

Marcelo Fabián Sain

LOS VOTOS Y LAS BOTAS
Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones
civil-militares en la democracia argentina

prometeo
libros

Saín, Marcelo Fabián

Los votos y las botas : estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civil-militares en la democracia argentina . - 1a ed. - Buenos Aires : Prometeo Libros, 2010.

266 p. ; 21x15 cm.

ISBN 978-987-574-441-7

I. Historia Política Argentina. I. Título
CDD 320.982

Cuidado de la edición: Magalí C. Álvarez Howlin

© De esta edición, Prometeo Libros, 2010

Pringles 521 (C1183AEI), Ciudad Autónoma de Buenos Aires
República Argentina

Tel.: (54-11) 4862-6794 / Fax: (54-11) 4864-3297

e-mail: distribuidora@prometeolibros.com

<http://www.prometeoeditorial.com>

Hecho el depósito que marca la Ley 11:723

*A Eliezer y a Eve, por todo su afecto y amistad...
(y por los kebbs con cerveza)*

Índice

Prefacio	11
Capítulo I. Las relaciones civil-militares y el gobierno	
civil sobre las Fuerzas Armadas	19
1. Democratización y relaciones civil-militares	19
2. Una nueva conceptualización de las relaciones civil-militares ...	25
3. Las relaciones civil-militares en las nuevas democracias	50
Capítulo II. La Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas	
durante el peronismo clásico (1946-1955)	57
1. Los prolegómenos de la llegada del peronismo al gobierno	59
2. El peronismo en el gobierno y las Fuerzas Armadas	79
3. La Doctrina de la Defensa Nacional y la industrialización para la defensa	94
4. La primera Ley de Defensa Nacional de la Argentina	109
5. Crisis y caída del gobierno peronista	124
Capítulo III. La defensa nacional y los asuntos militares	
en la Argentina de comienzos del siglo XXI	137
1. Nuevos retos de la defensa nacional	138
2. Entre la defensa nacional y la seguridad nacional	144
3. Reinstauración democrática y nueva institucionalidad defensivo-militar	153
4. Las Fuerzas Armadas ante las "nuevas amenazas"	169
5. Deficiencias civiles y anacronismo del sistema defensivo-militar ..	183
6. La era kirchnerista	191
7. Una nueva política defensivo-militar	201
8. Mando firme con perfume de mujer	236
Capítulo IV. Las tareas pendientes	245
1. Fortalecimiento de la gobernabilidad política de la defensa nacional ..	247
2. Reforma y modernización de las Fuerzas Armadas	252

Prefacio

Las Fuerzas Armadas no sólo están subordinadas al poder civil, sino que deben ser mandadas por éste con eficacia, coherencia, firmeza, compromiso y afecto. La política institucional de las Fuerzas Armadas —dentro de ella, el tema derechos humanos— la tiene que establecer el poder civil; de lo contrario, se coloca “el carro delante del caballo”. Lo primordial es que la dirigencia política tenga en claro, y sepa, qué hacer con las Fuerzas Armadas [...]. Es importante que se materialice claramente la supremacía del poder civil sobre el poder militar, mediante la fijación de misiones y claros objetivos. Esto debe ser responsabilidad de los poderes ejecutivo y legislativo. Hay que tomar conciencia de que los civiles bien pueden tomar decisiones sobre la defensa. En una democracia moderna y efectiva, los militares debemos elaborar los distintos cursos de acción para superar una crisis o amenaza, pero es el poder político quien los determina y luego —evaluando el asesoramiento militar— decide cuál es el curso de acción o la opción más atinada [...]. Creo que en relación a [la guerra de] Malvinas, ningún civil habría tomado una decisión como la que tomó la Junta Militar de 1982.

Martín Balza. *Dejo constancia. Memorias de un General argentino*, Planeta, Buenos Aires, 2001, pp. 230 y 231.

Durante los ochenta, los estudios en el campo de las ciencias sociales acerca de la política y las Fuerzas Armadas se inscribían en el marco de los abordajes más amplios sobre las dictaduras militares y los regímenes autoritarios, la intervención militar en ellos y, finalmente, las condiciones para la construcción de la democracia. Las indagaciones en torno a la transición de los gobiernos autoritarios-militares hacia la democracia orientaron numerosos esfuerzos académicos por dar cuenta de las condiciones políticas que irían a garantizar la subordinación y el control democrático de las Fuerzas Armadas. Los márgenes de corporativismo institucional y de autonomía política adquiridos por los uniformados

convertían a éstos en un actor político de primer orden, y todo ello cercenaba de antemano la posibilidad de consolidación de un sistema institucional democrático asentado, entre otras cosas, en la pauta de subordinación militar al gobierno civil. Por entonces, allí se ubicaban los principales obstáculos de la democracia.

En ese marco, *estudiar a las Fuerzas Armadas suponta indagar acerca de las condiciones de posibilidad de la democracia*. Se trataba de emprender una suerte de intervención académica pero teñida de un fuerte compromiso político con la democracia. En ese clima, y orientado por esos designios, transcurrieron mis estudios de grado como politólogo y mi posterior formación como investigador en el campo de las ciencias sociales y, más específicamente, en los estudios de las *relaciones civil-militares* en la Argentina y en América Latina.

Dos magníficos estudiosos han sido muy significativos en ese recorrido. Ernesto López de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) y Eliezer Rizzo de Oliveira, por entonces de la Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Brasil. Ambos dirigieron durante los años noventa mis trabajos de posgrado en el nivel de maestría y doctorado, respectivamente. Sin embargo, lo más importante estuvo dado por el hecho de que estos notables académicos, imbuidos por una perspectiva netamente weberiana, alumbraron en mis estudios y reflexiones un aspecto relativamente oculto en los análisis de las relaciones civil-militares de la época: *el desempeño de la clase política ante los asuntos militares y de la defensa nacional en el complejo proceso de democratización* en ciernes en nuestros países. Por entonces, el énfasis estaba puesto en el actor militar y en la capacidad de éste para impedir el control y la conducción civil y, así, para obstruir la consolidación democrática. Las orientaciones y las prácticas de los civiles, en particular de los dirigentes partidarios y de las autoridades gubernamentales, cuando se trataba de periodos democráticos, quedaban desdibujadas en el halo de la "autonomía militar". Ernesto y Eliezer, cada uno a su turno y también de manera simultánea, supieron apreciar cuánto y de qué manera los civiles alentaron, favorecieron y hasta determinaron, en ciertas circunstancias, la autonomía castrense y el desgobierno político sobre los asuntos militares, tanto durante las experiencias autoritarias como, particularmente, en los periodos democráticos iniciados en los años ochenta en nuestros países. Además lo hi-

cieron sin prejuicios ideológicos, sosteniendo un marcado compromiso con la ética académica. Ellos son, en todo caso, los culpables de haber despertado en mí el interés particular por estudiar las modalidades y tendencias mediante las cuales la clase política aborda estos complejos asuntos, lo que no he abandonado desde entonces. A ellos, mi cariñosa gratitud.

Cuando en los años noventa se puso en evidencia el *quiebre* de la autonomía política de las Fuerzas Armadas y de la capacidad de intervención militar en asuntos políticos, el estudio de las relaciones civil-militares comenzó a declinar en la Argentina y en gran parte de la región. Ello impidió emprender un abordaje teórico y analítico integral acerca del *desempeño civil en relación con las Fuerzas Armadas* y, más precisamente, del *ejercicio del gobierno civil sobre los militares y las instituciones castrenses*. El sector civil y, especialmente, el actor gubernamental fueron subsumidos en la opacidad. Sus orientaciones, prácticas y discursos acerca de la cuestión militar, así como su incidencia en el desarrollo institucional de la democracia, fueron temáticas excluidas de las reflexiones críticas. Se siguió reivindicando con énfasis que la democracia se asentaba en el gobierno y el control civil sobre las Fuerzas Armadas. Además, se creyó, de manera acrítica y con una pizca de ingenuidad, que la ruptura de la autonomía militar y su participación en los asuntos políticos del país redundaría inevitablemente en un ejercicio eficiente e integral del gobierno civil sobre las Fuerzas Armadas. En ese contexto, no se indagó —salvo algunas excepciones— acerca de cómo y con qué consecuencias la clase política argentina —y, en particular, los actores gubernamentales— abordó y gestionó, desde 1983 hasta nuestros días, los asuntos castrenses, y de qué manera se relacionó con las Fuerzas Armadas. Ello impidió apreciar que la subordinación militar al orden constitucional *no necesariamente* supone un ejercicio eficiente del gobierno civil sobre los asuntos de la defensa nacional y las cuestiones militares. Para esto se requieren otras condiciones ajenas al actor militar y centradas en el actor civil: su capacidad y destreza para hacer un buen cuadro de situación estratégico-militar del país y un diagnóstico institucional apropiado del sistema defensivo nacional; para llevar a cabo las reformas institucionales necesarias para modernizar el sistema defensivo-militar; para formular e implementar políticas de defensa; y, finalmente, para con-

ducir a las instituciones castrenses. La Argentina, que constituye el país más avanzado de la región en la materia, ha sido buen ejemplo de un "dualismo civil-militar" signado por la combinación de la subordinación plena de las Fuerzas Armadas al gobierno civil y el desempeño deficiente del gobierno civil sobre las Fuerzas Armadas. Ese dualismo comenzó a quebrarse recientemente durante la gestión ministerial de Nilda Garré, la primera mujer al frente de esa cartera, quien emprendió un proceso institucional de construcción de poder civil sobre las Fuerzas Armadas que resultó exitoso, y llevó a cabo la política militar y de defensa más reformista desde la instauración democrática.

El presente libro aborda este conjunto de temas tanto desde el punto de vista teórico-conceptual, como histórico y político-institucional. Su eje temático está centrado en el *proceso institucional de conformación del sistema defensivo-militar actual* desde la perspectiva de las *relaciones civil-militares*. Son estas relaciones las que fueron delineando, formulando y construyendo aquel sistema institucional.

La centralidad que se le da al término *relaciones civil-militares* amerita el desarrollo de un claro abordaje conceptual del mismo. Esto es lo que se lleva a cabo en el capítulo I¹ del presente libro. Dicha conceptualización está orientada a dar cuenta de aquello que —como ya lo señalé— no fue puntualmente estudiado por las ciencias sociales abocadas a estas cuestiones: el *desempeño de la clase política argentina y, en particular, de las autoridades gubernamentales en el ejercicio del gobierno y el control sobre los asuntos de la defensa nacional y las Fuerzas Armadas*, poniendo especial énfasis en dicho desempeño a partir de la instauración democrática. En ese contexto, el interés es dar cuenta de una situación única en las relaciones civil-militares de los países de la región: la convivencia, durante el proceso de transición y estabilización democrática argentina, de un *poder militar sin autonomía tutelar o conservativa y esencialmente subordinado al orden constitucional con autoridades gubernamentales volcadas a delegar la*

¹ Este capítulo es una versión modificada y actualizada del Capítulo I de la Tesis de Doctorado del autor, a saber: SAIN, Marcelo Fabián, *Alfonso, Menem e as relações cívico-militares. A construção do controle sobre as Forças Armadas na Argentina democrática (1983-1995)*, tesis de doctorado, Doctorado en Ciencias Sociales, Instituto de Filosofía e Ciências Humanas (IFCH) de la Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas (Brasil), septiembre de 1999, pp. 10-51.

dirección de la defensa nacional y de los asuntos militares a las propias cúpulas castrenses. En ello reside la singularidad argentina que se reprodujo con una relativa continuidad hasta el inicio de la gestión ministerial de Nilda Garré, en cuyo marco se inició un proceso institucional de construcción de poder gubernamental sobre las Fuerzas Armadas, como nunca había ocurrido desde 1983 hasta entonces. Así pues, en el capítulo I se lleva a cabo una definición clara de un concepto fundamental para el estudio de este conjunto de procesos: el *gobierno político de la defensa nacional y la conducción político-institucional de las Fuerzas Armadas.*

El capítulo II² del libro aborda la conformación, durante el *peronismo clásico (1946-55)*, del *primer sistema defensivo-militar de la Argentina moderna*, poniendo especial atención en el marco normativo —la primera Ley de Defensa Nacional de nuestro país—; la concepción de defensa nacional —la llamada “Doctrina de la Defensa Nacional”—; el papel institucional de las Fuerzas Armadas; y las relaciones civil-militares articuladas en ese período. Ahora bien, no sólo en ello reside la relevancia de esta etapa histórica en la conformación del sistema defensivo-militar argentino contemporáneo, sino también en el hecho de que la posterior reconfiguración de este sistema a partir de fines de los cincuenta —proceso que dura hasta los ochenta—, al amparo de la denominada “Doctrina de la Seguridad Nacional”, tuvo como marco de referencia y como objeto de revisión aquella doctrina convalidada institucionalmente durante el peronismo clásico.

