Otra vuelta de tuerca: Alfonsín y su política de defensa

Sergio G. Eissa

OTRA VUELTA DE TUERCA:

ALFONSÍN Y SU POLÍTICA DE DEFENSA*

*por Sergio G. Eissa***

Introducción

La política de defensa del presidente Raúl Alfonsín (1983-1989) suele ser analizada a la luz de los levantamientos carapintadas y del juzgamiento a las Juntas Militares de la última dictadura (1976-1983), como así también del dictado de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida. A nuestro criterio, tal abordaje desdibuja la comprensión de la política de defensa radical por dos razones: a) predomina el análisis sobre la resolución o no de la cuestión militar y la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político; b) tiende a explicar las decisiones efectuadas por el gobierno radical sin tener en cuenta las motivaciones de los actores políticos y sociales involucrados y el contexto en que los mismos adoptaron las decisiones respecto a las Fuerzas Armadas.

A los efectos de evitar estos sesgos, consideramos conveniente efectuar dos apreciaciones teóricas. En primer término, resulta necesario definir conceptualmente qué es lo que entendemos por política de defensa. Siguiendo a Jorge Battaglino (2011: 243), la política de defensa puede ser definida como "el conjunto de acciones que adopta un Estado para garantizar su supervivencia frente a riesgos y amenazas". Asimismo, sostenemos que ésta tiene al menos tres dimensiones: política de defensa en sentido estricto (en adelante, la dimensión estratégica); política militar; y la dimensión internacional de la política de defensa (Eissa 2015). En primer lugar, la política de defensa en sentido estricto o en su dimensión estratégica puede ser definida, parafraseando a Marcelo Saín y Valeria Barbuto (2002)1, como las acciones, actitudes y medidas institucionales de "carácter estratégico", decididas e implementadas por el gobierno nacional, y destinadas a prevenir o enfrentar distintos tipos de situaciones de riesgo, conflictos o amenazas, potenciales o efectivas, que provengan de agresiones estatales de origen externo, y que hagan peligrar la integridad territorial y la capacidad de autodeterminación del Estado, y que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva.

En segundo lugar, la política militar expresa "la necesidad de control sobre tal organización"; es decir, es "el conjunto de decisiones orientadas a regular el comportamiento político que generalmente tienden a desarrollar las Fuerzas Armadas", la que abarca medidas destinadas a "la administración burocrática cotidiana de la institución militar, como por ejemplo, la gestión de los ascensos o los aspectos vinculados a la vivienda, salud y educación de los miembros de las Fuerzas Armadas" (Battaglino 2010: 164).

Por último, la dimensión internacional de la política de defensa se constituye en punto de contacto entre la política de defensa (en términos generales) y la política exterior; esto es, las acciones que se realizan desde la política de defensa como contribución a la política exterior de un país (Eissa 2015). De esta manera, siguiendo a Russell (1990a), ambas representan formas de acción del Estado en el escenario internacional.

En segundo término, consideramos a la política de defensa como una política pública y que, como tal, puede ser abordada a partir del marco teórico de las políticas públicas. En este sentido, siguiendo el modelo análisis *Glass Onion*, sostenemos que los actores políticos y sociales, domésticos y externos, toman decisiones en función de sus intereses y sistemas de creencias en un determinado marco contextual y que dicho proceso de política, que puede ser dividido analíticamente en diversas etapas, desde la problematización hasta su implementación, se desarrolla en diversos escenarios2. Asimismo, no todos los actores tienen la misma capacidad de influencia en el proceso decisorio. Algunos de ellos, "los emprendedores" (Zahariadis 2003) podrán moverse por todos los escenarios y etapas del proceso de política pública. De esta manera, el estudio de dicho proceso echará luz sobre la estructura de poder en torno a un área temática o cuestión (Eissa 2015).

Este marco contextual está moldeado por diversos factores3 que condicionan las decisiones que toman los actores en cada una de las etapas del proceso decisorio y en cada uno de los escenarios. A los efectos de la presente presentación tendremos únicamente — *ceteris paribus*— en cuenta el factor social y, específicamente, su dimensión sociocultural histórica, en tanto que los autores coinciden en que "las interpretaciones y mitos históricos permean las percepciones de los actores políticos" (Van Klaveren 1992:198, Femenia 2000).

En el caso del análisis de la política de defensa durante el gobierno de Raúl Alfonsín resulta relevante el estudio del legado del rol de las Fuerzas Armadas como actor en el sistema político argentino y, especialmente, las decisiones en torno a cómo abordar las consecuencias de ese legado: el terrorismo de Estado.

En definitiva, se trata de analizar los por qué de las decisiones adoptadas a la luz del contexto en que fueron tomadas, evitando realizar análisis *post facto* o prescriptivos sobre cómo pensamos —más de 30 años después— que deberían haber sido esas decisiones.

Una limitación consciente de este trabajo es que únicamente analizamos el

impacto de la dimensión sociocultural histórica, dejando de lado el impacto del resto de los factores de nuestro modelo teórico en el estudio del diseño de la política de defensa de este período. No obstante trataremos de hacer referencia a dos hitos que consideramos clave para entender el proceso decisorio: el factor sistémico y el cambio de régimen político.

Posteriormente dividimos este estudio en dos actos. El primer acto se extiende desde el retorno de la democracia en 1983 hasta los meses previos al primer levantamiento carapintada en 1987. El segundo, abarca los dos últimos años de la gestión alfonsinista (1987-1989) y coincide con la caída del Muro de Berlín en 1989. En cada acto estudiamos la dimensión sociocultural histórica en el proceso de toma de decisión de la política de defensa en su dimensión estratégica. En segundo lugar indagamos sobre cuáles fueron las decisiones adoptadas en materia de política de defensa en esta última dimensión. Finalmente, se expone la reflexión final en la que concluimos que el legado de la resolución del terrorismo de Estado y la búsqueda, sin éxito, del control civil de las Fuerzas Armadas, limitó la posibilidad de reforma del instrumento militar argentino en su faz estratégica.

I. Contexto decisorio

I.1. Factor sistémico

La relación de los Estados Unidos con América Latina durante la Guerra Fría (1947-1991) no fue uniforme. A partir de la Alianza para el Progreso, en la década del 60, como señala Marisa Ramos (1991:640) reseñando a Lowentahl, los Estados Unidos extendió su "dominación" por toda la región,

"en nombre del desarrollo y la democracia, hasta los años 70, en los que esta preeminencia se diluyó" por diversas razones. Con la llegada de Ronald Reagan en 1981 y el recalentamiento de la Guerra Fría, se inició "un proceso de recuperación de la influencia de los Estados Unidos en la región" (Ramos 1991:nb640). La nueva administración estadounidense consideraba que, a lo largo de la presidencia de James Carter (1977-1981), "se había perdido el control en América Latina con un consiguiente aumento de la influencia de la URSS" (Ramos 1991: 640). En efecto, el tema de la seguridad fue la obsesión del presidente estadounidense, quien pensaba que la amenaza comunista se había expandido por la región. Según Kryzanek, citado por Ramos, Reagan usó el discurso de la promoción de la democracia para legitimar su intervención en Centroamérica (Ramos 1991: 643).

Además de esta obsesión por el peligro comunista en el mundo, y en particular en América Latina, Reagan sostuvo en 1981 que el abuso de las drogas era "uno de los más graves problemas" que enfrentaban los Estados Unidos (Del Olmo 1994: 180). Por tal motivo, el presidente impulsó la Estrategia Nacional para la Prevención del Abuso y el Tráfico de Narcóticos en 1984, que tenía por objetivo coordinar las actividades de las distintas agencias estadounidenses involucradas en esta problemática4. Pese a que los militares de ese país se mostraron renuentes a asumir este nuevo rol, el Congreso de los Estados Unidos aprobó la *Public Law* 97/86, que modificó parcialmente la *Posse Comitactus Act* de 1878 autorizando la participación indirecta de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico. Meses después de esta sanción, el presidente aprobó la denominada "lucha contra las drogas" a través de la Directiva de Decisión Presidencial de Seguridad Nacional 221 (en 1986), que calificó al narcotráfico como una amenaza letal contra la seguridad nacional. Esta norma fortaleció, según Coletta Youngers y John Walsh, "el papel que las Fuerzas Armadas debían jugar en los programas

antinarcóticos en América Latina" y viabilizó la intervención militar estadounidense en el extranjero (Panei 1999:143)5.

En síntesis, la estrategia de los Estados Unidos durante la Guerra Fría fue la de la "contención" del comunismo. Esto significó que las dos superpotencias nunca se enfrentaron directamente y que "los campos de batalla" fueron los países del tercer mundo (Corea, Vietnam y países de África). En el plano hemisférico, esta estrategia se tradujo en la denominada Doctrina de Seguridad Nacional, bajo la cual las Fuerzas Armadas latinoamericanas tuvieron el rol de combatir al "enemigo ideológico interno", es decir, a los grupos comunistas locales que se creían asociados al "movimiento comunista internacional" (Tokatlian 2005)6. En este sentido, durante la última dictadura argentina (1976-1983), la definición de enemigo ideológico interno se amplió, abarcando también a cualquier grupo político o social, o más específicamente, a cualquier actor político o social que se opusiera al modelo que el gobierno *de facto* quería imponer para cambiar la matriz política, social y económica de la Argentina.

Por otro lado, la Convención contra el Tráfico Ilícito de Drogas Narcóticas y Sustancias Psicotrópicas de 1988 de la ONU se refirió, por primera vez, al narcotráfico "como un problema de seguridad nacional" (Dreyfus 2002: 7).

Esto se encontraba en sintonía con las definiciones conceptuales adoptadas por los Estados Unidos.

En efecto, los Estados Unidos había aprobado en 1988, la Ley contra el Abuso de Drogas. Esta norma ordenaba publicar anualmente la denominada Estrategia Nacional contra el Control de Drogas. Este documento, publicado regularmente entre 1989 y 1999, era elaborado por el director de la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas y tuvo como objetivo orientar las actividades de control de drogas implementadas por los Estados Unidos. La sanción de estas leyes "produjeron aumentos moderados de la asistencia militar y policial antidrogas en América Latina. En 1987, los fondos del Departamento de Estado destinados a las fuerzas de seguridad del hemisferio sobrepasaron los 30 millones de dólares por primera vez. La mayor parte se destinó a apoyar los esfuerzos policiales por interceptar envíos de drogas e intentar detener a los "cabecillas" que dirigían el tráfico ilegal" (Isacson 2005: 39). En este contexto, a fines de los 80, los Estados Unidos habían comenzado a financiar a Bolivia, Colombia y Perú para combatir el narcotráfico. Estas operaciones todavía eran diferenciadas de las acciones de contrainsurgencia contra los grupos guerrilleros (McSherry 2008: 343).

I.2. Factores domésticos: breve síntesis

En pleno recalentamiento de la Guerra Fría, la dictadura argentina, encabezada entonces por el general Leopoldo Fortunato Galtieri, emprendió una aventura militar que demostraría que las Fuerzas Armadas no estaban preparadas para hacer frente a una guerra convencional, y menos aún, contra un adversario como el Reino Unido, tercera potencia mundial e integrante de la OTAN. La derrota en la Guerra de Malvinas en junio de 1982 aceleró el derrumbe de la dictadura pero, pese a ello, como bien señala Ernesto López (1994: 47-49), no produjo "una entera derrota política de los militares y una plena ocupación de los espacios y recursos de poder de los civiles, que los ubicara en una sólida posición de predominio y control con respecto a los militares". El argumento de Patrice McSherry (2008: 86-118) es más fuerte aún:

…los comandantes militares planearon proteger la herencia del Proceso. Las Fuerzas Armadas controlaron los 18 meses de transición al gobierno civil y actuaron para preservar prerrogativas centrales en el futuro sistema constitucional (…) Sectores militares clave actuaron para implantar un modelo pretoriano7 de democracia, en el cual los militares continuarían siendo un actor político clave y los intereses y valores militares continuarían siendo políticamente predominantes.

Dicho de otra manera, se produjo una transición que permitió a los militares conservar cierta capacidad de poder para incidir sobre aquellas políticas que pudieran afectar los intereses de las Fuerzas Armadas. En este marco, el radical Raúl Alfonsín ganó las elecciones al candidato del Partido Justicialista, Ítalo Luder, de manera sorpresiva para algunos observadores extranjeros8. Pese a la amplitud del triunfo, y durante todo su gobierno, el partido gobernante no logró el control de la Cámara de Senadores, debiendo negociar cada voto para lograr la aprobación de los proyectos de ley.

El gobierno de Alfonsín enfrentó una dura crisis económica. Durante una primera etapa y hasta 1985, intentó replicar, sin éxito, las políticas económicas de corte keynesiano que habían sido exitosas durante el gobierno de Arturo Illia (1963-1966). En cambio, entre 1985 y 1987 se implementó el Plan Austral, de características heterodoxas, que permitió obtener buenos resultados económicos de corto plazo. Anunciado en mayo de 1985, logró bajar la inflación y le permitió al gobierno ganar las elecciones en las cuales se renovaron la mitad de la Cámara de Diputados y un tercio de la Cámara de Senadores. El contexto internacional y el

deterioro macroeconómico obligaron a lanzar el Plan Primavera que culminó, finalmente, con una crisis hiperinfacionaria alentada también, por actores domésticos que pugnaban para que el oficialismo no ganara las elecciones presidenciales de 1989.

