentido, corresponde a la labor académica el mérito de haber iluminado, de forma prematura, algunas de estas nuevas tareas. A partir de entonces, se comprendió que la “vacancia” en la conducción de los aspectos estratégicos de la defensa podría convertirse en una espada de doble filo: si bien por un lado impide el fortalecimiento de “los militares” como corporación, también conduce a la delegación – por omisión – de la definición de los asuntos centrales de la política de defensa en manos de los propios uniformados.

Creemos que este derrotero contribuye a explicar, al menos en parte, algunos de los desafíos centrales que atraviesan actualmente la agenda de la defensa en Argentina. Una vez alcanzada la subordinación militar, resulta evidente que conducir políticamente la jurisdicción supone bastante más que “controlar” a las Fuerzas. Gobernar políticamente la defensa es un proceso dinámico, que requiere – entre otras cosas –, que la conducción política del Estado formule, regule y controle los marcos de intervención de los militares en la sociedad, es decir, que defina de forma precisa e inequívoca cuáles son las situaciones en las que se autoriza el empleo de la fuerza armada. Pero al mismo tiempo, esta restricción del campo de acción de los militares debe conjugarse con la definición de los aspectos estratégicos de la política de defensa: la forma en que el Estado Nacional prevé relacionarse con el escenario regional e internacional, y el papel contribuyente a ese relacionamiento de las instituciones militares.

Bibliografía

- ACUÑA, Carlos y SMULOVITZ, Catalina. *¿Ni olvido ni perdón? Derechos humanos y tensiones cívico-militares en la transición argentina*. Ponencia presentada en el XVI International Congress of Latin America Studies Association, Washington DC, Abril de 1991.
- _____ y _____. “Militares en la transición argentina. Del gobierno a la subordinación constitucional”, en ACUÑA, Carlos *et al* (comps.) *Juicio, castigos y memorias. Derechos humanos y justicia en la política argentina*. Buenos Aires: Nueva Visión, 1995.
- ALFONSÍN, Raúl. *Memoria política. Transición a la democracia y derechos humanos*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2009.
- BELTRÁN, Virgilio. “Las fuerzas armadas del Cono Sur de América frente al siglo XXI: algunas alternativas de cambio”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Santiago de Chile, Año 15, n° 3, 2000.
- BATTAGLINO, Jorge. “Política de defensa y política militar durante el kirchnerismo”, en de Luca, Miguel y Malamud, Andrés (comps.) *La política en tiempos del kirchnerismo*. Buenos Aires: Eudeba, 2011.
- CANELO, Paula. *El futuro atado al pasado. Políticos y militares frente al nuevo rol de las Fuerzas Armadas argentinas (1995-2002)*. Tesis de Maestría de FLACSO. Mimeo, 2005.
- _____. “La responsabilidad y la convicción. Las ‘autocríticas’ del general Balza y su impacto en la interna militar argentina durante los años noventa”, en *Militares e política* N° 7, Universidade Federal do Río de Janeiro, julho a dezembro de 2010.
- DIAMINT, Rut. “Cambios en la política de seguridad: Argentina en busca de un perfil no conflictivo”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Santiago de Chile, Año 7, n° 1, 1992.
- _____. (ed.). *Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1999.
- _____. *Argentina Security Policy, Democratic Stability and International Framework*. Paper prepared for the XXI International Congress of the Latin American Studies Association. Chicago, September 24-26, 1998.
- DONADIO, Marcela. “La construcción de una nueva política de defensa en Argentina”, en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 11, N° 2, 1996.
- _____. *De los golpes a la colaboración: una mirada a la mentalidad profesional en el Ejército Argentino*. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales. Buenos Aires: FLACSO, 2000.
- DRUETTA, Gustavo y ESTÉVEZ, Eduardo (coords.) *Defensa y democracia. Un debate entre civiles y militares*. Buenos Aires: Punto Sur Editores, 1990.
- EISSA, Sergio. *Lo que el neoliberalismo se llevó. Reconstruyendo la política de defensa Argentina*, en *Working Paper* N° 40. Programa Defensa y Seguridad. CAEI, 2010.