En el capítulo III se aborda el conjunto de las relaciones civil-militares y, desde ellas, el proceso de construcción de un nuevo sistema defensivo-militar a partir de la instauración democrática de 1983, poniendo énfasis en la gestión ministerial iniciada por Nilda Garré en diciembre de 2005, la que —como se dijo— constituyó la gestión más reformista y transformadora de las últimas décadas. Se trata de poner en perspectiva esta gestión.

² Este capítulo es una versión corregida y ampliada del *Informe de Resultados* del proyecto de investigación *Defensa Nacional y Fuerzas Armadas: del peronismo a la nueva democracia. Paradigmas, instituciones y relaciones civilo-militares*, dirigido por el autor de este trabajo y desarrollado en el marco del Programa de Investigación sobre Fuerzas Armadas y Sociedad (PIFAS) de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Buenos Aires, Argentina, entre mayo de 1999 y mayo de 2001.

Finalmente, en el capítulo IV se esboza un conjunto de tareas pendientes en materia defensivo-militar centradas en el fortalecimiento del gobierno civil sobre el sistema defensivo-militar y la reforma ya postergada de las Fuerzas Armadas.



En este contexto, deseo agradecer a una serie de personas que, durante los últimos años, han sido fundamentales en mis estudios sobre estos temas.

Agradezco muy especialmente a Germán Montenegro, con quien comparto la vida académica y la gestión pública desde hace más de una década, por su compromiso permanente de construir gobernabilidad política sobre los asuntos de la defensa nacional y, en particular, sobre las Fuerzas Armadas. Montenegro, que entre 2005 y 2010 se ha desempeñado como secretario de Estrategia y Asuntos Militares, ha sido un funcionario clave de la gestión ministerial de Garré. Por su área y consideración pasaron los temas más candentes y las iniciativas más reformistas de esa gestión. Muchas de estas iniciativas fueron inicialmente formuladas por él y su equipo. Su labor al frente de ese virtual "vice-ministerio de Defensa", no siempre correctamente ponderada por los colegas de esa cartera ministerial, fue estrictamente consecuente con un precepto fundamental para él —y para todos aquellos que formamos parte del mismo equipo político y académico—: los cargos públicos no están para calentar sillones, sino para emprender reformas y desplegar políticas progresistas sin maximalismos pero execrando el impulso general por "mantener las cosas como están". En este caso, ese precepto imponía la necesidad de llevar a cabo aquellas políticas y estrategias que han sido tantas veces proclamadas como indispensables en materia de defensa nacional y asuntos por un amplio espectro de académicos y profesionales, y que, en lo esencial, giraban en torno a la construcción de capacidad política de gestión y a la necesaria reforma militar. Unos pocos años antes, algunos de esos renombrados académicos y especialistas, grandes conferencistas y escribas en temas defensivo-militares, también ocuparon cargos relevantes en el Ministerio de Defensa y no produjeron ni un atisbo de todo lo que en la materia se desarrolló posteriormente

durante la gestión encabezada por Nilda Garré y secundada por Montenegro, entre otros. Aquellos colegas se refugiaron en el calor del mundillo militar, y proclamando la "imposibilidad" de producir cambios de fondo, no hicieron nada al respecto. La labor de Montenegro, funcionario y académico de bajo perfil, demostró la banalidad de aquella supuesta imposibilidad fáctica e hizo honor al impulso reformista encarado con énfasis por Garré en esa área de hombres duros.

Por muchas de estas razones, o por casi todas ellas, también agradezco particularmente a mi amigo José Luis Sersale, quien entre 2008 y 2010 secundó a Montenegro como subsecretario de Plancamiento Estratégico y Política Militar, y lo hizo con una enorme entrega y compromiso con la necesidad —casi obsesiva— de reformar las instituciones vetustas, las doctrinas anaacrónicas y los dispositivos desactualizados que aún priman en el área. Sersale, incómodo con aquellas posiciones conservadoras y hasta hipócritas en temas defensivo-militares, también orientó su labor para generar las condiciones favorables al gobierno político sobre las Fuerzas Armadas y, en particular, a la reforma militar.

También quiero extender mi afectuoso agradecimiento a algunos hombres de las Fuerzas Armadas a los que le tengo un puntual reconocimiento y cariño. Al Brigadier General (R) Rubén Montenegro, por todo su esfuerzo a favor de institucionalizar una Fuerza Aérea desembarazada de los negocios espurios que, durante los ochenta y noventa, la alejaron de sus cometidos como institución militar y desdibujaron su encomiable desempeño durante la Guerra de Malvinas. Al General de División Aníbal Lafío (R), por su espíritu democrático y su compromiso férreo con el respeto por los derechos humanos y la formación académica de los civiles en temas de defensa nacional, tal como lo demuestra diariamente al frente de la Escuela de Defensa Nacional. Al Teniente General (R) Martín Balza, por su entereza y permanente empeño en construir Fuerzas Armadas alejadas de los asuntos políticos del país y comprometidas con la democracia y la protección de los derechos humanos. Junto a ellos he compartido numerosas conversaciones y actividades en cuyo marco he aprehendido mucho acerca de los temas defensivo-militares y, lo más importante, me he convencido de que es posible conformar Fuerzas Armadas plenamente subordinadas al orden constitucional y, en su marco, autoridades gubernamentales dispuestas a conducirlos.

Finalmente, deseo agradecer afectuosamente a Martín Becerra, director del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes, por el permanente aliento y apoyo recibido de su parte tanto en el plano académico como en el personal, cuando algún día dudé en continuar con las actividades universitarias.

Capítulo I

Las relaciones civil-militares y el gobierno civil sobre las Fuerzas Armadas

Tras una historia marcada por golpes y dictaduras, América Latina ha logrado una subordinación bastante efectiva de los militares al poder civil. Esto ha sido posible en buena medida por el creciente rechazo regional a los gobiernos autoritarios, pero no implica que las Fuerzas Armadas se hayan retirado definitivamente a los cuarteles: en los últimos años, los crecientes problemas de seguridad pública y desarrollo han hecho que cada vez más gobiernos recurran a los militares para la lucha contra el narcotráfico, el control de la delincuencia o la asistencia en programas sociales. Lo sorprendente es que, a pesar de ello, la subordinación de los militares al poder civil no se encuentra en peligro, al menos en el corto plazo.

David Pion-Berlin, "Militares y democracia en el nuevo siglo. Cuatro descubrimientos inesperados y una conclusión sorprendente", en revista *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n° 213, enero-febrero de 2008.

1. Democratización y relaciones civil-militares

En todo proceso de *democratización política*³ iniciado a partir de la crisis y caí-

³La *democratización política* es el proceso político-institucional de conformación histórica de un *régimen de democracia política* a partir de la crisis y salida de un *régimen autoritario*. Dicho proceso posee dos *etapas transicionales* analíticamente distinguibles. La primera etapa configura la *transición* propiamente dicha y se inicia con el comienzo de la *apertura del régimen autoritario* y se extiende hasta la instauración del primer *gobierno democráticamente electo*. Este proceso se inicia durante el régimen autoritario y se genera por diferentes razones, tales como la acción colectiva de protesta protagonizada por sectores sociales y/o políticos de la oposición; la acción concertada de partidos políticos opositores a favor de la liberalización del régimen o de su democratización; la decisión concertada del gobierno militar con referentes de la oposición; el disenso o la fractura política in-

da de un régimen autoritario,⁴ el análisis de las relaciones civil-militares y en su contexto el estudio de la cuestión del *gobierno civil sobre las Fuerzas Armadas* constituye una temática central.⁵ En estos casos, al compás de la construcción de la institucionalidad democrática general, dichas relaciones y, en particular, el ejercicio del gobierno civil sobre las instituciones castrenses también son objeto de esa misma construcción institucional. En ello reside, pues, uno de los principales desafíos para las autoridades civiles democráticamente electas en el momento de la instauración del nuevo régimen.

En un régimen político democrático, las relaciones civil-militares deben poscer tres características esenciales. En primer término, *los militares deben estar políticamente subordinados al régimen democrático y a las autoridades gubernamentales legalmente constituidas*, lo que hace que

terna de las Fuerzas Armadas en torno de las cuales se estructura el régimen autoritario; o el colapso político de la coalición militar gobernante. La segunda etapa transicional constituye la *democratización política* propiamente dicha, que va desde la instalación del gobierno democráticamente electo hasta la institucionalización efectiva de un régimen político democrático, esto es, de un conjunto de patrones formales e informales, en el cual los canales de acceso a las principales posiciones de gobierno se estructuran mediante elecciones competitivas e institucionalizadas de candidatos político partidarios, y en el que durante —y entre las elecciones— están efectivamente garantizadas un conjunto de libertades políticas tales como la libertad de asociación, expresión, movimiento y de disponibilidad de información no monopolizada por el Estado o por agentes privados. Al respecto: SCHMITTER, Philippe y KARL, Terry, "Qué es... y que no es la democracia" en DIAMOND, Larry y PLATTNER, Marc (comps.), *El resurgimiento global de la democracia*, UNAM, México, 1993; O'DONNELL, Guillermo y SCHMITTER, Philippe (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario/4. Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas*, Paidós, Barcelona, 1994; O'DONNELL, Guillermo, "Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión" en PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos: contribuciones para el debate*, PNUD, Buenos Aires, 2004.

⁴Para una conceptualización general de regímenes autoritarios, véase: LINZ, Juan, "Regímenes autoritarios" en PINHEIRO, Paulo Sergio (org.), *O Estado autoritário e movimentos populares*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1980; y STOPPINO, Mario, "Autoritarismo" en BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco, *Diccionario de política, Siglo Veintiuno Editores*, México, 1993, tomo 1. Para una visión novedosa e integral acerca de los regímenes autoritarios, véase: MORLINO, Leonardo, "Las alternativas no democráticas" en *POSTdata. Revista de reflexión y análisis político*, N° 10, diciembre de 2004.