En este contexto de crisis económica y de exacerbación de la Guerra Fría, la política exterior, como hemos visto, tuvo como principal objetivo consolidar y proteger la democracia que se iniciaba. Según Dante Caputo, se buscó "desconectar los conflictos internos de los conflictos mundiales" (Tulchin 1990: 301). Esta decisión de política exterior, como destaca David Pion-Berlin (2001), contribuyó a la subordinación militar, a través de la desactivación de las viejas hipótesis de conflicto. En efecto, durante esos años se avanzó en el proceso de integración latinoamericana, a través de, por ejemplo, la firma del Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) con Brasil, al que luego se incorporó Uruguay; así como también, el referéndum y la posterior aprobación del Tratado de Paz y Amistad con la República de Chile, en 19849.

Estos acuerdos significaron poner fin a antiquísimos recelos con los países de la región, inspirados en concepciones geoestratégicas, y fueron el punto inicial para avanzar en la integración regional (Alconada Sempé 1996) y fortalecer la democracia, distendiendo dos de las fronteras más importantes del país (Fontana 2006)10.

En el marco de estas definiciones de política exterior, la relación con los Estados Unidos siguió las pautas tradicionales argentinas. Esto se manifestó en una clara divergencia con respecto a la situación en América Central, que se mantendría durante todo el gobierno radical, y en la confrontación de intereses en materia económica. Pese a estas diferencias, los Estados Unidos y la Argentina pudieron acordar en otros temas de interés para los estadounidenses, aunque manteniendo las discrepancias en algunos aspectos. Por ejemplo, ambos gobiernos acordaron que nuestro país creara una Comisión Nacional Coordinadora para el Control del Narcotráfico y Abuso de Drogas. Esta comisión, conformada en julio de 1985, funcionó en un primer momento en el ámbito del Ministerio de Salud y Acción Social, y luego pasó a jurisdicción de la Presidencia. Dos años más tarde, el 15 de septiembre de 1987, se firmó un acuerdo que formalizaba un sistema ya existente de operaciones encubiertas y de monitoreo. Las diferencias fueron expuestas directamente por el presidente argentino. Mientras el representante de la Oficina Internacional de la Policía Criminal (OIPC), Raimond Kendal, no dudaba en responsabilizar del problema a los productores latinoamericanos al afirmar que "Sudamérica y drogas ilícitas se han vuelto sinónimos", el presidente Raúl

Alfonsín criticaba el enfoque "ofertista" del representante estadounidense, al sentenciar: "no se puede ser duro en una parte y permisivo en otra", ya que "al mismo tiempo que se ataca la producción hay que ver de qué manera se ataca el consumo" (Cisneros y Escudé 1999).

II. Primer acto (1983-1987)

II.1. La dimensión sociocultural histórica

En primer lugar, Alfonsín consideraba importante el juzgamiento de los responsables del terrorismo de Estado para la construcción de una sociedad democrática, aunque también pensaba que no era posible juzgar a *todos* en un contexto de transición11. Por ello, durante su campaña electoral, sostuvo que los actos ilícitos cometidos durante la represión debían ser juzgados por la justicia12 diferenciando tres niveles de responsabilidad. En efecto, Alfonsín afirmó, en el acto realizado en el estadio de Ferrocarril Oeste el 30 de septiembre de 1983, que La autoamnistía, vamos a declarar su nulidad (...) No construiremos el país del futuro de esta manera [la venganza], pero tampoco lo construiremos sobre la base de la claudicación moral que sin duda existiría si actuáramos como si nada hubiera ocurrido en la Argentina (…) Aquí hay distintas responsabilidades: hay una responsabilidad de quienes tomaron la decisión de actuar como se hizo, hay una responsabilidad distinta de quienes cometieron excesos en la represión, y hay otra distinta de quienes no hicieron otra cosa que, en un marco de extrema confusión, cumplir órdenes (Jaunarena 2011: 32)13.

En segundo lugar, Alfonsín había decidido que las Fuerzas Armadas se "autodepuraran". El equipo del futuro presidente había definido que la primera instancia de juzgamiento sería la del Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas, es decir, que las Fuerzas Armadas se juzgaran a sí mismas14, pero con la posibilidad de apelación a una corte civil (Verbitsky 1987)15. El Presidente no sólo esperaba que las Fuerzas Armadas se depuraran a sí mismas, sino que pensaba que perseguir sin restricciones a los militares sería también injusto porque diversos sectores de la Iglesia católica, los partidos políticos, los gremios, los medios de prensa, entre otros, también habían sido cómplices del terrorismo de Estado16.

En tercer lugar, el gobierno radical consideraba a "las Fuerzas Armadas como la mayor amenaza para su supervivencia y para la transición, a pesar del amplio apoyo de la población y de la comunidad internacional" (McSherry 2008: 121). En efecto, los funcionarios radicales gobernaron "obsesionados" con la entrega de la presidencia a otro presidente civil, en tanto que estaban convencidos que otro golpe de Estado era factible y podía producirse en cualquier momento17.

Por ello, sostenían que el éxito del gobierno sería llegar a las elecciones de 1989 (Alfonsín 2009)18.

Finalmente, un cuarto problema fue la capacidad del gobierno para hacer frente a los desafíos que suponía una reforma militar. Al respecto, Jaunarena (2011:47) argumenta que …se había producido una suerte de resistencia de la civilidad, y específicamente de sus cuadros políticos, a ocuparse de los problemas de la defensa, cuestión que fue dejada en manos de los propios militares y los civiles más vinculados a las Fuerzas Armadas (…) La mayoría de los civiles que reportaban como expertos en defensa eran más bien voceros de la propia corporación antes que portadores de un pensamiento propio sobre el área19.

Tampoco había un organismo independiente de conocimiento civil, ni memoria institucional que pudiera servir para contrabalancear las opiniones de los militares. En este sentido, la sucesiva muerte de los ministros de Defensa conspiró también para que el gobierno formulara políticas de reforma estructural de las Fuerzas Armadas (Huser 2002)20.

Por todo lo expuesto, es claro que Raúl Alfonsín no pretendió nunca juzgar a todos los militares, aunque la sociedad civil y los militares percibieron exactamente lo contrario, lo que hizo que se incrementaran no sólo las tensiones entre civiles y militares, sino también el paulatino descrédito de Alfonsín, ya que cada medida tomada era percibida como un retroceso o una entrega21.

Adoptada esta línea de acción —los tres niveles de responsabilidad— respecto del legado del pasado, había que implementarla. Aquí se presentaron los mayores problemas, porque cada medida adoptada intentaba corregir la anterior que no había logrado encauzar la problemática tal como se la había diseñado, y el descrédito del gobierno iba, paralelamente, en aumento. La implementación de ese criterio podría graficarse como una sucesión de parches o una lenta agonía, que culminaría en la Ley de Obediencia Debida en 1987.

En primer lugar, el Presidente instruyó mediante los Decretos 157 y 158 de 1983, el inicio de las causas judiciales contra las tres primeras juntas militares de la última dictadura militar y contra la dirigencia del Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) y Montoneros. Asimismo, se envió al Congreso un conjunto de iniciativas entre las que se destacaban la derogación de la Ley de Autoamnistía y la reforma al Código de Justicia Militar. La derogación del Decreto-Ley 22294 de Autoamnistía, a través de la Ley 23040, terminó siendo aprobada el 22 de diciembre de 1983. Días después, el 28 de diciembre, la corte militar, el Consejo

Supremo de las Fuerzas Armadas, inició el proceso de juzgamiento de los integrantes de la ex Juntas Militares22. Paralelamente se creó la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP)23 (Decreto 187/83), integrada por reconocidas personalidades del quehacer nacional, con el objetivo de recibir testimonios de víctimas de la represión, a los efectos de aportar materiales para el juicio a los ex dictadores (Donadio 2000). El 20 de septiembre de 1984, la CONADEP le presentó al presidente Alfonsín el informe final de la investigación24 en un contexto de amenazas a periodistas y de bombas que estallaban en las casas de los integrantes de la Comisión (McSherry 2008).

Según Patrice McSherry (2008), los militares se sentían heridos y temerosos frente a esta situación. Estaban convencidos de que habían tenido un rol decisivo al derrotar a "la subversión", defendiendo al país y a los valores cristianos y occidentales. Además, temían no sólo perder su rol de árbitros, sino que fueran abolidas las Fuerzas Armadas, tal como lo reflejaba una encuesta hecha entre la población en febrero de 198525.

El criterio de los tres niveles comenzó a desmoronarse durante el debate de la reforma del Código de Justicia Militar en el Congreso de la Nación26.

Éste fue aprobado el 13 de febrero de 1984 (Ley 23049), estableciendo que la justicia militar sólo atendería delitos de tipo militar. En cambio, todo otro tipo de delito cometido por un militar debía ser atendido por la justicia civil. Por otro lado, se definió que las sentencias de los tribunales militares podían ser apeladas ante la Cámara Federal, y que si el juicio se demoraba injustificadamente, la Cámara Federal podía hacerse cargo directamente de la causa. Estas modificaciones, introducidas por el Partido Justicialista en el Senado, abrieron la puerta a la avalancha de denuncias que el presidente había querido evitar con el establecimiento de los tres niveles de responsabilidad27.

El 4 de octubre de 1984, la Cámara Federal, ante las evidentes demoras en las que incurría el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas, se hizo cargo del juzgamiento de los ex comandantes militares. El juicio se inició el 22 de abril de 1985 y se extendió hasta el 9 de diciembre de 1985, cuando se dictó la sentencia28.

Frente a la demora en el juzgamiento de los responsables del terrorismo de Estado, los hechos que se estaban produciendo y el clima de intranquilidad que los jefes de las Fuerzas transmitían al gobierno, el nuevo ministro, Roque Carranza, encomendó a Horacio Jaunarena el estudio de un mecanismo legal para implementar los tres niveles de responsabilidad a través de un proyecto de ley. En

julio de 1985, la propuesta fue presentada al presidente Alfonsín, quien asumió la tarea de explicárselo a los legisladores radicales29. Sin embargo, el proyecto, que debía mantenerse en reserva, apareció publicado en la tapa del diario *Clarín*. Alfonsín ordenó salir a desmentirlo, y así, quedó archivado (Jaunarena 2011)30.

Por otro lado, el fallo de la Cámara Federal, ratificado por la Corte Suprema de Justicia en diciembre de 1985, que ordenaba el juzgamiento de los comandantes de zonas y de quienes ejercieron la responsabilidad operativa, también desarmaba los criterios definidos por el gobierno. En consecuencia, se produjo una oleada de juicios iniciados en la justicia civil a militares involucrados en violaciones a los derechos humanos (Donadio 2000).

El presidente Alfonsín sentía que el espíritu de la obediencia debida había sido cambiado, ya que la justicia permitió juzgar a una mayor cantidad de oficiales, en vez de limitar los procesos. Pero por otro lado, los organismos de derechos humanos, la sociedad civil y los jueces creían que el sistema democrático sólo podría funcionar si la justicia actuaba completamente de manera autónoma (Lamas 2001) y juzgando a todos los responsables.

Frente a la sentencia de la Cámara Federal, en especial en su punto 30, que había abierto la puerta a más juicios, el gobierno empezó a estudiar otras soluciones que le permitieran mantener la promesa de campaña, frenar la creciente inquietud militar31 y poner fin a la etapa judicial (Verbitsky 1987). El 23 de abril de 1986, Horacio Jaunarena explicó un proyecto de instrucciones a los fiscales que tenía por objetivo acelerar los juicios. Éste había sido elaborado por el ex presidente de la Corte Suprema, Julio Oyhanarte, junto con Juan Gauna, entre otros, luego de desechar otras alternativas32. Finalmente, esta iniciativa fue presentada el 24 de abril de ese año, generando un fuerte rechazo, incluso dentro del oficialismo33.

En un contexto, donde los militares acompañaban a sus compañeros cuando eran citados a declarar y campañas de acción psicológica, se comenzó a trabajar en un proyecto de ley que dispusiera la caducidad de la instancia judicial "para todos aquellos que no hubieran sido citados por los tribunales correspondientes" (Jaunarena 2011:154).

El 5 de diciembre de 1986, el proyecto fue presentado por el propio presidente, buscando disciplinar el frente interno (Verbitsky 1987). El 16 de diciembre, el presidente se reunió con un grupo de dirigentes de su partido, y sostuvo que la ley era necesaria para "preservar a la democracia"34. Finalmente, el

24 de diciembre de 1986 se promulgó la Ley 23492 de Punto Final35, aunque los senadores radicales lograron introducir un artículo para que no se extinguieran las acciones penales por la sustracción de menores (Verbitsky 1987: 285).

Pese al costo político invertido en la sanción de esta ley, esta norma tampoco tuvo el efecto deseado. Por un lado, todas las causas tramitadas por el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas pasaron a la justicia federal36. Por el otro, cerca de 300 oficiales terminaron procesados luego de que venciera el plazo establecido por la Ley de Punto Final (Verbitsky 1987). Esto generó un importante grado de incertidumbre entre los oficiales de las Fuerzas (Arosa 2008). Además, la decisión del gobierno generó una fuerte resistencia en la sociedad civil, que lo acusaba de estar pactando con los militares, lo que lo hizo perder uno de los elementos que había fortalecido su legitimidad hasta entonces37.