- ESCODÉ, Carlos. *El realismo periférico. Fundamento para la nueva política exterior argentina*. Buenos Aires: Planeta, 1992.
- FONTANA, Andrés. *Fuerzas Armadas, partidos políticos y transición a la democracia*. Buenos Aires: CEDES, 1984.
- _____. “La política militar del gobierno constitucional argentino”, en NUN, Juan y PORTANTIERO, Juan Carlos (comps.) *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*. Buenos Aires: Punto Sur Editores, 1987.
- FONTANA, Andrés. “De la crisis de Malvinas a la subordinación condicionada: conflictos intramilitares y transición política en Argentina”, en *Working Paper* N° 74. The Helen Kellog Institute for International Studies, 1986.
- FRAGA, Rosendo. “La política de defensa a veinte años del último golpe”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Santiago de Chile, Año 11, Núm 2, abril-junio de 1996.
- FREDERIC, Sabina. *Los usos de la fuerza pública. Debates sobre militares y policías en las ciencias sociales de la democracia*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 2011.
- HUNTINGTON, Samuel. *The Soldier and the State: the theory and politics of civil-military relations*. Cambridge: Harvard University Press, 1957.
- JANOWITZ, Morris. *El soldado profesional. Retrato político y social*. Buenos Aires: Omeba, 1967.
- JAUNARENA, Horacio. *La casa está en orden. Memorias de la transición*. Buenos Aires: Taidea, 2011.
- LÓPEZ, Ernesto. *Seguridad nacional y sedición militar*. Buenos Aires: Legasa, 1987.
- _____. *El último levantamiento*. Buenos Aires: Legasa, 1988.
- _____. “Desarme de hecho y cooperación para la paz”, en *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Vol VII, N° 1, 1992.
- _____. *Ni la ceniza ni la gloria. Actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín*. Bernal: UnQui, 1994.
- _____. (ed.). *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Buenos Aires: Altamira, 2007.
- _____. y PION-BERLÍN, David. *Democracia y cuestión militar*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 1996.
- MONTENEGRO, Germán. “‘Nuevas Amenazas’ Aproximación desde una perspectiva internacional”, en LÓPEZ, Ernesto y SAÍN, Marcelo (comps.) “*Nuevas Amenazas*”. *Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil*. Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 2003.
- _____. “‘Nuevas Amenazas’ Aproximación desde una perspectiva internacional”, en LÓPEZ, Ernesto y SAÍN, Marcelo (comps.) “*Nuevas Amenazas*”. *Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 2003.

- O'DONELL, Guillermo. "Modernización y golpes militares", en *Desarrollo Económico*, vol.12, n°47, octubre.-diciembre de 1972.
- POCZYNOK, Iván. *¿Legislando para la guerra de las galaxias? El terrorismo como hipótesis de conflicto en los debates parlamentarios de la Ley de Defensa Nacional*. Ponencia presentada en las IX Jornadas de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2011.
- PORTANTIERO, Juan Carlos. "Economía y política en la crisis argentina: 1958-1973", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol.38:2, abril-junio de 1977.
- POTASH, Robert. *Ejército y política en la Argentina*. Buenos Aires: Hyspamérica, 1985.
- RIAL, Juan. "Las fuerzas armadas de América del Sur y su relación con el Estado en el nuevo contexto democrático, en un mundo en cambio constante", *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, N° 74, Octubre – Diciembre de 1991.
- ROUQUIÉ, Alain. *Poder militar y sociedad política en Argentina*. Buenos Aires: Emecé, 1982.
- SAÍN, Marcelo. *Los levantamientos carapintada 1987-1991*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1994.
- _____. "Vaivenes y eficacia de la política militar del primer gobierno de Carlos Menem (1989-1995)". *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 12, N° 2, 1997.
- _____. *Las "nuevas amenazas" y las Fuerzas Armadas en la Argentina de los '90*. Ponencia presentada en el XXIII International Congress Latin American Studies Association (LASA). Washington, DC, United States, 6-8 de septiembre de 2001.
- _____. "Las Fuerzas Armadas en Argentina. Los dilemas de la reforma militar en una situación de crisis", *Security and Defense Studies Review*, Vol 2, Winter 2002/2003.
- _____. "Nuevos horizontes, nuevos problemas. Las Fuerzas Armadas argentinas frente a las nuevas 'amenazas'", en LÓPEZ, Ernesto y SAÍN, Marcelo (comps.) *"Nuevas Amenazas". Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 2003.
- _____ y BARBUTO, Valeria. *La reinstitucionalización democrática de las Fuerzas Armadas*. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales, 2002.
- SCHEETZ, Thomas. "El marco teórico, político y económico para una reforma militar en la Argentina", *Documentos de Trabajo N°50*. Buenos Aires. EURAL, 1993.
- _____. "Los costos económicos de la Defensa en la Argentina y Chile y el esbozo de una solución", *Revista de Ciencias Sociales N°3*. Bernal. Universidad Nacional de Quilmes. 157-174, 1995a.
- _____. "La necesaria reforma militar argentina", *Revista Nueva Sociedad*, N° 138, Buenos Aires, 1995b.
- _____ y CÁCERES, Gustavo. *Defensa no provocativa. Una propuesta de reforma militar para la Argentina*. Buenos Aires: Editora Buenos Aires, 1995.
- SIMONOFF, Alejandro. "Envío de tropas y política exterior (1989-2005)", *Relaciones Internacionales*, n° 28. La Plata: Instituto de Relaciones Internacionales, 2005.

TIBILETTI, Luis. “Parlamento y relaciones cívico-militares en la transición y consolidación democrática en la Argentina (1983-1985)”, *Revista de Ciencias Sociales* N°3. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 1995.

UNITED NATIONS. *List of peacekeeping operations 1948-2011*. Información disponible en www.un.org, 2011. [Fecha de consulta: 11/04/2012]

VERBITSKY, Horacio. *El vuelo*. Buenos Aires, Editorial Planeta, 1995.