⁵Desde mediados de los años cincuenta, en la teoría política referida a las relaciones civiles-militares se utiliza el concepto "control civil" para dar cuenta del gobierno civil sobre las Fuerzas Armadas. Aquí utilizaremos el concepto "gobierno civil sobre las Fuerzas Armadas" para ello, debido a que es considerado más integral y adecuado a la conceptualización que haremos en este capítulo.

cualquier situación signada por la existencia de Fuerzas Armadas o de grupos militares políticamente autónomos con relación al régimen y/o a las autoridades civiles democráticamente electas es contraria a un sistema democrático de gobierno, ya que dicha autonomía, traducida en determinadas formas de intervención militar dentro del régimen o de la vida política del país, tales como el veto, las presiones, las imposiciones o la influencia extra-institucional, asentado en la amenaza del golpe militar o de desestabilización institucional, constriñe el libre ejercicio de la autoridad democrática. En segundo lugar, *las autoridades civiles gubernamentales deben desarrollar políticas de defensa y/o militares que garanticen el efectivo ejercicio del gobierno y el control civil de las Fuerzas Armadas y la existencia de Fuerzas Armadas o militares profesional e institucionalmente subordinados*. Es decir, en las democracias consolidadas, el Presidente de la Nación y el Congreso Nacional formulan las políticas de defensa nacional y establecen los marcos institucionales en cuyo contexto se definen los riesgos y/o amenazas contra las cuales el país debe protegerse, así como también las misiones y funciones de las Fuerzas Armadas, su organización y funcionamiento, y asignan los recursos presupuestarios necesarios para su desempeño. En tercer término, *los militares deben ser iguales ante la ley*, esto es, los miembros de las Fuerzas Armadas no pueden ser objeto de normas legales especiales ni de privilegios legales o prácticos específicos y diferentes al resto de la ciudadanía, del mismo modo que deben respetar los derechos humanos de otros miembros de la sociedad, y cuando estos derechos o las leyes son violadas, sus responsables deben ser legalmente sancionados.⁶

Construir un régimen político democrático supone también formular y establecer un marco institucional y desarrollar un conjunto de prácticas que den forma a *relaciones civil-militares* asentadas en las características mencionadas. Sin embargo, las experiencias postransicionales sudamericanas —entre ellas, la experiencia argentina— observadas en los años ochenta y noventa han supuesto una enorme diversidad de situaciones relativas a ello y, en particular, a la cuestión del *gobierno civil sobre las Fuerzas Armadas*. Esas situaciones han implicado desde

⁶ FITCH, Samuel, *The Armed Forces and Democracy in Latin America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 1998, cap. 2.

el *gobierno militar* sobre las autoridades civiles hasta el pleno *gobierno civil* sobre las Fuerzas Armadas, pasando por relaciones civil-militares signadas por la *subordinación condicionada* o, en su defecto, por la *tutela militar*. Todo ello dio cuenta, en todo caso, de que en estas experiencias históricas la instauración de un gobierno democráticamente electo no ha supuesto necesariamente el inicio de un proceso indeclinable hacia el *gobierno civil* efectivo sobre las Fuerzas Armadas, la ruptura de la autonomía militar y/o el eficiente ejercicio civil de la conducción sobre las fuerzas militares.

En este marco, uno de los aspectos más importantes de los procesos de reinstitucionalización de las Fuerzas Armadas en los nuevos escenarios políticos iniciados luego de la instauración de regímenes democráticos lo configura la cuestión del papel institucional y las misiones y funciones que deben tener dichas instituciones de cara al proceso de democratización en ciernes, en particular aquellos aspectos referidos o relacionados con la defensa nacional y con la seguridad interior y, específicamente, con la intervención funcional de las Fuerzas Armadas en dichos asuntos. Por cierto, al respecto, el principal desafío de las sucesivas gestiones gubernamentales democráticas pasa por *privilegiar a la defensa nacional como el ámbito de organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas y desmilitarizar a la seguridad interior*.

Relativo a ello, Michael Desch destaca que en general las Fuerzas Armadas pueden estructurarse para hacer frente a *amenazas externas y/o internas* a los Estados, lo que supone diferentes tipos de misiones militares y condiciona, de alguna manera, los patrones de relaciones civil-militares vigentes en cada caso. Es decir, las misiones militares pueden centrarse en la conjuración de objetivos o amenazas externas o internas, limitándose a la preparación e intervención en conflictos bélicos convencionales y en tareas propiamente castrenses, en el primer caso, o incluyendo "funciones no-militares" tales como "la construcción de la Nación («Nation-building»)", la seguridad interna, ayuda humanitaria y acciones de beneficencia social", en el segundo caso. En su visión, las Fuerzas Armadas que desarrollan exclusivamente misiones militares externas permiten articular patrones saludables de relaciones civil-militares, esto es, relaciones civil-militares asentadas en el control objetivo y la conducción civil sobre los militares, y en un profesionalismo mi-

litar políticamente prescindente. Al contrario de ello, aquellas fuerzas castrenses que combinan las misiones externas con misiones internas no-militares dan lugar a ciertas "patologías" que tienden a complicar y empobrecer las relaciones civil-militares debido a que ello conduce a la "politización" de los militares y de esas relaciones, y vulnera la posibilidad de consolidar un profesionalismo castrense basado en la prescindencia política de los uniformados, lo que ha podido observarse en los países de América Latina durante los años setenta.⁷

Las relaciones civil-militares, articuladas en la Argentina a partir de la instauración democrática de 1983, han reflejado una serie de contrapuntos y conflictos en torno a este conjunto de cuestiones.

Ahora bien, durante las últimas décadas, en el análisis de las relaciones civil-militares primó un enfoque en el que la ausencia de *gobierno o control civil* sobre las Fuerzas Armadas fue interpretada y explicada por la existencia de situaciones de *autonomía militar* y, centralmente, de un tipo de autonomía que se traducía en la conformación de las Fuerzas Armadas como actores tutelares del sistema político. En este marco, la incidencia de la dirigencia civil en el juego político quedaba restringida a un plano secundario, y así el abordaje de sus comportamientos y proyección frente a la impronta corporativa y autónoma de los militares resultaba analíticamente opacado. Todo estaba esencialmente reducido al estudio del *desempeño político de los militares*, perspectiva que no fue objeto de modificación sustantiva ni siquiera cuando en los referidos países se iniciaron los procesos transicionales y las instauraciones democráticas ampliaron los márgenes de acción y el protagonismo de la dirigencia civil frente a la cuestión militar.

En el pasado reciente de la Argentina, no fue efectiva la subordinación castrense al poder político, ni fue pasivo el papel de la dirigencia civil frente a la paulatina autonomización política de los militares. La intervención política autónoma de los uniformados, la legitimación civil a ese intervencionismo y/o el desarrollo de experiencias de dominación militar-autoritarias, configuraron patrones recurrentes del proceso polí-

⁷ DESCH, Michael, "Threat environments and military missions" en DIAMOND, Larry y PLATTNER, Marc, *Civil-Military Relations and Democracy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore y London, 1996.

tico local. Vale decir, las relaciones civil-militares que antecedieron históricamente al proceso de democratización iniciado al finalizar la última dictadura militar estuvieron signadas, más bien, por la ausencia de *gobierno civil* efectivo y continuado sobre las Fuerzas Armadas. No obstante, dicha ausencia no configuró una consecuencia exclusiva de la creciente politización autonómica de los uniformados ni del comportamiento autoritario de los jefes militares, sino que respondió, más bien, a las orientaciones y al accionar de la dirigencia civil —o de parte de ella— que, en determinadas ocasiones y bajo diferentes formas, favoreció, incentivó, legitimó y apuntaló la autonomía política de las Fuerzas Armadas y/o la emergencia de regímenes autoritarios de diversos signos.

Hasta los años ochenta, las salidas transicionales de los diferentes regímenes castrenses que se sucedieron desde 1930 fueron directamente controladas o, al menos, condicionadas por las Fuerzas Armadas o por determinados jefes o sectores militares, dando lugar, en ciertas circunstancias, a dinámicas negociadas entre éstos y los actores civiles. Asimismo, las instauraciones democráticas acontecidas después de esas transiciones, si bien implicaron la "vuelta a los cuarteles" de los uniformados y el inicio de una nueva etapa de gobiernos civiles, no significaron la automática subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político, ni la inmediata desaparición de la autonomía y de la participación política de los militares. Tampoco aseguraron la competencia y capacidad civil necesaria para ejercer efectivamente la autoridad y dirección gubernamental sobre las instituciones militares y, en ciertas coyunturas, ni siquiera impidieron que los gobiernos civiles y algunos grupos partidarios y sociales hayan instigado y apuntalado la intervención autonómica de los militares en asuntos políticos de importante gravitación institucional y social. Esto quiere decir que la existencia de un régimen formalmente democrático y —en su interior— de un gobierno democráticamente electo, no ha supuesto por sí mismo la efectivización del *gobierno civil* sobre las Fuerzas Armadas. El hecho de que los militares no ocuparan los cargos gubernamentales y de que, en determinadas ocasiones, detentaran una capacidad limitada de proyección política no redundó necesariamente en una situación de subordinación castrense a las autoridades civiles ni le otorgó a éstas el impulso y la desreza gubernamental necesarios para efectivizar exitosamente el *gobierno civil*.

Estas últimas tendencias fueron observadas claramente a partir de la instauración de 1983. Durante el proceso político iniciado desde entonces no fueron pocas las oportunidades donde se pudo observar la existencia de jefes e instituciones militares proclives a rechazar todo tipo de acción o estrategia tendiente a la participación de sus fuerzas en la vida política del país —o en algún sector o función del gobierno estatal— que no se tratase de los asuntos militares de la defensa nacional. En muchas circunstancias, sus comportamientos apuntaron claramente a encontrar marcos políticos e institucionales propicios para la subordinación plena al gobierno democrático. Sin embargo, ello no siempre fue correspondido por parte de los actores civiles con la imposición de pautas institucionalizadas de mando y control sobre los uniformados. Aun existiendo de parte de las Fuerzas Armadas una clara voluntad de subordinación a las autoridades civiles, no fueron pocas las ocasiones en las que éstos se mostraron incompetentes para ejercer la conducción sobre los militares, cuando no se manifestaron simplemente desinteresados o indiferentes frente a la temática militar.

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

2. Una nueva conceptualización de las relaciones civil-militares

Las relaciones civil-militares se desarrollan en el marco de las interacciones establecidas dentro de un sistema político entre el *gobierno político* del Estado, las *instituciones castrenses* y la *sociedad política y civil*.⁸ En este

⁸En un sentido general, la *sociedad política* engloba el conjunto de organizaciones partidarias y todos aquellos actores que intervienen directamente en el *proceso político* de selección de gobernantes o de ejercicio de influencia sobre los gobernantes. Por su parte, la *sociedad civil* abarca el conjunto de los agrupamientos sociales protagonistas de acciones colectivas de gravitación política, que van desde las corporaciones empresariales y las or-

sentido, dichas relaciones constituyen el conjunto de vinculaciones establecidas entre la *dirigencia política civil*⁹ de un sistema político y el *cuerpo de oficiales superiores de las Fuerzas Armadas del Estado*, específicamente aquellos *jefes que ocupan los cargos de dirección y comando* de esas fuerzas.

Así definidas, las relaciones civil-militares se articulan en dos dimensiones fundamentales. Por un lado, en las interacciones establecidas entre las autoridades gubernamentales y las Fuerzas Armadas, en tanto instituciones componentes del Estado; por otro lado, en las interacciones desarrolladas entre los militares y el conjunto de los actores y organizaciones no-gubernamentales pertenecientes a la sociedad política y civil. Ciertamente, la primera de las dimensiones señaladas —esto es, la referida a las relaciones entre el gobierno central y las Fuerzas Armadas— configura la instancia más relevante en la medida en que en su contexto, como lo ha observado Fitch, adquieren forma y se establecen preponderantemente las orientaciones y los parámetros básicos del conjunto de las relaciones civil-militares y, en particular, del gobierno civil.