Entre 1984 y 1987 continuaron produciéndose una serie de eventos, como amenazas de bombas y operaciones de acción psicológica, que parecían justificar la sensación de los funcionarios radicales acerca de la inminencia de un golpe de Estado, y la idea de que los militares y grupos aliados continuaban conservando una cuota importante de poder38.

La decisión que los militares se autojuzgaran y la implementación del criterio de los tres niveles convirtieron en una odisea todo el proceso de juzgamiento de los responsables del terrorismo de Estado. A medida que el proceso se prolongaba, el gobierno tuvo que adoptar "parches" para lograr implementar el criterio de los tres niveles, perdiendo legitimidad y consenso político a medida que pasaba el tiempo. Este proceso, que fue una lenta agonía, hizo que la política militar —descripta en este apartado— predominara por sobre la política de defensa en sentido estricto. ¿Era posible debatir esta última en este contexto?

II.2. Los diseños de la política defensa adoptados en el nivel estratégico nacional

Si bien a principios de 1983, Raúl Alfonsín había conformado en el Movimiento de Renovación y Cambio —línea interna de la Unión Cívica Radical39— una Comisión de Defensa que, bajo la conducción de Juan Carlos Pugliese, había incorporado al coronel (r) Gustavo Cáceres, el vicecomodoro Roberto Vaca, al capitán de Navío Boris Marienhoff (Jaunarena 2011) y Dante Giadone, un oficial retirado del Ejército (Druetta, 1989: 186)40; el futuro presidente decidió designar en el Ministerio de Defensa a dirigentes provenientes del poderoso aparato radical de la provincia de Buenos Aires y a uno de sus hombres de mayor confianza: Raúl Borrás (Jaunarena 2011). El futuro presidente evaluó que los mayores problemas pasarían por la cartera de Defensa y decidió que era muy importante contar con un dirigente de confianza y, al mismo tiempo, un político muy hábil (Jaunarena 2011).

El 30 de julio de 1984, frente a cursantes de la Escuela de Guerra Naval, Alfonsín sostuvo, impugnando la Doctrina de Seguridad Nacional, que la defensa era "un asunto integral pero que debe estar conducido por los poderes constitucionales y el poder político" (Verbitsky 1987:92-93)41. Al respecto, Jaunarena (2011: 92) afirma que por esos años

…el verdadero desafío para las democracias incipientes no era desarmar a sus Fuerzas, sino darles el destino que les correspondía en la organización del Estado, que no era otro que el de constituir el instrumento armado de la defensa nacional. Naturalmente que este rol les debía ser diseñado y dado desde la política y los políticos. Cuando estos renunciaban a definirlo, o abandonaban el deber de pensar a la Nación desde la perspectiva de su defensa, las propias Fuerzas comenzarían a diseñar su misión en función del dinamismo que les impondría su propia lógica interior, que no necesariamente tenía por qué ser la del resto de la sociedad.

Entre las primeras medidas que se adoptaron para modernizar el Sistema de Defensa Nacional y robustecer el rol del Ministerio de Defensa42, cabe destacar (López 1994 y López 2007): el fortalecimiento del rol del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, en tanto que este fue concebido por el gobierno "como el mayor vínculo en establecer rutinas y tradiciones institucionales de acuerdo a un gobierno democrático". Para ello, el jefe del Estado Mayor Conjunto se convirtió en el oficial en actividad de mayor rango y se lo dotó de una estructura y que debería

ser completada con el mejor personal que cada fuerza pudiera ofrecer, dejando asimismo, de considerar a ese destino como un castigo para la carrera profesional (Huser 2002: 58-59); el traspaso del "paquete accionario de las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades del Estado, sociedades anónimas y mixtas cuya titularidad, posesión o tenencia invistan las Fuerzas Armadas" al Ministerio de Defensa (Decreto 280/83)43;

· la delegación en el Ministerio de Defensa de la facultad del nombramiento y cambio de destino de los oficiales superiores de las tres Fuerzas, "así como las decisiones sobre bajas y retiros de oficiales de esa jerarquía" (Decreto 436/84)44. Una de las primeras medidas que se adoptó fue la reducción a casi la mitad la cantidad de oficiales superiores (Jaunarena 2011);

· el traspaso de la Gendarmería Nacional y de la Prefectura Naval Argentina a la órbita del Ministerio de Defensa, desde el Ejército y la Armada Argentina respectivamente45;

· el fortalecimiento del Ministerio en la elaboración del presupuesto;

· la propuesta de reforma del Código de Justicia Militar, incluyendo el recurso de apelación de las sentencias ante la Justicia Federal46; y la reducción del presupuesto del 4,7% del PBI al 2,3%, "que representaba aproximadamente el nivel histórico de gastos de defensa" (Jaunarena 2011: 53).

Claramente, la dimensión que hemos estudiado precedentemente influyó en el debate sobre el diseño de la política de defensa en sentido estricto.

El 4 de mayo de 1984, el jefe del Estado Mayor Conjunto, general Fernández Torres, reivindicó la Doctrina de Seguridad Nacional, argumentando que la lucha antisubversiva y la guerra de guerrillas debían ser consideradas como conflictos bélicos (Verbitsky 1987). Casi simultáneamente, el 5 de julio de 1984, el jefe del Ejército Jorge Arguindegui pasó a retiro porque estaba en desacuerdo con la posición del gobierno que prohibía a las Fuerzas Armadas tener un rol en la seguridad interior47.

Hacia mediados de 1984, se conformó en el Ministerio de Defensa un grupo de trabajo integrado por Horacio Gott, Héctor Méndez de Leo, José María Lladós y José Manuel Ugarte, entre otros, cuyo objetivo era redactar un proyecto de ley de defensa que, sin muchas precisiones, dejara un amplio margen de maniobra al Poder Ejecutivo en la posterior reglamentación. Si bien la plataforma en la materia

la habían elaborado, entre otros, Dante Ariel Giadone (abogado y ex suboficial del Ejército)48, la propuesta final se apartaba de los lineamientos de ese documento (Druetta 1989) y fue confeccionada con el asesoramiento del Estado Mayor Conjunto (Varas 1985)49.

En abril de 1985, el gobierno envió el mencionado proyecto de ley de defensa al Congreso de la Nación50. Casi simultáneamente, el peronismo renovador presentó un proyecto alternativo al oficialista y al del peronismo ortodoxo, innovando significativamente en la cuestión del poder civil en materia militar,

"con especial énfasis en la intervención del Congreso Nacional como cogestor y supervisor de la política de defensa nacional" (Druetta 1989: 190-193).

A medida que se dilataba el tema de los juicios por las violaciones a los derechos humanos, la implementación de una reforma militar, que había sido plasmada en la plataforma radical, era sobrepasada por la realidad del legado del pasado51. Dicho de otra manera, la política militar se fue imponiendo en la agenda por sobre la política de defensa en su dimensión estratégica. Sin duda, la cuestión de los juicios había prevalecido por sobre aquellos sectores del radicalismo que querían avanzar con el proceso de reforma: el Informe de la Conadep, publicado el 28 de noviembre de 1984, y el traslado de los juicios a la Cámara Federal, producidos en septiembre y octubre de 1984, fueron —tal vez— determinantes52. En este sentido, y de acuerdo a las entrevistas realizadas por el autor, el ímpetu reformista se enfrió definitivamente con el fallecimiento del ministro Raúl Borrás, el 24 de mayo de 198553.

En julio de 1985, el presidente Alfonsín sostuvo en la Cena de Camaradería de las Fuerzas Armadas —tal vez en la definición de política de defensa más importante de su gobierno— que no resolveremos nuestros problemas militares con los estrechos márgenes conceptuales de una reestructuración y menos aún de un redimensionamiento de las Fuerzas (…) [Las Fuerzas Armadas] reclaman una dimensión y disposición acorde con nuestras posibilidades reales, necesariamente integradas en un sólido equipo de empleo conjunto, modernizadas sobre la base de nuevos planes de carrera que otorguen mejores integrantes de nuestros cuadros y reequipadas con los medios técnicos más eficaces y modernos. Nuevas fuerzas que en definitiva garanticen acabadamente la integridad territorial de nuestro vasto país en el marco de la estrategia que claramente surge de nuestra actual situación (…) los militares en una sociedad moderna y democrática son nada más y nada menos que ciudadanos armados en la defensa de sus valores y de su ordenamiento

legal y político, frente a las amenazas externas (Alfonsín 2009: 253).

En dicha cena, el presidente sostuvo también que "el progresivo desinterés de los gobiernos por los temas de la defensa nacional y de la política militar hizo que estas políticas fueran asumidas como propias por las Fuerzas Armadas, trayendo como consecuencia que esas políticas estuvieran ausentes en el pensamiento y en las preocupaciones de la sociedad durante más de 60 años"

(Jaunarena 2011: 128). Asimismo, el presidente definió que la modernización de equipos, la reorganización, la capacitación y la doctrina estarían enmarcadas bajo la hipótesis de "empleo conjunto disuasivo" (Verbitsky 1987: 252).

Cuando el proyecto de ley de defensa del Poder Ejecutivo ingresó a la Cámara de Diputados, recibió el rechazo de la oposición justicialista ortodoxa.

Sin embargo, la incipiente Renovación Peronista estuvo dispuesta a consensuar un proyecto con el oficialismo. Octavio Bordón y José Luis Manzano, de la Renovación Peronista, acordaron con Guillermo Sarquis, del radicalismo, avanzar en una propuesta común. Trabajaron en ello José Manuel Ugarte, Ramón Orieta y Luis Tibiletti, entre otros. Se hicieron consultas informales a las Fuerzas Armadas, quienes expresaron su rechazo al proyecto. Pese al esfuerzo, la oposición del peronismo ortodoxo, especialmente la de los senadores Vicente Saadi y Liliana Gurdulich de Correa, hicieron fracasar las negociaciones. El proyecto en común quedó redactado a medias y la Cámara de Diputados aprobó el proyecto que había enviado el Poder Ejecutivo el 21 de agosto de 198554.

Por su parte, el Senado organizó consultas públicas, que incluyeron a los jefes de Estado Mayor, que manifestaron su oposición55. Finalmente, el 23 de octubre de 1986, la Cámara de Senadores aprobó el proyecto con modificaciones56, en especial con el agregado de un cuadro como anexo en el que se establecían "mecanismos de alerta". Éste volvió a Diputados, donde fue rechazado por el peronismo renovador, por el radicalismo y por el ya entonces ministro Jaunarena, que en plena época de juicios por los crímenes de la última dictadura no quería que el proyecto se aprobara para no irritar a los militares.

En conclusión, dicho proyecto no fue tratado y fue archivado57. En síntesis, y siguiendo las palabras del por entonces ya ministro Jaunarena, ocupados en sortear obstáculos, capear posibles planteos y aplacar malestares —y a pesar de los muchos cambios producidos— era poco lo que habíamos podido avanzar en materia de reestructuración de las Fuerzas Armadas. Habíamos tomado ya

importantes decisiones, como la drástica disminución del presupuesto militar y la reducción de la cantidad de conscriptos. Pero al no lograr una racionalización y mejora en la aplicación del gasto, ni un cambio en las estructuras de las Fuerzas, estos recortes se vivieron como lo que fueron: un debilitamiento del ya deteriorado —por la guerra perdida— aparato militar antes que una reestructuración que permitiera recuperar un nivel satisfactorio de eficiencia en su funcionamiento (Jaunarena 2011: 85).

III. Segundo acto (1987-1989)

III.1. Dimensión sociocultural histórica

Entre 1987 y 1988 se produjeron tres levantamientos de oficiales medios (oficiales jefes del Ejército, mayoritariamente). Dos de estos levantamientos, que fueron liderados por el coronel Aldo Rico, buscaban "obtener garantías de parte de los poderes públicos con respecto al enjuiciamiento de militares" y enfrentar a la cúpula de esta Fuerza, cuyos integrantes eran acusados por los oficiales medios de "ineptos e incapaces desde el punto de vista profesional"

(López 1994:64). El tercer levantamiento fue liderado por el coronel Mohamed Alí Seineldín.

Dichos alzamientos demuestran, al igual que las amenazas y las bombas de la etapa anterior, que las Fuerzas Armadas no estaban plenamente subordinadas al poder político y que aún contaban con capacidad para condicionar al mismo. Estos hechos, además, no hicieron más que reforzar la percepción entre los funcionarios radicales sobre el peligro de un inminente golpe de Estado y la imperiosa necesidad de resolver el legado del pasado, postergando los primeros atisbos de transformación de las Fuerzas Armadas.

El 23 de marzo de 1987, en la localidad cordobesa de Las Perdices, el Presidente anunció que, haciendo uso de sus facultades constitucionales, haría aplicar el esquema de los tres niveles de responsabilidad. De esta manera, para cumplir con lo propuesto en la campaña y con lo reiterado en varias oportunidades, se había confeccionado un proyecto para aplicar el "criterio de los tres niveles". La elaboración del proyecto de Ley de Obediencia Debida estuvo concluida a principios de abril de 1987, para su posterior envío al Congreso de la Nación (Alfonsín 2009, Verbitsky 1987, Jaunarena 2011; *Clarín*, 24/3/1987).

El 15 de abril de 1987, se inició el levantamiento de Semana Santa, cuando el mayor del Ejército Ernesto Barreiro se atrincheró en las dependencias del regimiento 14 de Infantería Aerotransportada en Córdoba58, y culminó cuando Aldo Rico depuso la rebelión días más tarde. Frente a estos hechos, Alfonsín ordenó evitar a toda costa el derramamiento de sangre y lograr la rendición de los rebeldes sin negociación, teniendo la certeza que el Ejército no reprimiría y que la

Armada y la Fuerza Aérea se mantendrían prescindentes: esta última solo intervendría en el caso en que el orden constitucional fuera puesto en peligro.

El jueves 16 de abril, el jefe del Ejército Ríos Ereñú presentó su renuncia y acordó que ésta se haría efectiva cuando terminaran los sucesos (Alfonsín 2009, Jaunarena 2011). Luego de diversos contactos a través de intermediarios, Horacio Jaunarena se reunió con los carapintadas. En este encuentro, Rico presentó las siguientes demandas: a) el pase a retiro de Ríos Ereñú y su reemplazo por un oficial entre los cinco propuestos por los rebeldes; b) amnistía; c) cese de la campaña en contra de las Fuerzas Armadas por parte de los medios de comunicación; d) aumento del presupuesto; y e) que no se sancionaran a los protagonistas del alzamiento. Frente a estos pedidos, el ministro de Defensa respondió: a) Ríos Ereñú ya había solicitado su retiro el día jueves; b) el presidente ya había anunciado el envío de la Ley de Obediencia Debida; c) el gobierno no dirige los medios de comunicación; d) la situación presupuestaria debía considerarse mirando el conjunto de las demandas de todos los sectores; y e) la justicia ya estaba interviniendo y, por lo tanto, sería ella la que resolvería la situación de los participantes del alzamiento59.

Esa misma noche, Rico se encontró con el jefe del Ejército para informarle que al día siguiente depondrían la actitud de rebelión. Paralelamente, el presidente dispuso que Jaunarena se trasladara el domingo a Campo de Mayo para requerir a los carapintadas que depusieran el levantamiento. Allí se encontró con una situación diferente a la del día anterior porque algunos dirigentes radicales le habían manifestado a Rico que el presidente estaba dispuesto a indultarlos. Mientras tanto, la gente se había congregado, algunos espontáneamente y otros movilizados por los partidos políticos, en Plaza de Mayo y en Campo de Mayo. La población reunida en esa unidad militar se había incrementado considerablemente, aumentando el nerviosismo entre los carapintadas: uno de ellos sostuvo, años después, que ellos eran sólo 300 frente a miles de personas (Obeid, entrevista, Programa de Historia Política del IIGG-UBA 2007). Se había llegado a un *impasse*: el gobierno no lograba reprimir, la gente movilizada se había convertido en el mejor factor de presión y Rico no había logrado conseguir otros apoyos dentro del Ejército: éstos le habían manifestado que sólo se movilizarían en caso de que fueran reprimidos (Obeid, entrevista, Programa de Historia Política del IIGG-UBA 2007, Alfonsín 2009, Jaunarena 2011 y Verbitsky 1987). Finalmente, Alfonsín concurrió a Campo de Mayo con el brigadier Crespo, y mantuvo una reunión en la que estuvieron presentes, además de Aldo Rico, Panzardi (edecán presidencial) y Enrique Venturino. En dicho encuentro, Rico reiteró sus demandas. Alfonsín respondió, luego de reseñar su política militar, lo que ya había manifestado

Jaunarena. Alfonsín hizo entrar a su otro edecán, Julio Hang, quien le informó a Rico que el alzamiento sería encuadrado como motín (Alfonsín 2009, Salles Kobilanski 2009)60.

Concluido el levantamiento, el ministro Horacio Jaunarena presentó su renuncia al presidente, quien la rechazó61, a los efectos de abocarse sin más trámite al análisis de quién podía ser el nuevo jefe de la Fuerza (Jaunarena 2011). Se decidió designar a un confeso anti carapintada, el general Dante Caridi, y como subjefe, al general Fausto González, un oficial simpatizante de ellos62. Una situación de equilibrio inestable que, como veremos, sólo serviría para que el gobierno ganara tiempo. En efecto, la estrategia del general Caridi fue reivindicar la guerra contra la subversión, al tiempo que depuraba la Fuerza con sanciones y un mecanismo de ascensos y destinos que se produciría durante el último trimestre del año (Alfonsín 2009 y Donadio 2000).

El levantamiento de Semana Santa tuvo al menos tres efectos. Por un lado, aceleró la sanción de la Ley de Obediencia Debida, la cual se produjo el 5 de junio de 198763 siguiendo el criterio definido por Alfonsín durante la campaña electoral y que había intentado, sin éxito, implementar a lo largo de su gobierno64. Pero, por otro lado, significó la licuación del capital político del presidente de la Nación, potenciado por la crisis económica que había vuelto a descontrolarse en 1987. Por último, cristalizó una profunda división en el seno del Ejército, entre los nacionalistas, que mayormente respondían a los "carapintadas" y "los liberales" oficiales superiores que ocupaban la conducción de la Fuerza; y los "profesionales", que buscaban una mayor eficiencia en el Ejército a través de una reestructuración y que, si bien deploraban la conducción liberal, se negaban a romper la disciplina (López 1994)65.

El segundo levantamiento se inició como consecuencia de las depuraciones que había puesto en marcha el jefe del Ejército Caridi, por orden de Alfonsín. El sábado 16 de enero de 1988, Aldo Rico66 encabezó un nuevo levantamiento carapintada. Luego de la rendición de Rico, se cristalizó en el Ejército una relación de fuerzas desfavorable a los carapintadas y favorable para el sector liberal. En efecto, un centenar de oficiales y suboficiales quedaron fuera del Ejército por "cuestiones de tipo administrativos, sin contar los que estaban bajo proceso por los sucesivos levantamientos" (Alfonsín 2009: 91)67.

El 10 de julio de 1988, Carlos Menem fue elegido como precandidato a presidente en la interna del Partido Justicialista, provocando un "drástico cambio en las relaciones con el radicalismo". El precandidato presidencial estableció un

vínculo con Mohamed Alí Seineldín, conformándose el Grupo Olleros, liderado por José María Menéndez, y estrechó vínculos con Bunge & Born (Alfonsín 2009: 94).

A principios de diciembre de 1988, la SIDE informó al presidente sobre un nuevo clima de intranquilidad en el Ejército. Mientras Alfonsín se encontraba de gira por los Estados Unidos, el ministro de Defensa recibió la confirmación que un grupo comando de la Prefectura, "Albatros", había abandonado su unidad con armamento y ropa de combate68. La noche del 2 de diciembre, se informó al presidente que Mohamed Alí Seineldín se había sublevado en Villa Martelli. El detonante parece haber sido que la cúpula del Ejército no habría propuesto a Seineldín para ascender a general, con lo cual se perdía la última esperanza carapintada de colocar a uno de los suyos en el generalato (Estévez 1990b)69. Estando Alfonsín en Estados Unidos, la orden de represión fue firmada por el vicepresidente Víctor Martínez. Mientras distintas unidades se sumaban al alzamiento, el 3 de diciembre —con Alfonsín ya de vuelta en Buenos Aires—, el jefe del Ejército insistió en que se otorgara una amnistía, lo cual fue rechazado por el presidente70. El levantamiento persistió durante casi una semana tanto a causa del desgaste de los carapintadas, que ya sentían que no tenían nada que perder, como de la incapacidad de la conducción del gobierno y del Ejército para reestablecer la disciplina71 (Estévez 1990b). El general Cáceres, encargado de la represión, se puso en contacto con Seineldín —con el conocimiento del jefe del Ejército— para intentar arribar a un acuerdo (Alfonsín 2009: 100). El Pacto de Villa Martelli, acordado entre la conducción de la fuerza y Seineldín, reivindicaba "la lucha antisubversiva", pedía la renuncia de Caridi y el restablecimiento de la disciplina y la unidad de la Fuerza. El gobierno designó como jefe de la Fuerza al general Gassino, confirmando que no aceptaría el nombramiento de un oficial afín a los carapintadas. Asimismo, la solicitud de amnistía para los militares enjuiciados fue rechazada de plano, en tanto que el gobierno, en plena retirada política, reforzaba su política de defensa de los derechos humanos, a los efectos de sostener la figura del presidente ante la opinión pública (Donadio 2000).

Sin embargo, los inconvenientes no terminaron con el alzamiento carapintada de Villa Martelli. El 23 de enero de 1989, integrantes del Movimiento Todos por la Patria (MTP) atacaron el cuartel del Ejército en La Tablada.

Patrice McSherry (2008:190-192) sostiene que el ataque a La Tablada fue significativo por tres cuestiones: 1) "elementos del incidente sugieren el involucramiento de la inteligencia militar"72; 2) la operación militar para reprimir el ataque exhibió "los mismos métodos de la guerra sucia como en el pasado:

ejecuciones sumarias, brutalidad y excesivo uso de la fuerza"; y 3) "la operación fue llevada a cabo por las Fuerzas Armadas de manera autónoma sin las órdenes del Comandante en Jefe". Sin embargo, respecto a este último punto, Alfonsín (2009:115) sostiene que la oposición cuestionó la legalidad de la represión que ordené (…) El ataque a La Tablada fue considerado un hecho de seguridad interior, excluido, por lo tanto, de los dictados de la Ley de Defensa (…) Las facultades del presidente para decidir esa y toda intervención de las Fuerzas Armadas emergen de la propia Constitución, por lo que no puede haber una ley que restrinja y, menos, que impida su ejercicio. El presidente es el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y tiene además la máxima responsabilidad en la prevención del orden constitucional.

La acción del gobierno fue criticada tanto por sectores de izquierda como de derecha. Por un lado, se sostenía que el hecho había sido organizado por el gobierno y, por el otro, se afirmaba que ese intento de copamiento confirmaba lo que algunos sectores sostenían acerca de "la existencia de un rebrote subversivo que justificara la intervención de las Fuerzas Armadas, y por ende una reivindicación de lo actuado en el pasado, además de la unificación del Ejército en torno al enemigo común no vencido de la guerrilla" (Jaunarena 2011: 257-258).

En enero de 1989, el menemismo conformó una comisión para analizar los temas militares, bajo la coordinación de César Arias73; el cual se reunía una vez por semana con Seineldín (Alfonsín 2009). El 17 de mayo de 1989, Menem se reunió personalmente con Seineldín, donde éste estaba detenido.

Allí, le sugirió a Menem que nombrara a Ítalo Luder como ministro de Defensa, secundado por Humberto Romero, y al general Isidro Cáceres como jefe del Ejército. También le pidió un indulto para los comandantes que estaban presos, frente a lo cual Menem le dijo: "¿Usted no se va enfadar si también dejo libre a Firmenich?" (Alfonsín 2009: 102)74.

III.2. Los diseños de la política de defensa adoptados por el nivel estratégico nacional

El triunfo de la Renovación Peronista, la derrota radical en las elecciones de 1987 y la rebelión militar de ese mismo año, permitieron la convergencia de ideas entre políticos y asesores del radicalismo y del peronismo, académicos y militares. Por un lado, algunos asesores del peronismo impulsaban el rechazo total a la Doctrina de Seguridad Nacional y un retorno a la Doctrina de Defensa Nacional, vigente durante el primer y segundo gobierno de Perón. Algunas de estas ideas habían sido trabajadas en la etapa final de la revista *Estrategia*, por el general Guglialmelli y algunos de los coroneles de los 33 Orientales. Dentro del Ejército, acompañaban este pensamiento el sector más nacionalista y los profesionales "no intoxicados por el liberalismo proyanqui", siendo "el caballito de batalla" de la generación de los tenientes Licastro y Fernández Valoni, entre otros, durante los 70. A este grupo lo acompañaba un sector del peronismo clásico, y los renovadores, y tenía la certeza de que "la participación militar en asuntos internos era nociva tanto para los militares como para la democracia, pues implicaba una confusión de roles con lo policial para lo que la mentalidad militar no estaba preparada". Esto último facilitó el acuerdo con sectores del radicalismo, ya fueran balbinistas (José Manuel Ugarte, Andrés Fontana y Yuyo Gauna) o alfonsinistas (Dante Giadone, Jesús Rodríguez, Federico Storani y Eduardo Estévez). La certeza de que había que retirar a los militares de los asuntos internos porque esto era algo nocivo tanto para la defensa como para la democracia, y la intención de no volver al pasado, implicaban también "la construcción de un sistema de conducción política de la seguridad interior"75.

Sin embargo, no se trataba únicamente de evitar que la historia reciente de los argentinos se repitiera. Los asesores de ambos partidos conocían profundamente la experiencia de la *Posse Conmitatus Act*, vigente en los Estados Unidos desde 1878, que prohibía a los militares hacer seguridad interior o *law enforcement*, y de otros países, como España y Alemania —en especial, el concepto de *Innere Führung* 76—. Los estudios de estos casos los habían convencido de que no sólo se trataba de subordinar a las Fuerzas Armadas al poder civil, sino también de avanzar en el diseño de una política de defensa y de un instrumento militar acorde al régimen democrático y a la nueva realidad regional77.