La relación que existe entre las fuerzas armadas y el resto del aparato estatal es crítica. La institución militar puede ser subordinada, autónoma o dominante en sus relaciones con los funcionarios del gobierno. En el caso extremo de un gobierno institucional militar, los más altos funcionarios del gobierno son nombrados por las fuerzas armadas y están sujetos a diversos grados de control militar sobre la política del Estado. Dentro de los regímenes civiles, las relaciones políticas entre las autoridades militares y civiles y específicamente con el Presidente pueden variar considerablemente. De igual manera, en el campo profesional, varía enormemente el poder de las autoridades civiles o militares para controlar la política de defensa y militar.¹⁰

ganizaciones sindicales hasta las asociaciones barriales, de género, religiosas, ecologistas y los organismos de derechos humanos, entre otros.

⁹ El concepto *dirigencia política civil* hace alusión tanto a los actores gubernamentales como a la *dirigencia partidaria y social* de un sistema político.

¹⁰ FITCH, Samuel, "Hacia un modelo democrático en las relaciones cívico-militares para América Latina" en AAVV, *Democracia y Fuerzas Armadas*, CORDES, Quito, 1989, p. 282.

Vistas de este modo, las relaciones civil-militares no suponen exclusivamente ni se agotan en el gobierno civil sobre las Fuerzas Armadas, ya que en determinadas circunstancias históricas pueden denotar y enmarcar —tal como ocurrió a lo largo de nuestra experiencia histórica— modalidades diversas de gobierno militar en el marco de regímenes autoritarios o situaciones en las que, en el marco de regímenes formalmente democráticos, se combinaron administraciones civiles deficientes y/o Fuerzas Armadas políticamente autónomas.

En el marco de un régimen democrático, Fitch distingue diferentes patrones de relaciones civil-militares. En un extremo, las autoridades civiles pueden ejercer el “gobierno democrático” sobre los militares, los que se hallan subordinados a las políticas efectivas impuestas por aquellas autoridades en todo lo atinente a los asuntos castrenses y de la defensa nacional. En el extremo contrario, se pueden conformar situaciones de “gobierno militar” en las que los uniformados ejercen el control efectivo sobre el gobierno civil, particularmente en lo referido a la defensa nacional y las cuestiones militares. No obstante, entre un extremo y el otro, el citado autor distingue otros dos patrones típicos de relaciones civil-militares. En un caso, identifica una situación de “subordinación condicional” caracterizada por el hecho de que las autoridades civiles ejercen un control limitado sobre los militares al mismo tiempo que éstos detentan una capacidad limitada de influencia indirecta, básicamente restringida al “derecho” de proteger la seguridad nacional según sus criterios. En el otro caso, identifica una situación de “tutela militar” signada por el hecho de que las autoridades civiles ejercen un bajo control sobre los militares mientras que éstos desarrollan un alto grado de influencia directa e indirecta sobre el gobierno nacional.¹¹

De este modo, la problemática expuesta por Fitch nos remite a una cuestión fundamental de las relaciones civil-militares, a saber: “quién” y “cómo” se ejerce el gobierno político-institucional y el comando orgánico-funcional sobre las Fuerzas Armadas¹², o dicho de otro modo,

¹¹ FITCH, Samuel, *The Armed Forces...* op. cit.

¹² Al respecto, Ernesto López ha emprendido un interesante abordaje sobre esta temática afirmando que el núcleo del control civil en las relaciones cívico-militares está dado por las cuestiones de *quién manda* y sobre *qué actividades* en: LÓPEZ, Ernesto, *Ni la ceniza ni la gloria. Actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín*, Universidad Nacional

"quién" ejerce y "cómo" se practica el *gobierno institucional* y la *conducción superior* de las Fuerzas Armadas en lo referente a cinco aspectos básicos:

1. Las bases legales, orgánicas y funcionales de la defensa nacional como esfuerzo institucional para conjurar agresiones de origen externo, y su vinculación con la *seguridad interna* abocada a la prevención y conjuración del delito y a la persecución penal de sus autores.

2. Las misiones y funciones institucionales específicas de las Fuerzas Armadas como instituciones estatales abocadas a la defensa nacional y según los esquemas institucionales vigentes, a la *seguridad interna* o a ciertas esferas de ésta.

3. El sistema institucional de gobierno de la defensa nacional y las Fuerzas Armadas en todo lo relativo a la *dirección superior* y la *administración general del sistema defensivo-militar*, su anclaje institucional en el Ministerio del ramo y en las instancias superiores del mando castrense.¹³

de Quilmes, Bernal, 1994, pp. 131-133. Aquí seguiré este abordaje sólo en lo referente a la dimensión de *quién manda* y la haré extensiva a situaciones en donde hay ausencia de *control civil* sobre los uniformados, ya sea en el marco de un régimen formalmente democrático o de un régimen militar-autoritario.

¹³ La *dirección superior del sistema defensivo-militar* comprende: (i) la *gestión del conocimiento acerca de la defensa nacional* que consiste en producir y actualizar el conjunto de saberes fundamentales indispensables para planificar la labor militar, en particular los saberes relativos a dos esferas determinantes para la gestión policial como lo son el *cuadro de situación acerca de las eventuales problemáticas vulneratorias de la defensa nacional* así como el *diagnóstico institucional militar* acerca de la estructuración organizativa y funcional real de los principales componentes y prácticas del sistema defensivo-militar; (ii) el *diseño y formulación de las estrategias y directivas militares*, en particular las estrategias de modernización institucional y de directivas operacionales del sistema defensivo-militar; (iii) la *conducción superior del sistema defensivo-militar* mediante planificación de las estrategias mencionadas. Asimismo, la *administración general del sistema defensivo-militar* abarca: (i) la *planificación y ejecución presupuestaria* del sistema defensivo-militar, sus componentes, subjurisdicciones y del conjunto de los programas presupuestarios ainentes a las funciones correspondientes a ser llevadas a cabo por los diferentes servicios ministeriales y militares; (ii) la *gestión económica, financiera, contable y patrimonial* del sistema defensivo-militar, de sus diferentes componentes y dependencias; (iii) la *planificación y gestión logística e infraestructural* del sistema defensivo-militar a partir de los requerimientos surgidos desde las instancias institucionales y servicios castrenses específicos; (iv) la *gestión administrativa* del sistema defensivo-militar mediante la conformación y administración de la mesa de entrada única y el circuito y sistema de despacho y los archivos de expedien-

4. La *estructura orgánica, funcional y doctrinal de las Fuerzas Armadas*, es decir, los basamentos doctrinales; la organización institucional y sus componentes —dependencias y unidades—; y el despliegue, la jurisdicción espacial y la competencia funcional de estos componentes.

5. Las *cuestiones y actividades derivadas del desempeño político-institucional de las Fuerzas Armadas o que supongan la vinculación o intervención institucional de éstas*, y sobre las que el gobierno estatal y/o el comando castrense deben dar cuenta, abordar y procesar institucionalmente, en particular ante situaciones de *crisis institucional*.¹⁴

Estas dimensiones, que en su conjunto configuran las esferas básicas de toda *política institucional de defensa nacional* y, en su marco, de toda *política militar* adquieren particular relevancia en procesos de democratización iniciados con la transición desde regímenes autoritarios en los que las Fuerzas Armadas ejercieron el gobierno institucional del Estado,

tes y actuaciones administrativas; (v) la *gestión de los recursos humanos* del sistema defensivo-militar, excepto la planificación y decisión de la ocupación de los cargos y destinos militares que deberán ser llevadas a cabo por las instancias institucionales encargadas de la *conducción operacional de los servicios y unidades*; (vi) la *asistencia jurídica* del sistema defensivo-militar mediante el asesoramiento jurídico-legal, la intervención previa en los actos administrativos, la producción de los dictámenes jurídicos, el diligenciamiento de los oficios judiciales; la sustanciación de los sumarios administrativos disciplinarios, y la denuncia ante la justicia penal competente de los eventuales delitos de acción pública cometidos por personal militar; (vii) la *dirección de las relaciones institucionales* del sistema defensivo-militar a través de la gestión de las relaciones y la *coordinación institucionales con otros organismos y con toda otra instancia pública o privada, nacional o extranjera*, siempre que no se trate de las propias labores militares de carácter operacional.

¹⁴ Esta última esfera engloba aquellas dimensiones de la vida pública que no están referidas directamente al rol institucional, a la estructura orgánico-funcional o al esquema de conducción de las Fuerzas Armadas, pero que directa o indirectamente se refieren a la vida institucional de estas instituciones y que han surgido como consecuencia de su desarrollo burocrático-profesional o de problemáticas y conflictos político-institucionales iniciados en el interior de su organización o en su relación con las autoridades constitucionales, tales como, por ejemplo, las revisiones judiciales de los delitos cometidos durante la represión autoritaria que precedió a los procesos de democratización en la mayoría de los países de la región, las cuestiones derivadas de la intervención castrense en asuntos de seguridad interna —terrorismo, narcotráfico, etc.—, los *levantamientos carapintada* y del enfrentamiento político-militar que los enmarcó en la Argentina entre los años 1987 y 1990, etc.

debido a que el eje problemático central de las relaciones civil-militares desplegadas en esos procesos pasa por establecer justamente *quién decide y cómo se definen, formulan, implementan y controlan los lineamientos básicos de dichas políticas en todo lo referido a las dimensiones mencionadas.*

En lo relativo al primer aspecto —“quién” manda— la conducción político-institucional y el comando orgánico-funcional sobre las Fuerzas Armadas puede suponer un conjunto de posibilidades típicas, que van desde su ejercicio efectivo de parte del *gobierno central del Estado* —sea de carácter civil o militar, en el marco de un régimen democrático o autoritario, respectivamente— hasta su ejercicio efectivo de parte de las propias *cúpulas militares*, independientemente del gobierno estatal. Con relación al segundo aspecto —“cómo” se manda— es posible que el comando gubernamental pueda ejercerse bajo un espectro de modalidades que engloban desde formas de liderazgo personales y adhesiones particularistas de parte de las Fuerzas Armadas hacia determinados sectores políticos gubernamentales —sean civiles o militares— hasta modalidades y mecanismos basados y articulados en torno a la vigencia de un ordenamiento institucional legal-racional de carácter impersonal.

Alrededor de estas dimensiones y teniendo en cuenta la experiencia histórica de los países de la región —y en particular de la Argentina— es posible distinguir, entonces, tres *modalidades típico-ideales* de relaciones civil-militares:

1. La modalidad de *gobierno civil-democrático*, desenvuelta en el marco de un régimen democrático.
2. La modalidad de *dominio militar*, desarrollada en el contexto de un régimen autoritario conducido por las Fuerzas Armadas.
3. La modalidad de *dualismo civil-militar*, que tiene lugar en un régimen democrático.

Modalidades de relaciones civil-militares según el régimen político

Dictadura militar	Democracia política
1) Dominio militar	2) Gobierno civil-democrático
	3) Dualismo civil-militar

Ahora bien, en función del análisis de las características y condiciones del *gobierno* civil sobre las Fuerzas Armadas articuladas durante los procesos de democratización resulta fundamental e indispensable conceptualizar con claridad la *modalidad de gobierno* civil dentro de un régimen democrático, dado que dicho tipo ideal marca el punto de referencia central desde donde es posible —y necesario— emprender el análisis y efectuar las interpretaciones comprensivas, tanto del proceso político abierto a partir de las instauraciones democráticas como también de la etapa histórica que las antecedió, y del período de democratización desarrollado luego de dicha instauración.