En el marco de la agenda legislativa acordada con el peronismo, el Poder Ejecutivo Nacional envió nuevamente el proyecto de ley de defensa a las sesiones

extraordinarias de la Cámara de Diputados, en el último trimestre de 1987. Sin embargo, radicales y peronistas renovadores acordaron no tratar el proyecto que venía del gobierno y buscaron "resolver la necesidad imperiosa de contar con una ley de defensa, a través de un esfuerzo compartido de compatibilización conceptual y de propuestas de las distintas vertientes del pensamiento político nacional" (Druetta 1989:194). Por ello, José Luis Manzano convocó a los asesores del peronismo y les pidió que avanzaran en la redacción de un proyecto de manera acordada con el radicalismo. Luis Tibiletti y Gustavo Druetta le recordaron el borrador que habían "consensuado" en 1985 con el radicalismo —que en realidad nunca había llegado a completarse—, y Manzano les pidió que lo retomaran78. Los encargados fueron, principalmente, los asesores José Manuel Ugarte por el radicalismo, y Luis Tibiletti por el justicialismo (Ugarte 2003a). Se contactaron con el Ministerio de Defensa, y allí Ángel Tello y Ramón Orieta le dieron los últimos retoques al proyecto consensuado.

Si bien el ministro Jaunarena no estaba totalmente de acuerdo con la redacción, no pudo oponerse porque era uno de los puntos acordados entre los dos partidos79. El proyecto, presentado como Toma-Zubiri y firmado por siete diputados justicialistas, dos radicales, uno intransigente y uno de la democracia cristiana80, fue aprobado en la Cámara de Diputados con el agregado del cuadro de Vicente Saadi —que había sido incorporado en el Senado al proyecto original girado desde la Cámara de Diputados—, a los efectos de facilitar su aprobación posterior en la Cámara Alta, el 30 de diciembre de 198781.

A lo largo del debate, las Fuerzas Armadas, particularmente el Ejército, intentaron mantener ciertas prerrogativas legales para poder intervenir en asuntos de seguridad interior, en especial, en lo que se refiere a la producción de inteligencia interna. Esta postura fue respaldada por sectores minoritarios dentro del Congreso, como ya hemos visto, a través de la posición de la diputada María Julia Alsogaray, entre otros (Saín 2001). Estos sectores buscaron que la ley incluyera las hipótesis de conflicto interno y la posibilidad de "prepararse, entrenarse y equiparse para tal fin" (McSherry 2008: 165).

Durante el debate en el plenario, el senador Antonio Berhongaray definió que debía entenderse la agresión externa como …el ataque de las Fuerzas Armadas de un Estado contra el territorio de otro Estado; el bombardeo de las fuerzas armadas terrestres, navales o aéreas contra el territorio de otro Estado, o el empleo de cualquier arma por un Estado contra el territorio de otro Estado; el bloqueo de los puertos y de las costas de un Estado por las Fuerzas Armadas de otro; el ataque de las Fuerzas Armadas de un Estado contra las fuerzas armadas terrestres,

navales o aéreas de otro Estado, contra su flota mercante o aérea; la utilización de las fuerzas armadas de un Estado que se encuentran en el territorio de otro Estado con el acuerdo del Estado receptor en violación a las condiciones establecidas en el acuerdo o toda prolongación de su presencia en dicho territorio desde de terminado el acuerdo82 .

Es decir, que las Fuerzas Armadas se dedicarían a conjurar agresiones exteriores, no pudiendo cumplir "papeles de policía u otras tareas que pueden llegar a cumplir otros organismos del Estado"83.

Luego de más de tres años, la Ley 23554 de Defensa Nacional, promulgada el 26 de abril de 1988, definió en su artículo 2 que "la defensa nacional es la integración y acción coordinada de todas las fuerzas de la nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo". Esta expresión, que daría origen a futuras interpretaciones, significaba, tal como lo expresó el senador Berhongaray, que el carácter de "externo" no hace referencia al lugar de origen de la agresión, sino a la naturaleza y al sujeto protagonista de esta: Fuerzas Armadas de terceros Estados. Asimismo, esta ley establece en su artículo 4, a nuestro criterio uno de los más relevantes, que "para dilucidar las cuestiones atinentes a la defensa nacional, deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa a la defensa nacional de la seguridad interior. La seguridad interior será regida por una ley especial". En este mismo sentido, en el artículo 15 se afirma que "las cuestiones relativas a la política interna no podrán constituir en ningún caso hipótesis de trabajo de organismos de inteligencia militares".

Esta norma derogó la Ley 16970 de Seguridad Nacional y dio el primer paso para desmontar la Doctrina de Seguridad Nacional. Si bien ordenaba el dictado de una ley de seguridad interior y de inteligencia nacional, hubo que esperar hasta 1992 y 2001 respectivamente, para que éstas fueran sancionadas.

La Ley de Defensa Nacional no fue reglamentada hasta 2006, es decir, 18 años después. La situación política y económica lo hizo imposible durante los meses finales del gobierno de Alfonsín. También lo impidieron la oposición del Ejército y el rechazo de la Armada, debido al traspaso de Gendarmería y la Prefectura Naval al Ministerio de Defensa, como así también por su oposición a la separación entre defensa y seguridad interior. Si bien Horacio Jaunarena fue ministro de Defensa en dos oportunidades más, durante los gobiernos de Fernando De la Rúa y Eduardo Duhalde, él pensaba —al menos, durante su

segunda y tercera gestión— que la ley estaba influida por el pasado argentino y que era necesario, por lo tanto, modificarla y adaptarla a los tiempos actuales84.

Finalmente, y luego que el MTP intentara tomar el cuartel del Ejército en La Tablada en enero de 1989, se produjo un retroceso significativo en la política de defensa alfonsinista con la aprobación de los Decretos 83/1989 y el 327/1989. Estos decretos permitieron a las Fuerzas Armadas, al menos en lo formal, volver a participar en el asesoramiento al presidente de la Nación en temas relativos a la seguridad interior. Al respecto, Alfonsín sostuvo que "los graves hechos acaecidos en el Regimiento de La Tablada entrañan un indudable riesgo para la vida y la libertad de los habitantes de la Nación. En consecuencia, el presidente de la Nación debe ejercer en plenitud las facultades que la Constitución Nacional le acuerda para el cumplimiento de los objetivos"

(Alfonsín 2009: 116).

IV. Conclusiones

Si bien la transición se produjo por "colapso" esto no supuso una completa derrota del actor militar (McSherry 2008, López 1994), dado que las Fuerzas Armadas conservaron, junto a sus aliados, la suficiente capacidad de poder como para bloquear e intentar modificar las decisiones del gobierno radical e, incluso, lograr con éxito que la Ley Nº 23554 de Defensa no fuera implementada hasta 2006. La puja por la definición de "defensa nacional", establecida en la citada ley, en los años subsiguientes a su aprobación, refleja una estructura de poder en la que los militares continuaron teniendo un rol protagónico.

La resolución del legado del terrorismo de Estado, a través de medidas que corresponden a la dimensión política militar, fue predominante por sobre las acciones relacionadas con la dimensión estratégica de la política de defensa.

El ímpetu reformista del gobierno radical culminó con el fallecimiento de su primer ministro de Defensa, Raúl Borrás. Sin embargo, la persistencia de la cuestión militar en la agenda pública y gubernamental, llegando a su clímax durante los levantamientos carapintadas, permitió en 1988 que una coalición de actores políticos, radicales y peronistas, y sociales aprobaran en el Congreso de la Nación la actual Ley de Defensa Nacional que excluyó, hasta a la fecha, a los militares de la esfera de los asuntos internos y de carácter de seguridad y/o policial. Pese al retroceso que supuso el dictado de los Decretos luego del intento de copamiento del cuartel de La Tablada, esta situación fue corregida con la Ley Nº 24059 de Seguridad Interior, confeccionada por los mismos actores que intervinieron en la redacción de la Ley de Defensa Nacional.

La dimensión sociocultural histórica provocó que el gobierno radical desistiera con su proyecto de reforma, pero, por otro lado, le otorgó al Congreso un rol relevante que se repetiría durante las sanciones de las Leyes de Seguridad Interior e Inteligencia Nacional.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis (1992) "Estudio introductorio", en Aguilar Villanueva, Luis (ed.) *La hechura de las políticas*, México D.F., Miguel A. Porrúa.

Aguilar Villanueva, Luis (1993) "Estudio introductorio", en Aguilar Villanueva, Luis (comp.) *Problemas políticos y agenda de gobierno*, México D.F., Miguel A. Porrúa.

Aguilar Villanueva, Luis (1994) "Estudio introductorio", en Aguilar Villanueva, Luis (comp.) *La implementación de las políticas*, México D.F., Miguel A. Porrúa.

Alconada Sempé, Raúl (1996) "Democracia y política exterior", en Jalabe, Silvia (comp.) *La política exterior argentina y sus protagonistas (1880-1995)*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Alfonsín, Raúl (1996) *Democracia y consenso. A propósito de la reforma constitucional*, Buenos Aires, FUALI.

Alfonsín, Raúl (2009) *Memoria política*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Arosa, Ramón (2008) *De Constitución a Retiro. Reseña y reflexiones del Jefe de la Armada 1984-1989*, Buenos Aires, Instituto de Publicaciones Navales.

Battaglino, Jorge (2010) "La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable", en Gargarella, Roberto, María V. Murillo y Mario Pecheny (comps.) *Discutir Alfonsín*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Battaglino, Jorge (2011) "La política de defensa y política militar durante el kirchnerismo", en Malamud, Andrés y Miguel De Luca (coords.) *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.

Birkland, Thomas (2005) *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Models of Public Policy Making*, Londres, M.E. Sharpe.

Braslavsky, Guido (2009) *Enemigos íntimos. Los militares y Kirchner. De la purga a los juicios.*

Crónica de una confrontación (2003-2008), Buenos Aires, Sudamericana.

Cámara de Senadores (1986) *Diario de Sesiones*, Buenos Aires, Archivo General de la Nación, 22 de octubre.

Cámara de Senadores (1986) *Diario de Sesiones*, Buenos Aires, Archivo General de la Nación, 23 de octubre.

Cisneros, Andrés y Carlos Escudé (1999) *Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas*, Buenos Aires, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) y Grupo Editor Latinoamericano (GEL).

De Jomini, Antoine-Henri (1991) *Compendio del arte de la guerra*, Madrid, Ministerio de Defensa del Reino de España.

Del Olmo, Rosa (1992) "Drogas: ¿percepciones o realidad?", en Del Olmo, Rosa (ed.) *¿Prohibir o domesticar? Políticas de drogas en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad.

Del Olmo, Rosa (1994) "Las drogas y sus discursos", en Comisión Andina de Juristas (CAJ) (ed.) *Droga y control penal en los andes. Deseos, utopías y efectos perversos*, Lima, CAJ.

Diario *Clarín,* "Alfonsín anunció que convocará a las FFAA para que colaboren", 30/7/1984.

Diario *Clarín,* "Alfonsín y De la Rúa hablan en Ferrocarril Oeste", 30/9/1983.

Diario *Clarín,* "Asumen los nuevos jefes militares", 16/12/1983

Diario *Clarín,* "El juicio a las ex juntas. Afirman que Videla y Viola eran informados sobre las detenciones ilegales", 22/4/1984.

Diario *Clarín,* "El problema militar está terminado", 26/11/1989.

Diario *Clarín,* "Elevan el informe sobre los desaparecidos", 20/9/1984.

Diario *Clarín,* "Hoy derogan la amnistía", 22/12/1983.

Diario *Clarín,* "No habrá claudicaciones éticas por los juicios dijo Alfonsín", 24/3/1987.

Diario *Clarín,* "Según Jaunarena, no existen motivos para inquietarse", 29/4/1986.

Diario *Eco Días,* "Un acto de memoria", 5/9/2009.

Diario *La Nación,* "Aldo Rico resiste en un regimiento correntino", 17/01/1988.

Diario *La Nación,* "Alfonsín: militares y civiles tuvieron culpas", 7/7/1984.

Diario *La Nación,* "Alsogaray denunció irregularidades", 22/12/1987.

Diario *La Nación,* "Asumen hoy los jefes militares", 16/12/1983.

Diario *La Nación,* "Barreiro siempre dijo que no sabía que debía presentarse ante el juez", 15/

4/1987.

Diario *La Nación,* "El acto de indisciplina en el escuadrón Albatros", 2/12/1988.

Diario *La Nación,* "El comandante Arosa será el jefe de Estado mayor naval", 13/12/1983.

Diario *La Nación,* "El desarrollo de la cuestión militar", 22/1/1988.

Diario *La Nación,* "El doctor Alfonsín ha denunciado un posible golpe de Estado", 22/4/1985.

Diario *La Nación,* "El general Pianta es el nuevo jefe del ejército", 5/7/1984.

Diario *La Nación,* "El presidente atacó los extremismos", 16/12/1986.

Diario *La Nación,* "El proyecto de ley de defensa procura que no lleguemos tarde", 4/5/1984.

Diario *La Nación,* "El sector de Riera se impone en el PJ tucumano", 17/12/1984.

Diario *La Nación,* "Gassino es necesario un sustento jurídico", 9/2/1989.

Diario *La Nación,* "Hoy se realiza una marcha contra una eventual amnistía", 16/5/1986.

Diario *La Nación,* "Jaunarena irá a hablar al Congreso sobre el futuro militar", 18/9/2001.

Diario *La Nación,* "La actividad de Alfonsín en los Estados Unidos", 14/3/1985.

Diario *La Nación,* "La cámara alta trata el proyecto de la ley de defensa", 23/10/1986.

Diario *La Nación,* "La cámara baja convirtió en ley el punto final", 24/12/1986.

Diario *La Nación,* "La corte otorgó la competencia del caso Rico a la justicia militar", 18/12/1987.

Diario *La Nación,* "La disgregación amenaza a la nación", 12/4/1985.

Diario *La Nación,* "La guerra de Malvinas", 17/5/1986.

Diario *La Nación,* "Los cambios en las Fuerzas Armadas", 4/3/1985.

Diario *La Nación,* "Relevan a un general por el informe a la justicia", 25/7/1985.

Diario *La Nación,* "Severas condenas para Alsogaray", 6/4/1985.

Diario *La Nación,* "Un defensor de la profesionalidad", 6/12/1986.

Diario *La Nación,* "Vota diputados la Ley de Obediencia Debida", 5/6/1987.

Diario *Página /12,* "Ejército levántate y anda", 2/11/1989.

Donadio, Marcela (2000) "De los golpes a la colaboración. Una mirada a la mentalidad profesional en el Ejército Argentino", Tesis de Maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Dreyfus, Pablo (2002) "Border Spillover. Drug Trafficking and Nacional Security in South America", Tesis de Doctorado, Instituto Universitario de Altos

Estudios Internacionales, Universidad de Ginebra.

Druetta, Gustavo (1989) "Herencia militar y lucha parlamentaria", en *Nuevo Proyecto*, Buenos Aires, Centro de Estudios Para el Proyecto Nacional, Nº 5-6.

Druetta, Gustavo, Eduardo Estévez, Ernesto López y José Miguens (1990) *Defensa y democracia. Un debate entre civiles y militares,* Buenos Aires, Puntosur.

Eissa, Sergio (2005) *Hielos Continentales. Las variables domésticas en la política exterior argentina*, Buenos Aires, Fundación Síntesis.

Eissa, Sergio (2012a) "La política exterior argentina (1983-2007) como política de Estado", en *Revista Reflex*, Buenos Aires, Año 1, Nº 3.

Eissa, Sergio (2012b) *Lucha contra el narcotráfico y su impacto en América Latina. La militarización de la lucha contra el narcotráfico en América Latina,* Madrid, Editorial Académica Española.

Eissa, Sergio (2013) "Redefiniendo la política de defensa: hacia un posicionamiento estratégico defensivo regional", en *Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político,* Buenos Aires, Sociedad Argentina de Análisis Político, Vol. 7, Nº 1.

Eissa, Sergio (2015) *¿La irrelevancia de los Estados Unidos? La política de defensa argentina (1983-2010),* Buenos Aires, Artnovela.

Estévez, Eduardo (1990a) "Las Fuerzas Armadas en la transición argentina", en *Perfiles Liberales*, Bogotá, Fundación Friedrich Naumann, Nº 17.

Estévez, Eduardo (1990b) "Aspectos salientes de la relación gobierno–fuerzas armadas, 1983-1989", en National Democratic Institute for International Affairs (NDI) (ed.) *Hacia una nueva relación: el papel de las Fuerzas Armadas en un gobierno democrático*, Washington DC, National Democratic Institute for International Affairs y Fundación Illia.

Estévez, Eduardo (1991) "Relaciones civiles–militares y política en la Argentina: de Alfonsín a Menem", ponencia presentada en el seminario "Las Fuerzas Armadas y la Democracia", Academia Libertad y Desenvolvimiento, Fundación Friedrich Naumann-Stiftung.

Femenia, Nora (2000) "Emotional Actor: Foreign Policy Decision-Making in

the 1982 Falklands/Malvinas War", en Coy, Patrick y Lynne Woehrle (eds.) *Social Conflicts and Collective Identities*, Maryland, Rowman y Littlefield Publishers.

Fontana, Andrés (2006) "Política exterior argentina 1983-2005: visiones y cursos de acción", en Rodríguez Larreta, Horacio y Sergio Berensztein (eds.). *Agenda para el desarrollo equitativo y sustentable*, Buenos Aires, Temas.

Fraga, Rosendo (1998) "Cuando Menem derrotó al aparato del PJ", en diario *La Nación*, 10 de julio.

Geddes, Barbara (1994) *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Los Angeles, The University of California Press.

Huser, Herbert (2002) *Argentine Civil-Military Relations. From Alfonsín to Menem*, Washington DC, National Defense University Press.

Isacson, Adam (2005) "Las Fuerzas Armadas de Estados Unidos en la guerra contra las drogas", en Youngers, Coletta y Eileen Rosin (eds.) *Drogas y democracia en América latina. El impacto de la política de Estados Unidos*, Buenos Aires, Wola y Ed. Biblos.

Jaunarena, Horacio (2011) *La casa está en orden. Memoria de la transición*, Buenos Aires, TAEDA.

Lamas, Osvaldo (2001) *Civil Military Relations in Argentina. The Way Ahead*, Pennsylvania, U.S. Army War College.

López, Ernesto (1994) *Ni la ceniza ni la gloria. Actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.

López, Ernesto (2007) "Argentina: un largo camino hacia el control civil sobre los militares", en López, Ernesto (comp.) *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*, Buenos Aires, Altamira.

Masi Rius, Andrés y Eduardo Pretil Eraso (2007) "Fuerzas Armadas y transición democrática. Argentina, 1983-1989", en *HAOL*, Cádiz, Universidad de Cádiz, Nº 13.

McSherry, Patrice (2008) *Incomplete Transition. Military Power and Democracy in Argentina*, Lexington, Authors Guild Backprint.Com Edition.

Mera, Luis (s. f.), "Los carapintadas", en *Redacción Popular.* Disponible online en: http://www. redaccionpopular.com/content/los-carapintadas.

Ministerio de Defensa (2010) "Ley de Defensa Nacional. Ley Nº 23.554/88. Colección de debates parlamentarios de la defensa nacional", Buenos Aires, Ministerio de Defensa.

Montenegro, Germán (2007) "El marco normativo y doctrinario de la defensa nacional", en *Revista de la Defensa Nacional*, Buenos Aires, Ministerio de Defensa, Nº 1.

Nino, Carlos (1996) *Juicio al mal absoluto. Los fundamentos y la historia del juicio a las Juntas del Proceso*, Buenos Aires, Emecé.

Panei, Marcelo (1999) "Declinación del Estado Nación: el narcotráfico en América Latina y la política exterior de los Estados Unidos", en Tello, Ángel (comp.) *Conflictos y comunicación en la globalización*, La Plata, Ediciones de Periodismo y Comunicación -Universidad Nacional de La Plata.

Paradiso, José (1993) *Debates y trayectorias de la política exterior argentina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Perelli, Carina (1990) "Legacy of Transition to Democracy in Argentina and Uruguay", en Goodman, Louis, Johanna Mendelson y Juan Rial (eds.) *The Military and Democracy. The Future of Civil-Military Relations in Latin America*, Lexington, Lexington Books.

Pion-Berlin, David (1991) "Between Confrontation and Accommodation: Military and Government Policy in Democratic Argentina", en *Journal of Latin American Studies*, Cambridge, Cambridge University Press, Nº 23.

Pion-Berlin, David (2001) "Civil-Military Circumvention. How Argentine State Institutions Compensate for a Weakened Chain of Command", en Pion-Berlin, David (ed.) *Civil-Military Relations in Latin America. New Analytical Perspectives*, Carolina del Norte, The University of North Carolina Press.

Programa de Historia Política del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires (2007) *Entrevista con Gustavo Breide Obeid*, Buenos Aires, Red de Archivos Orales de la Argentina Contemporánea.

Putnam, Robert (1988) "Diplomacy and Domestic Politics", en *International*

Organization, Cambridge, Cambridge University Press, Vol. 42, Nº 3.

Putnam, Robert (1993) "Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games", en Evans, Peter, Harold Jacobson y Robert Putnam (comps.) *Double-edged Diplomacy*, Londres, University of California Press.

Ramos, Marisa (1991) "América Latina y la política exterior de Estados Unidos", en *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Nº 74.

República Argentina. Ministerio de Defensa (1989) "Resolución 229. Creación del Grupo de Trabajo de Estrategia Nacional (GRUTEN)", Buenos Aires, Ministerio de Defensa, 10 de agosto.

República Argentina. Poder Ejecutivo Nacional (1979) "Doctrina Militar", Buenos Aires, Poder Ejecutivo Nacional.

República Argentina. Poder Ejecutivo Nacional (1984) "Decreto Nº 2259/84", Buenos Aires, Poder Ejecutivo Nacional.

República Argentina. Poder Ejecutivo Nacional (1984) "Decreto Nº 3399/84", Buenos Aires, Poder Ejecutivo Nacional.

República Argentina. Poder Ejecutivo Nacional (1984) "Decreto Nº 436/84", Buenos Aires, Poder Ejecutivo Nacional.

República Argentina. Poder Ejecutivo Nacional (1985) "Planeamiento Estratégico Militar", Buenos Aires, Poder Ejecutivo Nacional.

República Argentina. Poder Ejecutivo Nacional (1988) "Ley de Defensa Nacional Nº 23.554", Buenos Aires, Poder Ejecutivo Nacional.

República Argentina. Poder Ejecutivo Nacional (1989) "Planeamiento Estratégico Militar", Buenos Aires, Poder Ejecutivo Nacional.

República Argentina. Poder Ejecutivo Nacional (1992) "Ley de Ministerios Nº 22.520", Buenos Aires, Poder Ejecutivo Nacional.

Rosenau, James (1966) "Pre-theories and Theories of Foreign Policy", en Farrell, Robert (ed.) *Approaches in Comparative and International Politics*, Evanston, Northwestern University Press.

Russell, Roberto (1990) "Cambio de gobierno y de política exterior: las primeras tendencias de la gestión peronista", en *América Latina/Internacional*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores - FLACSO, Vol. 7, Nº 24.

Russell, Roberto (1990a) "El proceso de toma de decisiones en la política exterior argentina (1976-1989)", en Russell, Roberto (ed.) *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Russell, Roberto (1990b) "Introducción", en Russell, Roberto (ed.) *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Russell, Roberto (1990c) "Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas", en Russell, Roberto (ed.) *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Russell, Roberto (1991) *Variables internas y política exterior*, Buenos Aires, Mimeo.

Russell, Roberto y Juan Tokatlian (2003) *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Sabatier, Paul (2007) "The Need for Better Theories", en Sabatier, Paul (ed.) *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press.

Saín, Marcelo (1998) *Seguridad regional, defensa nacional y relaciones cívico-militares en la Argentina*. Disponible online en www.argiropolis.com.ar.

Saín, Marcelo (2000) "Quince años de legislación democrática sobre temas militares y de defensa (1983-1998)", en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, IDES, Vol. 40, Nº 157.

Saín, Marcelo (2001) "Las Fuerzas Armadas, la seguridad interior y las nuevas amenazas: el caso argentino (1983–2000)", en *Insumisos Latinoamericanos.* Disponible online en: www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Las%20Fuerzas%20Armadas%20y%20

seguridad%20interior%20en%20Argentina.pdf

Saín, Marcelo (2003a) "Las Fuerzas Armadas en la Argentina. Los dilemas

de la reforma militar en una situación de crisis", en *Security and Defense Studies Review*, Vol. 2.

Saín, Marcelo (2003b) "Nuevos horizontes, nuevos problemas. Las Fuerzas Armadas argentinas frente a las Nuevas Amenazas (1990-2001)" en López, Ernesto y Marcelo Saín (comps.) *Nuevas amenazas. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y Brasil*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.

Saín, Marcelo (2010) *Condiciones institucionales del control parlamentario de las actividades y organismos de inteligencia del Estado.* Disponible online en: www.cels.org.ar/common/documents/control_parlamentario.pdf

Saín, Marcelo y Valeria Barbuto (2002) *Las Fuerzas Armadas y su espacio en la vida democrática*, Buenos Aires, Centro de Estudios Legales y Sociales. Disponible online en www.cels.org.ar/common/documentos/informe_2002_dossier2.pdf

Salles Konilanski, Facundo (2009) "Conflicto político, instituciones débiles y el carapintadismo como grupo de presión. Una lectura institucionalista de las relaciones cívico-militares durante el gobierno de Alfonsín", ponencia presentada en el IX Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, ciudad de Santa Fe, 19 al 22 de agosto.

Savoia, Claudio (2010) "Una decisión política que soportó todas las presiones", en diario *Clarín*, 24 de septiembre.

Tamayo Sáenz, Manuel (1997) "El análisis de las políticas públicas", en Bañón, Rafael y Ernesto Carillo (eds.) *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza.

Tokatlian, Juan (2005) "Estados Unidos como un asunto de seguridad", en *El Debate Político. Revista Iberoamericana de Análisis Político*, Buenos Aires, FLACSO, Año 2, Nº 3.

Tomassini, Luciano (1989) *Teoría y práctica de la política internacional*, Santiago de Chile, Universidad Católica de Chile.

Tulchin, Joseph (1990) *La Argentina y los Estados Unidos. Historia de una desconfianza*. Buenos Aires, Planeta.

Ugarte, José (2003a) "El rol de las Fuerzas Armadas y las situaciones de crisis política, económica y social", ponencia presentada en el VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES), CHDS,

Santiago de Chile.

Ugarte, José (2003b) "Crisis política, económica y social en Latinoamérica, y rol de las Fuerzas Armadas", ponencia presentada en Latin American Studies Association (LASA), Dallas.