La centralidad analítica adjudicada a la *modalidad de gobierno* civil no deriva, por cierto, de una mera decisión metodológica desconectada del proceso político de los países en cuestión —y en especial de la Argentina— sino que, por el contrario, es la consecuencia de un conjunto de particularidades inscritas en el proceso histórico de estas experiencias. Tal como se expuso, durante las recientes democratizaciones lo que estuvo en discusión y constituyó un aspecto político central —altamente conflictivo y no menos complejo— en lo referente a las relaciones establecidas entre los dirigentes civiles que asumieron la conducción del Estado y de las Fuerzas Armadas que “volvieron a los cuarteles”, estuvo dado tanto por las orientaciones y proyecciones desarrolladas por estos actores acerca de la cuestión del *gobierno* civil sobre los uniformados como por la dinámica política originada alrededor de las disputas, diferencias y conflictos que resultaron de ello. Es decir, del mismo modo que la “posibilidad democrática” era lo que estaba en juego, también lo estaba, en ese mismo contexto, la posibilidad de *gobierno* civil y la *subordinación castrense*. Por esta razón, considerar la *modalidad de gobierno* civil como criterio y referencia central configura evidentemente una decisión

analítica, pero que refleja la “hermenéutica” construida por los propios protagonistas de la trama histórico-política de los mencionados procesos, ya que, en definitiva, el *gobierno civil* y, en un sentido más amplio, la consolidación democrática configuraron los ejes o instancias determinantes en torno de las cuales actuaron y se proyectaron los protagonistas civiles y militares a lo largo de esos años.

Por su parte, debe resaltarse que la tipología propuesta no pretende servir como instrumento analítico-comprensivo de las relaciones civil-militares situadas en todo tiempo y lugar histórico, sino que está construida sobre la base de las experiencias históricas de los países sudamericanos en proceso de democratización —y de la Argentina en particular— y apunta a abordar analíticamente esas experiencias históricas. Es decir, se trata de una *tipología situada históricamente*.

2.1. *La modalidad de gobierno civil-democrático*

Esta modalidad de relaciones civil-militares se caracteriza por la existencia de una situación de *gobierno civil sobre las Fuerzas Armadas* estructurado en torno de dos condiciones interdependientes pero analíticamente distinguibles, a saber:

1. Del lado civil-gubernamental,¹⁵ el ejercicio efectivo del *gobierno político-institucional sobre las Fuerzas Armadas*.
2. Del lado militar, la *subordinación efectiva de las Fuerzas Armadas a las autoridades gubernamentales*.

En la perspectiva aquí seguida, el *gobierno civil* sobre las Fuerzas Armadas se desarrolla exclusivamente en el marco de un régimen político de carácter democrático, en el cual el gobierno —ejecutivo y legislativo— es ejercido por aquellos dirigentes políticos y sectores partidarios elegidos popularmente por medio del sufragio universal, y en el que la

¹⁵ Con el término *actor civil-gubernamental* se hace referencia a las autoridades constitutivas del *Poder Ejecutivo*, que tiene bajo su responsabilidad la conducción orgánico-funcional de las Fuerzas Armadas y a los miembros del *poder legislativo* sobre los que recae la responsabilidad de la sanción de la legislación referente a la defensa nacional y a las cuestiones castrenses y las funciones de control parlamentario sobre estas temáticas.

subordinación de las Fuerzas Armadas a los poderes públicos es efectiva y se articula dentro de los parámetros institucionales fijados constitucionalmente. Dicho de otro modo, ello significa que, en un sentido típico-ideal, toda democracia supone la existencia de relaciones civil-militares asentadas en torno a las dos características mencionadas más arriba, esto es, el *ejercicio eficiente del gobierno civil sobre las Fuerzas Armadas y la subordinación política y profesional de las instituciones militares al poder gubernamental*, como condiciones necesarias a su conformación y consolidación como tal.

La democracia requiere no solamente de la subordinación *política* de las fuerzas armadas ante la voluntad democráticamente determinada de la nación, sino también de su subordinación *profesional* ante las autoridades estatales designadas democráticamente.¹⁶

Ahora bien, en este marco es posible encarar la conceptualización de esta modalidad a partir de la terminología inicial desarrollada por Samuel Huntington en la década del cincuenta, sin perder de vista que esta conceptualización fue elaborada para analizar e interpretar la experiencia de los Estados Unidos, en los que nunca hubo regímenes autoritarios dirigidos por las Fuerzas Armadas, y las relaciones civil-militares siempre se articularon en torno de la existencia de diferentes modalidades de *control civil* sobre las instituciones militares.¹⁷ Sin embargo, para

¹⁶ FITCH, Samuel, "Hacia un modelo democrático...", op. cit., p. 305.

¹⁷ HUNTINGTON, Samuel, *El soldado y el Estado. Teoría y política de las relaciones cívico-militares*, GEL, Buenos Aires, 1995. Durante las últimas décadas, fueron emprendidas algunas revisiones críticas del concepto huntingtoniano de relaciones cívico-militares a la luz de la experiencia histórica latinoamericana. Para ello, véase: FITCH, Samuel, *Profesionalismo militar, seguridad nacional y democracia: enseñanzas de la experiencia latinoamericana*, ponencia presentada en el "Taller Internacional sobre Relaciones cívico-militares y Políticas de Seguridad Nacional en Corea: Perspectivas Comparativas", Seúl, Corea, 5-6 de Agosto de 1989; RIAL, Juan, *Los intereses de las Fuerzas Armadas de América Latina en sostener regímenes democráticos* en GOODMAN, Louis, MENDELSON, Johanna y RIAL, Juan (comps.), *Los militares y la democracia. El futuro de las relaciones cívico-militares en América Latina*, PEITHO, Montevideo, 1990; COSSE, Gustavo, *Notas para la discusión acerca de la profesión y la intervención militar en América Latina*, FLACSO, Documento de Trabajo N°109, Buenos Aires, 1991; LOPEZ, Ernesto, *Ni la ceniza...*, op. cit. Asimismo, sobre las limitaciones conceptuales del abordaje huntingtoniano para los casos latinoamericanos he trabajado ampliamente en: SAIN, Marcelo Fabián, *Repensando las relaciones cívico-militares*. Redefini-

ello resulta apropiada la reformulación efectuada por Ernesto López a la definición huntingtoniana de *control civil*.¹⁸ Este analista lleva a cabo una reinterpretación del esquema conceptual del teórico norteamericano a partir del término weberiano de *dominación*. En vez de indagar sobre las formas mediante las cuales es posible *reducir el poder militar* —tal como lo expresó Huntington—, López propone abordar la temática del *control civil* alrededor de las modalidades posibles para conseguir la subordinación por la vía del consentimiento de las instituciones militares a las autoridades constituidas, sin considerar dicha subordinación como sobreentendida.

[...] Entendemos aquí el *control civil subjetivo* como aquella tentativa de elaborar la subordinación castrense sobre la base de una adhesión particularista de los uniformados a algún grupo o sector político civil. Los motivos de esta adhesión particularista podrían ser: la identidad o semejanza de opiniones, la lealtad personal, la conveniencia material institucional o individual y el acuerdo de partes, entre otros. Frecuentemente, pero no exclusivamente, este tipo de tentativa es desarrollada¹⁹ por los partidos que han obtenido el control del aparato del estado, o sea que es una modalidad predominantemente utilizada por los partidos de gobierno. [...] Por *control civil objetivo* entenderemos aquella tentativa de elaborar la subordinación castrense a los poderes constituidos sobre la base de la vigencia de una legitimidad del tipo racional/legal. En este caso se obedece a la normativa vigente, a aquello que marca la ley. La obediencia no reposa sobre una adhesión fundada en motivos particulares sino en el respeto a las normas. Los uniformados deben obediencia a los poderes constituidos porque lo marca la ley, porque rige en el

ción teórico-conceptual para los casos latinoamericanos, Programa de Investigación sobre Fuerzas Armadas y Sociedad (PIFAS), Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Documento de Trabajo N° 2, diciembre de 1999.

¹⁸ LÓPEZ, Ernesto, *Ni la ceniza...*, op. cit. De este autor, véase también: LÓPEZ, Ernesto, *América Latina, control civil revisitado*, Programa de Investigación sobre Fuerzas Armadas y Sociedad (PIFAS), Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Documento de Trabajo N° 4, junio de 2000.

¹⁹ LÓPEZ, Ernesto, *Ni la ceniza...*, op. cit., p. 26.

estado nacional un orden normativo abstracto e impersonal que establece que las Fuerzas Armadas deben estar subordinadas a la conducción política del mismo. En este contexto es esperable —mas no inevitable— que una mayor profesionalización de las instituciones castrenses redunde en prescindencia política y en subordinación.²⁹

A través de la reformulación propuesta por López se está corriendo el eje de ponderación analítica desde los actores militares hacia los actores civiles, dado que bajo este perfil conceptual la cuestión central del llamado *control civil* está prioritariamente determinada por la capacidad y competencia de la dirigencia política para el desarrollo de iniciativas y políticas en cuyo marco sea posible conseguir la obediencia necesaria de los uniformados, una obediencia montada sobre el consentimiento de las instituciones castrenses al poder político. De este modo, el desempeño de los civiles y en especial de las autoridades gubernamentales, en tanto instancia superior de conducción estatal, pasa a configurar una dimensión fundamental en la estructuración de las relaciones civil-militares y del *control civil* sobre los uniformados, pues dicho desempeño —sus orientaciones, tendencias y características— determina el contexto institucional en el que se definen las misiones y funciones de las Fuerzas Armadas, su estructura orgánica funcional y doctrinal y su desarrollo institucional.

Aquí haremos propia esta nueva conceptualización, pero la ajustaremos a la noción de *gobierno civil* que utilizamos para designar la presente modalidad de relaciones civil-militares. Así, al *control civil subjetivo* y al *control civil objetivo*, tal como lo definió López, lo denominaremos *gobierno civil subjetivo* y *gobierno civil objetivo*, respectivamente.

Por lo tanto, la modalidad de relaciones civil-militares de *gobierno civil sobre las Fuerzas Armadas* supone, del lado del actor civil, el *ejercicio efectivo y competente de la conducción gubernamental —ejecutiva y legislativa— sobre las Fuerzas Armadas* en todo lo atinente al establecimiento de las bases legales, orgánicas y funcionales de la defensa nacional; la estructuración y gestión del sistema institucional de go-

²⁹ *Ibid.*, pp. 26 y 27.

bierno de la defensa nacional y las Fuerzas Armadas; la fijación y el control del cumplimiento de las misiones y funciones institucionales específicas de esas fuerzas; la formulación y gestión de la estructura orgánica, funcional y doctrinal de las mismas; y el tratamiento y abordaje de todas aquellas cuestiones y actividades derivadas del funcionamiento político-institucional de las Fuerzas Armadas o que supongan la vinculación o intervención institucional de éstas. En esta modalidad, el conjunto de aspectos básicos de las relaciones civil-militares es diseñado, decidido y formulado por las autoridades gubernamentales y legislativas responsables del gobierno ejecutivo y legislativo de la defensa nacional.

Ahora bien, toda forma eficiente de *ejercicio del gobierno político-institucional* —en este caso, referido a la conducción sobre las Fuerzas Armadas— supone como condiciones de efectividad no sólo la manifestación de una clara y firme *voluntad de ejercicio de la conducción gubernamental* en favor de formular e implementar políticas y estrategias sectoriales tendientes a abordar el asunto en cuestión, sino también la puesta en práctica de cierta *capacidad operativo-instrumental* en la gestión y el desarrollo de los imperativos de implementación correspondientes a las iniciativas o políticas decididas, así como de los necesarios *conocimientos técnico-profesionales* acerca de los problemas a resolver o situaciones a transformar, de los mecanismos a aplicar, de los recursos disponibles a gestionar y de las condiciones sociopolíticas de su implementación. Así, *voluntad de conducción, conocimiento técnico-profesional y capacidad operativo-instrumental* constituyen las condiciones necesarias para una práctica gubernamental efectiva en el logro de los objetivos propuestos.

En razón de ello, entonces, no siempre la falta de *gobierno civil* sobre las Fuerzas Armadas se origina en —o deriva exclusivamente de— el intervencionismo político autónomo de los uniformados, sino que en ciertas ocasiones dicha falta puede resultar de la ineficiencia y/o de la incapacidad gubernamental para ejercer competentemente sus funciones de comando político-institucional sobre los uniformados, ya sea por impericia instrumental, por la carencia de conocimientos técnicos-profesionales apropiados y/o por la falta de una firme voluntad civil para el ejercicio del mando, tal como ocurrió en diversas ocasiones durante el proceso político de nuestro país.

Todo indica que, después de un pasado signado por el intervencionismo político autónomo de los militares, el *gobierno civil* se optimiza cuando se articula en un contexto caracterizado por un elevado grado de institucionalización legal de tipo racional-burocrática o, según la conceptualización desarrollada más arriba, cuando se trata de una *modalidad objetiva de gobierno civil*, pues todo intento de *gobierno civil* de carácter subjetivo articulado alrededor de formas particularistas de subordinación evidentemente favorecería nuevas modalidades de politización de las relaciones civil-militares y de relativa autonomía militar.²¹ Sin embargo, debe tenerse en cuenta que dicha modalidad objetiva es efectiva si el ejercicio del gobierno civil-institucional sobre las Fuerzas Armadas es competente.

Por su parte, del lado de las Fuerzas Armadas la *subordinación militar al gobierno civil del Estado* implica la existencia de —por lo menos— un mínimo de *voluntad de obediencia*, esto es, un mínimo de *consenso acerca de la legitimidad del mandante*, sea en un sentido subjetivo, sea en un sentido objetivo. Dicha voluntad mínima puede originarse en un sinnúmero de diversas motivaciones que pueden ser de carácter personal, grupal o colectivo, tales como: la creencia en la legitimidad del orden democrático; la valorización positiva de la jerarquía y de la subordinación institucional como imperativo orgánico-funcional; la adhesión a determinadas políticas militares o lineamientos gubernamentales; el apego a ciertos intereses particularistas o sectoriales; el entendimiento de que no existe otra alternativa posible más que la de prestar obediencia al poder político o de que los costos —políticos, institucionales y/o materiales— de hacerlo son siempre menores frente a la posibilidad de la desobediencia; el convencimiento de que el protagonismo político autónomo de los militares puede causar profundas deformaciones orgánicas, funcionales y doctrinales a las Fuerzas Armadas; la convicción en la validez de un determinado ordenamiento jurídico-legal, entre otras razones.

Ahora bien, lo opuesto al gobierno civil está dado por la ausencia de subordinación castrense al poder político y, en su interior, por la autonomía política de las Fuerzas Armadas. Según Weber: La "autonomía

²¹ *Ibíd.*

significa, al contrario de heteronomía, que el orden de la asociación no esté otorgado —impuesto— por alguien fuera de la misma y exterior a ella, sino por sus propios miembros y en virtud de la cualidad de tales (cualquiera sea la forma en que esto tenga lugar)".²²

Así, la *autonomía política* de las instituciones castrenses supone la capacidad de éstas para sustentar una marcada independencia doctrinal, orgánica y funcional en su desarrollo y proyección institucional frente al gobierno estatal y frente a la sociedad política y civil, y a partir de la cual pueden desenvolverse formas autosustentadas de prácticas político-institucionales.

Es, justamente, en razón de esto que debe distinguirse claramente la *autonomía política* de las Fuerzas Armadas de su *autonomía profesional*. Esta última está determinada por las condiciones, facultades e imperativos profesionales derivados de la organización y el funcionamiento institucional de las estructuras castrenses, tal como ocurre con todo organismo estatal con especificidad profesional. Ello no es incompatible con el gobierno civil ni con la subordinación militar a los poderes públicos, ni necesariamente conduce al intervencionismo político autónomo de los militares.²³ Al contrario de la autonomía profesional, y tal como lo indica Pion-Berlin, la *autonomía política* se expresa como la contracara del gobierno civil.

La autonomía política militar [...] se refiere a la aversión y hasta al desafío castrense al control civil. Si bien son parte del Estado, los militares actúan con frecuencia como si estuvieran por encima y más allá de la autoridad constitucional del gobierno [...] El grado de autonomía política es una medida de su determinación para despojar a los civiles de sus prerrogativas políticas y reclamarlas para sí mismos. A medida que las fuerzas armadas acumulan

²² WEBER, Max, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1992, p. 40.

²³ Para la distinción entre *autonomía política* de las Fuerzas Armadas y *autonomía profesional*, véase: OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de, *De Geisel a Collor. Forças Armadas, transição e democracia*, Papirus, Campinas, 1994, p. 100; PION-BERLIN, David, "Autonomía militar y democracias emergentes en América del Sur" en LOPEZ, Ernesto y PION-BERLIN, David, *Democracia y cuestión militar*, Editorial Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, 1996.

poder, protegen cada vez más sus logros. Cuanto más valiosos y atrincherados son sus intereses, más vigorosamente resistirán la transferencia del control de los mismos a los dirigentes democráticos.²⁴

De este modo, la autonomía política castrense permite y da lugar a la constitución de los uniformados como actores políticos relevantes dotados de una relativa capacidad de proyección política autónoma bajo diferentes formas y sentidos, lo que pone en evidencia que la *autonomía política* de los militares y el *gobierno civil* sobre las Fuerzas Armadas configuran fenómenos opuestos.

Ahora bien, la *autonomización política de las Fuerzas Armadas* no deriva únicamente del accionar políticamente ofensivo de los militares, sino que configura un proceso de transformación de las relaciones civil-militares o, en otras palabras, un proceso de cambio cuyos factores determinantes y/o condicionantes se ubican tanto en el interior de las instituciones militares como en la sociedad política y civil, y se hallan íntimamente ligados entre sí. De un lado es el resultado de la *corporativización política castrense*, esto es, del proceso por el cual las Fuerzas Armadas han alcanzado históricamente una considerable capacidad para definir, en forma autónoma y desde sí mismas, su rol y papel institucional, sus fines y misiones, su doctrina e ideología, su estructura orgánica y funcional y sus modalidades de vinculación con el resto del aparato estatal y con el sistema político en general. Del otro lado es el producto de las *deficiencias civiles* para articular competentemente modalidades de control y conducción político-institucional sobre las instituciones armadas, ya sea por el ejercicio ineficiente de sus funciones de gobierno y/o por el consentimiento otorgado a la intervención política autónoma de los uniformados.²⁵

²⁴ PION-BERLIN, David, *Autonomía militar...*, lbd., pp. 16 y 17.

²⁵ En un sentido general, aquí sigo una conceptualización e interpretación sobre la *autonomía política castrense* cercana a la de Augusto Varas. Véase: VARAS, Augusto, *Relaciones cívico militares y el control civil de las Fuerzas Armadas*, ponencia presentada en el Seminario "Civil-Military Relations and Democracy in Latin America", Ciudad de Panamá, Panamá, 17-18 de diciembre de 1987; y VARAS, Augusto, *La política de las Armas en América Latina*, FLACSO, Santiago, 1988, cap. 3.

En suma, el recorrido conceptual desarrollado hasta aquí es heurísticamente útil para interpretar y evaluar los procesos políticos y las relaciones civil-militares, cuando lo que en dichas relaciones está en cuestión es el mismo *gobierno civil*, tal como ocurrió a lo largo de los últimos años en nuestro país, en el marco del proceso de democratización política iniciado en 1983. Resta conceptualizar las modalidades de relaciones civil-militares en las que el gobierno civil sobre las Fuerzas Armadas está ausente, en un contexto signado ya sea por la autonomía política castrense como por las deficiencias civiles en el ejercicio de dicho gobierno.

2.2. *La modalidad de dominio militar*

Esta modalidad de relaciones civil-militares se caracteriza por el ejercicio institucional del gobierno estatal por parte de las Fuerzas Armadas. No se trata de un gobierno militar de carácter personalista o caudillista, sino de un *régimen autoritario* en el que, por la vía del "golpe de Estado" y en forma institucional, las Fuerzas Armadas pasan a ocupar el aparato estatal y ejercen de modo directo el gobierno nacional, lo que ciertamente da cuenta de una extrema *politización* y *autonomización* de las Fuerzas Armadas en el contexto de una, también, profunda *militarización* de las relaciones civil-militares.

Samuel Huntington ha indicado, hace algunos años, que estos regímenes autoritarios han constituido en América Latina la contracara de los regímenes democráticos asentados en modalidades consolidadas de "control civil objetivo", basadas en un tipo de profesionalismo militar excluyente de todo tipo de incumbencias políticas y en la efectiva subordinación de los militares a los líderes políticos civiles encargados de implementar las decisiones básicas en política exterior y defensivo-militar. Según este autor, en esos regímenes militares no existió ningún tipo de control civil sobre los militares y, en su contexto, éstos desempeñaron una amplia variedad de "funciones muy poco desarrolladas con las misiones militares normales".²⁶

²⁶HUNTINGTON, Samuel, "Fuerzas Armadas y sociedad: reformando las relaciones civilo-militares" en revista *Ágora*, Buenos Aires, N° 5, invierno de 1996, p. 88.

Estos regímenes militar-autoritarios pueden ser de dos tipos:

1. *Regímenes militares provisorios*, mediante los cuales las Fuerzas Armadas se limitan a intervenir en procura de encontrar una "salida política" auspiciosa —según su perspectiva— a corto plazo, *direccionando, orientando y/o condicionando* el proceso político local con una intención, por un lado, *preventiva* frente a actores y orientaciones consideradas subversivas de cierto orden proclamado como "normal" o "necesario", y por otro lado *restitutiva* ante la necesidad de restaurar y apuntalar ese "orden normal", conformando gobiernos de carácter transitorio y orientativo.²⁷

2. *Regímenes militares institucionales* a través de los cuales las Fuerzas Armadas asumen "institucionalmente" la conducción del Estado, y desde allí desarrollan un conjunto de políticas tendientes, por un lado, a *intentar implantar un determinado orden político-social* por la vía del "disciplinamiento represivo" de los actores y orientaciones "disfuncionales" al mismo, y por otro lado a *reestructurar las bases sociales y económicas vigentes* en pos de crear nuevas condiciones estructurales de desarrollo capitalista.²⁸

²⁷ Este tipo de régimen militar es coincidente con el "modelo moderador" de relaciones civil-militares conceptualizado por Alfred Stepan en: STEFAN, Alfred, *Brasil: los militares y la política*, Amorrortu editores, Buenos Aires, 1972.