Van Klaveren, Alberto (1992) "Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar", en *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Año 25, Nº 98.

Varas, Augusto (1985) "Democratización y reforma militar en Argentina", ponencia presentada en el Seminario Internacional "Autonomización castrense y democracia: dinámica del armamentismo y del militarismo en América Latina", CLACSO-FLACSO-SERC, Santiago de Chile.

Verbitsky, Horacio (1987) *Civiles y militares: memoria secreta de la transición*, Buenos Aires, Contrapunto.

Vidal, Armando (s. f.) "Los 33 orientales, hombres claves para las leyes de defensa", en diario *Clarín*. Disponible online en: http://www.clarin.com/diario/2007/12...is/p-01401.htm

Zahariadis, Nikolaos (2003) *Ambiguity & Choice in Public Policy*, Washington DC, Georgetown University Press.

Entrevistas

Entrevista a Fuente A, 2006, 20 de junio; 2010, 26 de marzo; 2013, 30 de enero. Entrevista reservada realizada por el autor a un actor civil.

Entrevista a Fuente B, 2006, 24 de agosto. Entrevista reservada realizada por el autor a un actor civil.

Entrevista a Fuente D, 2009, 16 de octubre; 2010, 12 de febrero y 17 de noviembre.

Entrevistas realizadas por el autor a actores civiles.

Entrevista a Fuente F, 2009, 23 de octubre; 2012, 4 de agosto. Entrevista reservada realizada por el autor a un actor civil.

Entrevista a Fuente I, 2010, 10 de agosto. Entrevista reservada por el autor a un actor civil.

Entrevista a Fuente Ñ, 2011, 26 de octubre y 19 de diciembre. Entrevista reservada realizada por el autor a un actor militar.

Entrevista al Brigadier (r) Héctor Panzardi, 2011, 25 de febrero.

Entrevista al Dr. José María Ugarte, 2010, 17 de noviembre.

Entrevista al ex canciller Dante Caputo (1989), en *América Latina/Internacional*, Buenos Aires.

Resumen

La política de defensa del presidente Raúl Alfonsín (1983-1989) suele ser analizada a la luz de los levantamientos carapintadas y del juzgamiento a las Juntas Militares de la última dictadura (1976-1983). Tal abordaje desdibuja la comprensión de la política de defensa radical por dos razones: a) predomina el análisis sobre la resolución o no de la cuestión militar y del efectivo control civil de las Fuerzas Armadas; b) tiende a estudiarse las decisiones efectuadas por el gobierno radical sin tener en cuenta las motivaciones de los actores políticos y sociales involucrados y el contexto en que los mismos adoptaron las decisiones respecto a las Fuerzas Armadas. En función de lo expuesto, la presente ponencia busca, desde el marco analítico de las políticas públicas, estudiar la política de defensa en su dimensión estratégico, teniendo en cuenta fundamentalmente el marco decisorio en el que se produjo la misma.

Notas

* Una versión preliminar de este trabajo fue presentado en el XII Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 12 al 15 de agosto de 2015. Agradecemos las obser-vaciones de la Mg. Sol Gastaldi y de un evaluador anónimo de la revista.

** Doctor en Ciencia Política (UNSAM), Maestro en Ciencias Sociales con mención en Relaciones Internacionales (FLACSO) y Licenciado en Ciencia Política (UBA). Investiga-dor UBACyT en el Proyecto "Multilaterialismo e integración en el espacio sudamericano: UNASUR y el Consejo de Defensa Sudamericano de Defensa, desde la teoría y la praxis". Pertenencia institucional UBA/EDN/IUGNA. E-mail: seissa@yahoo.com.

1 Ver también Saín (2003a).

2 El modelo considera los siguientes escenarios: núcleo decisorio, escenario burocrático, escenario societal y escenario externo.

3 El modelo *Glass Onion* distingue los siguientes factores: sistémico o externo y los domésticos: institucional, sociales (dimensiones socio demográfica, socio cultural histórica y socio económica), sistema político (dimensiones tipo de régimen y dinámica política) (Eissa 2015). Ver también entre otros a los siguientes autores Aguilar Villanueva (1992), Rosenau (1966), Tomassini (1989), Russell (1990a y 1991), Van Klaveren (1992), Femenia (2000), Birkland (2005), Paradiso (1993), Sabatier (2007), Zahariadis (2003), Geddes (1994), Tamayo Saenz (1997) y Putnam (1988 y 1993).

4 El Presidente sostuvo que más de 20 millones de estadounidenses habían consumido marihuana al menos una vez, y que más de 4 millones eran adictos a la heroína (Del Olmo 1994). Ver también Dreyfus (2002).

5 Este llamamiento tenía su antecedente en la convocatoria a la lucha contra las drogas que había realizado Richard Nixon ya en 1971.

6 Ver también Montenegro (2007).

7 *Guardian Model*.

8 Ver McSherry (2008).

9 Ver también Russell y Tokatlian (2003) y Fontana (2006). Asimismo, cabe destacar que, entre las medidas adoptadas para distender la relación con los países de la región, se puso en marcha la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC).

10 Ver también Jaunarena (2011).

11 Al respecto, Alfonsín sostuvo años más tarde que "resultaba absolutamente impensable llevar adelante el proceso a miles de integrantes de las Fuerzas Armadas y de seguridad (la mayoría en actividad) que participaron de una u otra manera en la represión ilegal (…) Nuestro objetivo no podía ser el juicio y la condena a todos los que de una u otra manera habían vulnerado los derechos humanos, porque esto era irrealizable (…) hubiera sido absolutamente irresponsable pretender un universo de juzgamiento de tan amplio alcance cuando las consecuencias de esa acción, lejos de prevenir futuros delitos, podía promoverlos nuevamente o causar perjuicios mayores a la aún incipiente democracia (…) ¿Al-guien creía y aún cree seriamente que en ese tiempo, con una democracia que recién emergía luego de años de dictadura militar, era posible detener y juzgar a 1.500 o 2 mil oficiales en actividad de las Fuerzas Armadas?" (Alfonsín 2009: 45-47-48).

12 Los militares eran muy conscientes de esta posición del candidato radical, aun antes de que ganara las elecciones (Arosa 2008:21). Por el contrario, el candidato del Partido Justicialista, Ítalo Luder, se declaró a favor de la autoamnistía (López 1994). Según Masi Rius y Pretil Eraso (2007: 90), Luder estaba seguro de que ganaría las elecciones, por ello "había privilegiado la estrategia de reducir a una mínima expresión política cualquier tipo de confrontación con el mundo militar, a los efectos de alcanzar un acuerdo posterior con las Fuerzas Armadas, una vez instalado el justicialismo en el gobierno".

13 *Clarín*, 30/9/1983. Ver también López (1994), Donadio (2000) y Nino (1996). Para Horacio Jaunarena esta diferenciación produciría problemas en la implementación (Jaunarena 2011).

14 Ver también McSherry (2008) y Verbitsky (1987).

15 Verbistsky (1987: 53) explica que había dos posiciones respecto de los juicios entre el grupo de confianza de Alfonsín. Ver también Jaunarena (2011: 34-

35).

16 La última dictadura militar (1976-1983) "gozó de un consentimiento tácito de una parte importante de la sociedad argentina y el silencio cómplice o el acompañamiento de algunos medios de comunicación, en un exceso de autocensura, o directamente de com-placencia" (Alfonsín 2009: 33). La idea de la responsabilidad civil en los golpes de Estado fue repetida por el presidente en la Cena de Camaradería de las Fuerzas Armadas de 1985 (Alfonsín 2009: 255).

17 Algunos periodistas y analistas han denominado a este efecto como "síndrome Illia". Ver Arosa (2008) y López (2004).

18 A tal punto era importante para Alfonsín entregar el mando a otro presidente electo democráticamente, que esta expresión figura en el primer párrafo de sus memorias políticas: "En mi último mensaje ante la Asamblea, el 1º de mayo de 1989, sostuve que nos aproximábamos a un acontecimiento histórico, como era una sucesión presidencial en los marcos de la normalidad institucional. Siempre pensé —y lo dije varias veces— que la prueba decisiva del éxito del camino iniciado en 1983 era llegar a las elecciones de 1989. Lo que no se pudo conseguir en los períodos constitucionales iniciados en (1928), 1952, en 1958, en 1963 y en 1973, estábamos a punto de lograrlo entonces. Nada ni nadie iba a arrebatarnos esa conquista cívica" (Alfonsín 2009:23). Fuente B. También Horacio Jaunarena sostiene: "Cuando ingresé al Ministerio de Defensa en 1983, mi obsesión era irme de allí culminando el mandato constitucional y habiendo entregado el gobierno a otro presidente elegido por el pueblo" (2011:20). Ver también expresiones de Raúl Borras a Gustavo Cáceres (McSherry 2008). Ver también David Pion-Berlin (1991). En este sentido, es significativo el título del capítulo 19 de las memorias de Horacio Jaunarena: "La obsesión inicial: el traspaso del mando" (2011: 261).

19 Al respecto, Ernesto López sostiene también que "la existencia y formación de especialistas civiles en el área de la defensa eran prácticamente nulas" (1994:34).

20 Tres ministros de Defensa fallecieron en el término de tres años. "A ello debíamos sumar el esfuerzo por tomar el control civil de todo el complejo industrial militar, con pocos funcionarios con experiencia para hacerlo" (Jaunarena 2011: 79).

21 Carina Perelli (1990) sostiene que, con la jura presidencial, los argentinos pensaron que la transición había finalizado, mientras que los políticos conscientes

del problema militar difieren en ese punto. Por ejemplo, el por entonces jefe de la Armada sostiene en sus memorias que percibía que el gobierno radical "no veía a los militares con ojos amistosos o cuando menos neutrales (…) Se quería hacer aparecer a los militares como los únicos responsables o culpables de todos los males acaecidos en el país" (Arosa 2008: 31).

22 *Clarín*, 22/12/1983

23 Se invitó a la Cámara de Diputados y de Senadores a que enviaran tres representantes cada una. El Senado con mayoría justicialista nunca envío a sus representantes (Alfonsín 2009).

24 *Clarín*, 20/9/1984. Ver también Alfonsín (2009).

25 Durante el gobierno de Alfonsín hubo numerosas expresiones de políticos, curas y militares retirados, así como documentos de inteligencia de las Fuerzas Armadas que reivindicaban el terrorismo de Estado, criticaban el juicio a las Juntas o calificaban al gobierno como sionista y marxista y de estar infiltrado por la subversión. También hay que tener presente las amenazas de bombas, los explosivos que efectivamente estallaron y los secues-tros que se produjeron en esos años. Ver Braslavsky (2009) y McSherry (2008), así como también *La Nación*, 3/2/1985; *La Nación*, 6/4/1985; *La Nación*, 12/4/1985; y *La Nación*, 22/4/1985.

26 Ver Savoia (2010). Ver también Jaunarena (2011).

27 La demora del Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas en expedirse acerca de la situación de los militares acusados de violación a los derechos humanos; las legítimas presiones de los familiares de los desaparecidos y la jugada de la oposición en el Senado de la Nación llevaron a Jaunarena (2011: 77) a sostener que "la sensación de aislamiento y soledad era permanente".

28 *Clarín*, 22/4/1984

29 Este proyecto de ley era "exactamente igual al que unos años después fuera aprobado con la denominación de Obediencia Debida" (Jaunarena 2011: 126).

30 *Clarín*, 25/7/1985

31 Ver Donadio (2000) y Verbitsky (1987). Las Fuerzas Armadas, de manera institucional (Donadio 2000 y Arosa 2008), y los oficiales y suboficiales no asistían pasivamente a esta situación: la política de derechos humanos, el intento de

reforma y la reducción presupuestaria eran percibidos como una clara política anti militar del radicalismo.

32 Ver Verbitsky (1987). Jaunarena (2011) sostiene que el proyecto fue elaborado en base a un trabajo de Oyhanarte, pero redactado por Jaunarena y los auditores militares Ideler Tonelli, Octavio Gauna y Jorge González Lonzieme.

33 *Clarín*, 29/4/1986 y *La Nación*, 16/5/1986.

34 *La Nación*, 16/12/1986. Ver también Verbitsky (1987).

35 *La Nación*, 24/12/1986

36 En efecto, Alfonsín reconoce que el propósito inicial de centralizar los juicios en los principales responsables, había fracasado, aún con la sanción de la Ley de Punto Final (Alfonsín 2009).

37 Ver también Jaunarena (2011), Donadio (2000) y Alfonsín (2009).

38 Ver McSherry (2008) y Verbitsky (1987). En una reunión del 20 de marzo de 1987, Antonio Tróccoli sostuvo que se estaba generando un clima similar al ocurrido en el golpe de Estado de 1966. En este sentido, se volvieron a estudiar más medidas para limitar nuevamente el alcance de los enjuiciamientos. Horacio Jaunarena rechazó la propuesta de una amnistía (Verbitsky 1987).

39 El peronismo no realizó un debate orgánico sobre la reforma militar (López 1994), porque en su seno coexistían dos posiciones al respecto. En efecto, la estructura del Partido Justicialista, que era controlada por la ortodoxia peronista, había presentado en mayo de 1984 un proyecto de ley de defensa que reintroducía la Doctrina de Seguridad Nacional, al definir como objeto de la seguridad nacional "los conflictos no violentos, (…) tanto en el ámbito exterior como interior, de carácter político, económico, social o cultural que amenazaren los intereses vitales de la Nación" (Druetta 1989: 189). Pero, por otro lado, los que más tarde serían denominados como la Renovación Peronista, habían empezado a trabajar en un proyecto de ley de defensa a fines de 1983. Asesores del peronismo, como Ramón Orieta y Luis Tibiletti, pertenecientes algunos de ellos a los 33 Orientales, se agrupaban en la Casa de la Cultura, germen de esa renovación. A principios de 1984, este proyecto, cuyas ideas principales habían sido plasmadas en el Libro Naranja de la Convocatoria, coordinado por Carlos Grosso, proponía dejar de lado la Doctrina de Seguridad Nacional, cristalizada en la Ley 16970 del 6 de octubre de 1966, dictada durante la dictadura de Juan Carlos Onganía.

40 La plataforma de la Unión Cívica Radical proponía reducir el gasto militar, abolir la Doctrina de Seguridad Nacional, desmilitarizar las fuerzas de seguridad (Gendarmería y Prefectura Naval) y transferir el control las industrias militares al Ministerio de Defensa (Varas 1985). También, preveía limitar el accionar de las Fuerzas Armadas a "repeler o disuadir las agresiones militares externas". La reforma militar estaba concebida en cuatro ejes: a) subordinación de las FF.AA. al poder político; b) "modernización técnico-organizativa de la profesión militar"; c) "despolitización intervencionista de sus cuadros"; y d) juicio a los responsables del terrorismo de Estado y de la derrota en la Guerra de Malvinas "en la jurisdicción natural de cada hecho" (Druetta 1989:186).

41 *Clarín*, 30/7/1984.

42 "Debíamos refundar el Ministerio de Defensa (…) Afortunadamente, Borrás negoció con el gobierno saliente la reforma del Ministerio de Defensa, y es por eso que, cuando asumimos, el mismo ya contaba con cuatro subsecretarías" (Jaunarena 2011: 48-50). Ver Ley Nº 23023/83. Según Huser (2002), esta nueva Ley de Ministerios le otorgó al Ministerio de Defensa muchos más poderes que en años anteriores.

43 Los militares se mostraron en desacuerdo con esta decisión: "Expresé entonces al ministro y a algunos de sus colaboradores las decisiones tomadas en forma unilateral, sin pedir ni escuchar las opiniones de los interesados, no podían sino acentuar la brecha existente entre civiles y militares" (Arosa 2008: 47). "Cuando llegamos al gobierno resolvimos que debíamos colocar bajo el control civil el conjunto (sic) industrial militar. Y para garantizar su funcionamiento ese control debía quedar en manos del Ministerio de Defensa" (Jaunarena 2011: 48).

44 La utilización de este Decreto fue recuperada por la ministra de Defensa Nilda Garré a partir de diciembre de 2005.

45 Gendarmería fue traspasada en julio de 1984 y Prefectura en octubre de 1984 (Huser 2002). Se debía "terminar así con la confusión de roles que había llevado a que almirantes y generales comandaran sus destinos y tomaran las decisiones vinculadas con la lucha contra el narcotráfico o la represión del contrabando fronterizo, sin que tuvieran formación alguna para comandar fuerzas que tenían misiones absolutamente diferentes a las de las Fuerzas Armadas" (Jaunarena 2011: 53). Ver Arosa (2008) y los Decretos Nº 2259/84 y 3399/84.

46 La reforma fue aprobada por el Congreso y sancionada el 13 de febrero de

1984 como la Ley 23.049. Está norma abolió además la jurisdicción militar separada de la civil para crímenes comunes; especificaba que los crímenes cometidos durante la última dictadura caían bajo jurisdicción militar en primera instancia; e instituía el concepto de Raúl Alfonsín de los tres niveles de responsabilidad. Mientras McSherry (2008) sostiene que esta distin-ción fue una concesión hecha a los militares; el ex jefe de la Armada sostiene que fue "otra decisión unilateral del gobierno (…), la Armada (…), no tuvo participación ni fue consultada" (Arosa 2008: 49).

47 Alfonsín habría rechazado una propuesta para realizar "operaciones de seguridad interna a lo largo del país (…) las cuales eran justificadas como medidas para prevenir la infiltración de la guerrilla peruana" en Argentina (McSherry 2008: 134, Arosa 2008). Ver también Cisneros y Escudé (1999); *La Nación,* 4/5/1984 y *La Nación,* 5/7/1984.

48 Fuente A.

49 Algunos autores y actores de la época afirman que Alfonsín y su ministro no querían sumar un elemento más de irritación para con las Fuerzas Armadas. Fuentes D y F. Asimismo, en la entrevista realizada con la Fuente Ñ, éste manifestó que participó en la redacción de este primer proyecto y que no se establecía una clara diferencia entre seguridad interior y defensa nacional. En cambio, Huser (2002) indica que la prioridad del gobierno no era definir qué debían hacer las Fuerzas Armadas, sino cómo debían dar cuenta por lo que habían hecho.

50 Fuente D y Druetta (1989).

51 Jaunarena sostenía que "la mayor cantidad de nuestro tiempo y de nuestras energías estaban vinculadas a la infinidad de cuestiones que se derivaban de las secuelas de la represión" (Jaunarena 2011: 57).

52 Ernesto López (1994:82) no coincide con esta interpretación, en tanto que sostiene que la causa fue la falta de "voluntad política" y "su tendencia a caer en un pacifismo formalista".

53 Según Ernesto López (1994: 86), el gobierno, de la mano del nuevo ministro, Roque Carranza, parecía haber optado por un proceso de autoreforma. Según el ministro, este "consistía en el reordenamiento del funcionamiento de las tres Fuerzas, habiéndolo hecho hasta ahora cada una por su propio camino".

54 Fuentes D y F. El Partido Justicialista votó en contra (López 2007).

55 Ver también Verbitsky (1987). Ver más detalle en Ministerio de Defensa (2010).

56 Ernesto López (1994) sostiene que "se dejó morir al proyecto". "Los senadores peronistas, divididos entre sí, terminaron presentando tres proyectos alternativos, que se sumaron al que venía de origen. Finalmente consiguieron compatibilizarlos a todos en un quinto proyecto, que fue aprobado en octubre de 1986 y retornó a Diputados, la Cámara iniciadora" (López 2007: 31). Ver *La Nación,* 23/10/1986.

57 Fuentes D y F.

58 *La Nación,* 15/4/1987.

59 Estas ya habían sido adelantas por Vila Melo (Jaunarena 2011). Ver también Verbitsky (1987).

60 En una entrevista realizada por el autor el 25 de febrero de 2011, el brigadier Panzardi recuerda los hechos de ese día, prácticamente, como los describe Alfonsín. Sostiene que Aldo Rico trató en todo momento a Alfonsín como presidente de la Nación. El primero relató los motivos del alzamiento y Alfonsín le comentó lo que se había hecho y lo que estaba en marcha, incluyendo el retiro de Ríos Ereñú y el envío del proyecto de la Ley de Obediencia Debida. Alfonsín les informó también que serían sancionados. Aldo Rico hizo callar al oficial que estaba con él, cuando trató de mala manera al presidente (Panzardi no recuerda quién era ese oficial, pero por el relato de Alfonsín [2009] pareciera estar refiriéndose a Venturino). En esos días de Semana Santa, Alfonsín buscó en todo momento evitar el derramamiento de sangre y que la cadena de mando no quedara más deteriorada. Asimismo, Alfonsín se mostró sereno, a diferencia de sus colaboradores —Jaunarena (2011) sostiene lo mismo—. Por otro lado, Gustavo Breide Obeid (Programa de Historia Política del IIGG-UBA 2007) sostiene que no hubo negociación y que simplemente se depuso la actitud frente al comandante en jefe de las Fuerzas Armadas que había escuchado sus demandas porque los generales les habían estado mintiendo. Esta afirmación la reiteró en 2010, en un programa de televisión de América TV con la periodista Mónica Gutiérrez.

61 La Coordinadora sugirió la renuncia del ministro con el argumento de que estaba desgas-tado. Los jefes de las Fuerzas Armadas respaldaron al ministro (Arosa 2008). Jaunarena sugirió hacia la tarde, por idea de su mujer, el nombre de Raúl Alconada Sempé. De esta manera, cumplía dos propósitos: calmar a la

Coordinadora y mostrar fortaleza hacia las Fuerzas al ser él quien había elegido a su segundo (Jaunarena 2011). La información también fue corroborada por la fuente D.

62 Finalmente, el subjefe Fausto González fue desplazado el 13 de julio de 1987 y reemplazado por el general Miguel Abate, consolidando así una cúpula más coherente (Jaunarena 2011).

63 La ley fue modificada en el Senado, ampliando la cantidad de oficiales que se verían beneficiados (Alfonsín 2009; *La Nación*, 5/7/1987)

64 "Sabíamos que muchas personas que cometieron crímenes quedarían impunes como consecuencia de la ley, pero nadie puede desconocer el contexto histórico que vivíamos en aquel entonces, que nada se parece al que vivimos hoy" (Alfonsín 2009: 79).

65 Ernesto López (1994) explica claramente las causas de ese clivaje. Alfonsín por su parte, sostiene que la disputa ya no fue entre civiles y militares, sino entre "quién y cómo decidía en la Fuerza" (Alfonsín, 2009: 75).

66 Rico sostuvo que "ser occidental y cristiano significaba estar listo para combatir –como en el pasado– cualquier intento para instalar una dictadura colectivista y marxista" (McSherry 2008: 221).

67 Ernesto López no coincide con esta afirmación, ya que entiende que a diferencia del levantamiento anterior, la rendición modificó las relaciones de fuerza dentro del Ejército, que no supo ser aprovechada por el gobierno. Éste insistió con su alianza con el sector liberal, lo cual terminó provocando una nueva reacción carapintada en diciembre de 1988 (López 1994). Ver también Jaunarena (2011) y *La Nación*, 17/1/1988.

68 *La Nación*, 2/12/1988.

69 Esa decisión era consistente con las que ya había adoptado Caridi para apartar gradual-mente a todos los oficiales carapintadas.

70 Jaunarena (2011) cuenta que el pedido fue realizado por el jefe del Estado Mayor Conjunto, brigadier Waldner, en nombre de las tres Fuerzas. Alfonsín respondió que lo que había realizado hasta ese momento era lo máximo que estaba dispuesto a conceder.

71 El gobierno "creyó que enfrentaba un serio intento de golpe e hizo arreglos para mover el gobierno de la Casa Rosada" (McSherry 2008: 222).

72 Patrice McSherry (2008) indica que el MTP fue manipulado por la inteligencia militar, que ya sabía que el hecho iba a ocurrir. La autora agrega que al momento que ocurrieron los hechos se estaba tratando la Ley de Seguridad Interior en el Congreso.

73 Según Jaunarena (2011) se reunían también con los carapintadas Humberto Romero, Alberto Kohan, Julio Mera Figueroa y Zulema Yoma, entre otros, como así también Carlos Menem.

74 Declaraciones de Seineldín ante el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas, el 15 de diciembre de 1990.

75 Fuente F.

76 Es un concepto desarrollado en Alemania después de la Segunda Guerra Mundial para aplicar principios del derecho democrático a las Fuerzas Armadas. Una de las ideas centrales es que los militares son ciudadanos que ejercen la profesión de las armas.

77 Fuente A.

78 Fuentes D y F. Cuenta Druetta que el proyecto consensuado no fue encontrado por Tibiletti y Ugarte. "Sólo hallaron algunos artículos. Pero a propuesta del primero, decidie-ron escribirlo de común acuerdo. Después de una hora de trabajo (de discusiones y concesiones) en la sala de reuniones de la Comisión de Defensa a puertas cerradas, Tibiletti tuvo tiempo de arrugar un poco los papeles del proyecto común recién reinventado, para que tuviera el aspecto de haber sido archivado por dos años. Sobre ese borrador se comenzó la discusión interpartidaria que llevó a la sanción definitiva de la Ley de Defensa Nacional en abril de 1988" (1989:195).

79 Se pueden identificar al menos dos grupos en cuanto a su posicionamiento respecto del contenido del proyecto. Por un lado, aquellos que constituyeron el consenso básico, como por ejemplo, Luis Tibiletti (PJ), José Manuel Ugarte (UCR), Eduardo Estévez (UCR), Gustavo Cáceres, Gustavo Druetta, Dante Giadone y Ernesto López, quienes mayoritariamente provenían del CEMIDA y la Fundación Illia. El otro grupo estaba compuesto por el propio ministro Jaunarena, Héctor Méndez de Leo y José María Lladós, entre otros, que no compartían del

todo la redacción. Fuente A.

80 Ver Druetta (1989).

81 Fuentes D y F.

82 Cámara de Senadores, Diario de Sesiones, 22 y 23 de octubre de 1986. La definición está basada en la Resolución 3.314 sancionada por la ONU en 1974.

83 Cámara de Senadores, Diario de Sesiones, 22 y 23 de octubre de 1986. La definición está basada en la Resolución 3.314 sancionada por la ONU en 1974.

84 Fuente B. Por ello, a criterio de Jaunarena la reglamentación de 2006 contradecía la ley al limitar la actuación de las Fuerzas Armadas frente a una agresión externa como la del terrorismo internacional. El ex ministro hubiera preferido que se reglamentara la ley no en función del origen de la agresión, sino en función de su magnitud.