²⁸ A esta modalidad de regímenes militares, Guillermo O'Donnell la denominó "burocrático-autoritaria". En varias de sus obras, este autor emprendió un profundo abordaje teórico e histórico acerca de las condiciones de emergencia, consolidación y desarticulación de las mismas. Véase: O'DONNELL, Guillermo, "Modernización y golpes militares" en revista *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, N°47, diciembre de 1971; O'DONNELL, Guillermo, *Modernización y autoritarismo*, Paidós, Buenos Aires, 1972; O'DONNELL, Guillermo, "Reflexiones sobre las tendencias generales de cambio en el estado burocrático-autoritario" en *Revista Mexicana de Sociología*, México, N°1, enero-marzo de 1977; O'DONNELL, Guillermo, "Notas para el estudio de procesos de democratización política a partir del estado burocrático-autoritario" en revista *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, N°86, julio-septiembre 1982. Para un excelente trabajo sobre la participación de las Fuerzas Armadas en los regímenes burocrático-autoritarios, véase: O'DONNELL, Guillermo, "Las Fuerzas Armadas y el estado autoritario del Cono Sur de América Latina" en LECHNER, Norbert (comp.), *Estado y política en América Latina*, Siglo XXI editores, México, 1982. Para analizar este tipo de dominación castrense, véase también: CARDOSO, Fernando Henrique, *Autoritarismo e democratização*, Paz e Terra, Rio

Bajo estos regímenes, las instituciones militares dejan de ser el instrumento castrense del Estado subordinado al poder gubernamental y se convierten en *agentes de arbitraje* o *agentes de transformación*, según se trate de un régimen militar *provisorio* o *permanente* respectivamente. En un *régimen militar provisorio*, la intervención y actividad política de los uniformados se halla circunscripta a la necesidad de destitución de la administración civil que anteceda al golpe y al inmediato traspaso del gobierno a los grupos políticos aliados, pudiendo, además, establecer —en forma conjunta con éstos— las condiciones que regularán el juego político. Es decir, se trata de un tipo de proyección política *acotada* si se la compara con aquella que corresponde a un *régimen militar institucional*, en cuyo contexto las Fuerzas Armadas se constituyen en la instancia decisoria *suprema* de dicho régimen y en el ámbito *único* de formulación e implementación de las políticas a seguir acorde a los cambios socio-políticos procurados por ellas. En este caso, su proyección política es *autodefinida* y *autosustentada*.

No obstante estas diferencias, lo destacable es que, tanto en un contexto como en el otro, esas instituciones pasan a ser los *actores dominantes* del escenario político y social, no sólo porque ejercen el gobierno estatal sino también porque, desde allí, *determinan e imponen* las condiciones y reglas del juego de ese escenario y, particularmente, de las relaciones que establecen con los actores civiles, aun en los casos en los que dichas condiciones y reglas hayan sido el resultado de ciertas negociaciones y/o acuerdos con sus aliados civiles.

En este sentido, y en el marco de lo que Alfred Stepan denominó "nuevo profesionalismo de seguridad interna y desarrollo nacional"²⁹ —en contraste con el "viejo profesionalismo militar" definido por Huntington—, las Fuerzas Armadas, bajo esta modalidad, comienzan a priorizar la "seguridad nacional" y, en su interior, la seguridad interna

de Janeiro, 1975; COLLIER, David (comp.), *Los nuevos autoritarismos en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1982; GARRETÓN, Manuel, "Proyecto, trayectoria y fracaso en las dictaduras del Cono Sur. Un balance" en CHERESKY, I. y CHONGHOL, J. (comps.), *Crisis y transformación de los regímenes autoritarios*, EUDEBA, Buenos Aires, 1985.

²⁹ STEPAN, Alfred, "The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion" en LOWENTHAL, Abraham (ed.), *Armies and Politics in Latin America*, Holmes & Meier Publishers Inc, New York, 1976.

—inclusive por encima de la defensa externa del Estado— como función político-institucional central. Así, se adjudican un *papel institucional holístico* de cara al escenario internacional y, principalmente, con relación al sistema político local y a la seguridad interna del Estado, y se convierten en el brazo armado de la seguridad externa e interna del Estado, asumiéndose a sí mismos como agentes de “construcción de la Nación” —“Nation-building”— y como “reservas morales” de la misma y posicionándose como *garantes* de la preservación de ciertos parámetros y condiciones políticas, sociales y económicas por ellas formuladas.³⁰

Por su parte, los actores civiles, ocupando un espacio de *subordinación política* frente a los uniformados y al gobierno militar, establecen con éstos diferentes tipos de vinculaciones dependiendo de las orientaciones que guían sus posiciones y proyecciones políticas y del lugar que ocupan respecto al régimen autoritario. Tanto las organizaciones partidarias como las corporaciones empresariales, sindicatos y asociaciones sociales pueden asumir un arco de posiciones que, en sus extremos, suponen dos alternativas típicas, a saber: (i) que consideren legítima y válida tanto la intervención de los militares en el proceso político como la emergencia y consolidación del régimen castrense —en sus diferentes modalidades—, apoyándolo y/o participando del esquema de poder de las Fuerzas Armadas, ya sea formando parte de la administración gubernamental o sirviendo como base de sustentación político-social del régimen; o (ii) que entiendan como ilegítima la participación política castrense y el régimen militar, asumiendo posiciones críticas frente una u otra y/o siguiendo formas de oposición —institucionales o extrainstitucionales— aun a costa de ser objetos de la represión político-militar autoritaria.

También debe especificarse que el nivel de intervención y de protagonismo de los actores civiles en la configuración del juego político y de las relaciones civil-militares durante un *régimen militar provisorio* es mayor y más activo que en relación con el existente durante un *régimen militar institucional*, en el que las condiciones y reglas del proceso

³⁰ Al respecto, y referido a la experiencia latinoamericana, véase: LOVEMAN, Brian, *For La Patria. Politics and the Armed Forces in Latin America*, SR Books, Wilmington, 1999.

político son unilateralmente determinadas e impuestas por las Fuerzas Armadas.

2.3. La modalidad de dualismo civil-militar

Esta modalidad de relaciones civil-militares, articulada en el contexto de un régimen formalmente democrático, se caracteriza por una situación de ausencia de *gobierno civil sobre las Fuerzas Armadas*, ya sea por la falta de ejercicio efectivo de la *conducción político-institucional sobre las instituciones castrenses* por parte de los gobernantes civiles y/o por la existencia de *Fuerzas Armadas políticamente autónomas* con relación al poder gubernamental y a la sociedad política y civil. Es decir, supone una modalidad intermedia ubicada entre una situación típica de *gobierno civil* y otra de *dominio militar*, pero en el marco de un régimen político democrático.

Toda situación de *dualismo civil-militar* deriva de condiciones y factores inscriptos en el ámbito civil o en el castrense, respectivamente, o de la combinación de ambos. Ello da lugar a dos *submodalidades típicas* de *dualismo civil-militar*, a saber, la que supone y se articula alrededor de la *intervención política autónoma de los militares* y la que encuentra su origen y se estructura en torno de los *defectos y las insuficiencias de la dirigencia política civil* en el ejercicio de la *conducción político-institucional* sobre las Fuerzas Armadas.

En la primera submodalidad, la que se denomina de *acomodamiento militar autónomo*,³¹ las instituciones militares, si bien no conservan la capacidad de poder político ni el nivel de autonomía que detentan en el marco de un régimen militar-autoritario, constituyen un *actor político relevante* con cierta capacidad de injerencia e intervención autoformulada y autosostenida en los asuntos políticos y sociales no castrenses. Dicha capacidad supone la conservación y consolidación de un conjunto de esferas y ámbitos político-institucionales *autónomos* respecto del control y

³¹ Augusto Varas, en el marco de una conceptualización cercana a la que se seguirá aquí, utiliza el concepto "ajuste o acomodamiento autónomo" para referirse a este tipo de *relaciones civil-militares*. Véase: VARAS, Augusto, "Las relaciones cívico-militares en un marco democrático" en GOODMAN, Louis, MENDELSON, Johanna y RIAL, Juan (comps.), *Los militares y la democracia...*, op.cit.

la conducción gubernamental. A estos *enclaves*, Alfred Stepan los llamó *prerrogativas militares*.

[...] La dimensión de las prerrogativas institucionales de los militares se refiere a esas áreas donde, cuestionadas o no, las fuerzas armadas en tanto institución suponen tener un derecho adquirido o un privilegio, formal o informal, para ejercer un control efectivo sobre su gobierno interno, para juzgar un rol dentro de áreas extramilitares en el aparato del Estado, o incluso para estructurar relaciones entre el Estado y la sociedad política y civil.³²

Ciertamente, como lo reconoce este autor, dichas *prerrogativas institucionales* pueden expresarse jurídicamente en la estructura legal del Estado —incluso en el nivel constitucional— o bien pueden existir como práctica política habitual y, asimismo, pueden tener diferentes grados de manifestación y/o amplitud según la intensidad de su ejercicio y las diferentes esferas en las que se expresa.

El nivel y la forma de intervención política castrense varían según el grado de autonomización que detentan las instituciones armadas y, en su interior, según el conjunto de *prerrogativas institucionales* que han conseguido preservar luego de la instauración democrática. Se trata, pues, de diferentes niveles de autonomización y de diferentes modalidades de participación castrense en el proceso político. En este sentido, pueden distinguirse dos tipos puros y extremos de intervención política entre las cuales se desenvuelve toda forma de proyección autonómica de los uniformados en el contexto de un régimen formalmente democrático: la *intervención tutelar* y la *intervención conservativa*.³³

³² STEPAN, Alfred, *Repensando a los militares en política. Cono Sur: un análisis comparado*, Planeta, Buenos Aires, 1988, p. 116.

³³ En el marco de algunas perspectivas, se interpreta que la *autonomía política* de las Fuerzas Armadas en un contexto formalmente democrático redundaría y se expresa necesariamente y únicamente en un tipo *tutelar* de intervención castrense. Así, los términos *autonomía* y *tutela* pasan a ser conceptualizados prácticamente como sinónimos, y ambos, al mismo tiempo, son contrapuestos al *control civil*. Véase al respecto: ZAVERUCHA, Jorge, *Rumor de sables. Tutela militar ou control civil?. Estudos comparativos das transições democráticas no Brasil, na Argentina e na Espanha*, Editora Ática, São Paulo, 1994;

La *intervención tutelar* se produce cuando las Fuerzas Armadas se proyectan *efectivamente* —no apenas *discursivamente*—²⁴ como actores políticos relevantes cumpliendo dos funciones. En primer lugar, como *garantes del mantenimiento* y la vigencia de ciertas *condiciones y patrones de funcionamiento* y *estructuración del sistema político* en lo referente a la *organización institucional del Estado* —estructura y relación entre los órganos ejecutivo, legislativo y judicial del gobierno—, a la *vinculación del Estado con la sociedad civil y política y/o al funcionamiento de las organizaciones partidarias y sociales en general*. En segundo lugar, como *árbitros del proceso político* —al menos, en última instancia— perfilados a *dirigir y orientar* dicho proceso alrededor de las condiciones político-sociales impuestas unilateralmente por el poder militar.

Este tipo de intervención puede abarcar un amplio y variado arco de posibilidades. En lo relativo a la *garantía de la institucionalidad*, esas posibilidades pueden suponer el establecimiento de ciertas prerrogativas y prescripciones constitucionales, la imposición de determinado esquema ministerial, de ciertas funciones legislativas o de algún tipo de atribuciones y ramas judiciales, la proscripción y exclusión de ciertos partidos políticos del juego institucional o la prohibición de funcionamiento legal de ciertas organizaciones sociales, el control y disciplinamiento represivo de determinados movimientos políticos y/o sociales, etc. En lo referente al *arbitraje del proceso político*, la intervención puede implicar acciones de prevención frente a actores y orientaciones consideradas "disfuncionales" a las condiciones políticas impuestas y/o acciones de restitución en caso de conflictos que tiendan a desestabilizar ese conjunto de condiciones.

ZAVERUCHA, Jorge, "Relações civil-militares no primeiro governo da transição brasileira. Uma democracia tutelada" en *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, N°26, octubre 1994; y ZAVERUCHA, Jorge, *Frdgal democracia. Collor, Itamar, FHC e os militares (1990-1998)*. Esta no es la perspectiva que se sigue en este trabajo, en la medida en que se entiende que la autonomía política castrense también puede expresarse en forma de *intervención no tutelar*.

²⁴ La *intervención tutelar* —como toda forma de intervención social— se articula y se expresa efectivamente en un conjunto de acciones y prácticas políticas concretas y no apenas en la mera declamación discursiva de algún actor militar o civil en favor de tal tipo de intervención, ni en la existencia de estatutos legales que instituyan normativamente ciertos roles o papeles tutelares de los uniformados. Es decir, ningún discurso ni instrumento legal define ni estructura por sí mismo una práctica social.

De este modo, la *intervención tutelar* se da en el marco de relaciones civil-militares en las que las Fuerzas Armadas, si bien no constituyen el actor unilateralmente *determinante* de la dinámica política, su proyección político-institucional configura la instancia *dominante y principal* del juego político formalmente democrático. Por esta razón, este tipo de intervención supone un alto grado de autonomía política castrense y se estructura en torno a la preservación de un amplio espectro de prerrogativas institucionales que no se limitan a cuestiones castrenses, sino que se amplían a las esferas centrales del proceso político.

En cambio, la *intervención conservativa* implica una forma de proyección centralmente acotada a la *preservación* de ciertas *prerrogativas institucionales* delimitada a espacios, instrumentos y prescripciones en cuyo marco las Fuerzas Armadas pueden intervenir autónomamente y cuyas orientaciones y contenidos son definidos exclusivamente por ellas en forma independiente respecto del poder gubernamental y de la sociedad política en general. A diferencia del tipo de *intervención tutelar*, dichas prerrogativas no se refieren ni condicionan —mucho menos, determinan— el funcionamiento y la organización del proceso político en general, sino que están limitadas a aquellos aspectos directamente ligados a la vida institucional de las Fuerzas Armadas y a su acomodamiento dentro del orden político en proceso de democratización, tal como las misiones y las funciones castrenses, la estructura orgánica, funcional y doctrinal de las instituciones armadas, el presupuesto destinado a su área de gravitación, los planes de desarrollo científico-tecnológicos vinculados a la seguridad externa, la revisión del pasado autoritario, la justicia militar, etc.

Este tipo de intervención puede efectivizarse a través de acciones políticas tales como el *cuestionamiento*, la *presión*, el *veto* y/o la *influencia* sobre las autoridades gubernamentales. El gobierno civil constituye, en este caso y a diferencia de la *intervención tutelar*, la instancia *dominante y principal* del juego político. Aquí, los uniformados, si bien conservan cierta capacidad política autónoma, ésta apenas les sirve como *basamento* para perpetuar el mantenimiento de espacios institucionalmente acotados y restringidos, lo que, a su vez, da cuenta de un nivel bajo de militarización de las relaciones civil-militares, si se la compara con la modalidad de *intervención tutelar*.

En suma, mientras la *intervención tutelar* supone y engloba un tipo de *proyección* castrense ubicada en el nivel del sistema político en general y montada sobre un *impulso ofensivo* de participación político-institucional, la *intervención conservativa* se restringe al ámbito de la vida institucional de las Fuerzas Armadas y de su acomodamiento dentro del Estado, y sólo implica un *impulso defensivo* de participación política.

La otra submodalidad de *dualismo civil-militar*, la que se llamará de *acomodamiento civil deficiente*, se produce y se articula alrededor de las *deficiencias del gobierno político civil* en el ejercicio de la conducción político-institucional sobre las Fuerzas Armadas. Tal como ya se señaló, este desempeño deficiente puede ser el resultado de tres factores. En primer lugar, de la *falta de una firme voluntad de conducción* para la efectivización de un ejercicio competente del mando, ya sea por indiferencia frente a la cuestión castrense, por apreciar inoportuno dicho ejercicio o por considerar innecesario un esfuerzo de esa magnitud. En segundo lugar, de la *carencia de los conocimientos técnico-profesionales* necesarios y apropiados para la elaboración e implementación de políticas e iniciativas referidas a cuestiones de alta complejidad institucional, lo que puede resultar por una recurrente falta de preparación técnico-profesional en el área y/o por la inaccesibilidad a esos conocimientos. En tercer término, de la *incompetencia instrumental* o *incapacidad operativa* para *implementar las políticas o iniciativas decididas y formuladas*, ya sea por la realización de un diagnóstico inapropiado de la problemática a resolver y/o de las condiciones y circunstancias políticas y económicas que la enmarcan, por la desproporción, inadecuación o anacronismo de las políticas o iniciativas a implementar para procesar dicha problemática o por una marcada impericia e incapacidad en su puesta en práctica.

Este arco de posibilidades ciertamente da lugar a una situación de *dualismo civil-militar* por la vía de las *deficiencias* de la dirigencia civil en general y de los actores gubernamentales en particular. Ahora bien, puede ocurrir que la dirigencia civil y gubernamental cuente con la *voluntad de mando*, la *capacidad técnico-profesional* y la *competencia operativo-instrumental* necesaria para materializar eficientemente la *conducción político-institucional* sobre las Fuerzas Armadas y ello

no acontezca debido a las resistencias interpuestas exitosamente por un poder militar que detenta cierta capacidad —*tutelar* o *conservativa*— de proyección política autónoma. En esta situación, la capacidad política y la destreza institucional de la dirigencia civil se expresa en su competencia y celeridad para *interpretar* correctamente la correlación de fuerzas civil-militares existente y las condiciones situacionales políticas presentes y futuras, en función de *desarrollar* las acciones apropiadas en pos de “ocupar paulatinamente los espacios posibles” frente a los desafíos impuestos por la necesidad de conseguir el *gobierno civil*.

Por su parte, la ausencia de márgenes de proyección política autónoma de los militares y/o la existencia de al menos un mínimo de voluntad de obediencia castrense al poder gubernamental, por sí mismo, no suponen ni derivan necesariamente en la estructuración efectiva de una situación de *gobierno civil* sobre las Fuerzas Armadas. Una situación como ésa indicaría que apenas existe una de las condiciones necesarias para el *gobierno civil*, esto es: la voluntad de obediencia militar. Sin embargo, dicho control, tal como se dijo, también requiere para su concreción del ejercicio efectivo de la conducción político-institucional sobre las organizaciones castrenses de parte de las autoridades gubernamentales. Dicho de otro modo: sólo hay *gobierno civil* cuando convergen ambas condiciones.

Por otro lado, se produce una situación de *dualismo civil-militar* cuando no convergen conjuntamente ninguna de esas condiciones o cuando no se desarrollan parcialmente algunas de ellas, dando lugar, en estos casos a tres situaciones posibles, a saber: (i) una situación en la que se combina *acomodamiento militar autónomo* y *acomodamiento civil deficiente*; (ii) una situación en la que existe *acomodamiento militar autónomo* frente a una dirigencia civil gubernamental con competencia para el ejercicio eficiente de la conducción político-institucional sobre las Fuerzas Armadas; y (iii) una situación en la que existe *acomodamiento civil deficiente* frente a Fuerzas Armadas volcadas voluntariamente a la subordinación político-institucional en relación al poder político.

Vale decir que cuando existen condiciones de *autonomía política castrense* alrededor de las cuales los militares intervienen en el proceso político, ya sea en forma *tutelar* o *conservativa*, no hay posibilidad de *gobier-*

no civil, aun suponiendo la existencia de actores gubernamentales que cuenten con una clara voluntad política, capacidad técnico-profesional y competencia operativa para desarrollar políticas orientadas a ejercer ese control. Del mismo modo, la ausencia de *acomodamiento militar autónomo* y/o la existencia de *voluntad castrense de subordinación político-institucional al poder gubernamental* no dan lugar, por sí mismas, a una situación de *gobierno civil* si al mismo tiempo esas situaciones suponen alguna forma de *acomodamiento civil deficiente*. En uno de los casos no hay control por *exceso militar* y en el otro, por *déficit civil*.

3. Las relaciones civil-militares en las nuevas democracias.

A partir de la *tipología* desarrollada, cabe indicarse que las relaciones civil-militares estructuradas a lo largo de los procesos de democratización iniciados con las instauraciones de gobiernos civiles democráticamente electos pueden combinar típica e idealmente una serie de situaciones posibles. Del lado civil, dichas situaciones pueden suponer desde el *ejercicio efectivo y competente de la conducción gubernamental sobre las Fuerzas Armadas* y sobre la esfera estatal atinente a las cuestiones militares y de defensa nacional hasta la existencia de un *gobierno deficiente* en el ejercicio de dicha conducción como consecuencia de la presencia o combinación de una serie de factores que ya fueron mencionados. Del lado militar, esas situaciones pueden implicar desde la existencia de una plena *voluntad castrense de subordinación institucional a las autoridades gubernamentales civiles* hasta la existencia de un *funcionamiento autónomo de las Fuerzas Armadas*, sea de carácter *tutelar* o *conservativo*. Según lo indicado, este conjunto de posibilidades típico-ideales pueden dar lugar a la configuración de dos modalidades puntuales de relaciones civil-militares, a saber: la modalidad de *gobierno civil* y la modalidad de *dualismo civil-militar*.

En su conjunto, este esquema sugiere que si bien las relaciones civil-militares constituyen una "realidad interdependiente", dicha interdependencia, desde el punto de vista sociológico o histórico, no significa que la posición asumida y proyectada por el actor civil o el actor militar *presuponga necesariamente* la estructuración de *determinado* tipo de situa-

ción en los otros actores. Vale decir, la existencia de una administración civil relativamente eficiente en el ejercicio de las funciones gubernamentales sobre las Fuerzas Armadas no necesariamente tiene como contracara o como efecto la subordinación plena de los militares a dichas autoridades, ya que la existencia de bolsones o situaciones de autonomía castrense —de cualquier tipo— podría derivar de procesos políticos y/o históricos diferentes y no vinculados a aquel factor. Del mismo modo, la existencia de una explícita subordinación militar a los poderes constitucionales y al gobierno civil no necesariamente resulta del ejercicio pleno de la conducción gubernamental sobre las Fuerzas Armadas. Estas situaciones darían lugar, en suma, a lo que aquí he denominado *dualismo civil-militar*. Por su parte, cuando aquella interdependencia implica una situación en la que se conjugan el ejercicio integral y eficiente del gobierno civil sobre las Fuerzas Armadas con la plena subordinación militar a dicho gobierno, entonces sí se conforma una situación de *gobierno civil*. Por cierto, las situaciones políticas concretas suponen siempre una compleja combinación de estos factores que aquí están sistematizados en forma típico-ideal.

Si se interpretara que una situación de *dualismo civil-militar* deriva exclusivamente de la capacidad castrense para perpetuarse como instancia tutelar del sistema político o, al menos, para efectivizar un tipo de *intervención conservativa*, se estaría excluyendo el comportamiento de la clase civil ante la cuestión castrense como objeto problemático de estudio y evaluación. Lo más significativo es que se caería en ese déficit analítico partiendo del supuesto de que dicho comportamiento nunca es deficitario, es decir, siempre es eficiente, y que sólo la autonomía castrense es la que vulnera e impide el gobierno civil, lo que en el caso de nuestro país, y luego de más de dos décadas de vigencia de un régimen democrático, ha sido puesto históricamente en tela de juicio.

A modo de resumen, dentro del marco de un régimen de *democracia política*, las modalidades de relaciones civil-militares podrían esquematizarse de la siguiente manera:

Modalidades de relaciones civil-militares en democracia

Democracia Política		Militares	
		Subordinación militar	Autonomía militar
Dirigencia civil	Gobierno eficiente	Gobierno civil	Dualismo civil-militar por acomodamiento militar autónomo
	Gobierno deficiente	Dualismo civil-militar por acomodamiento civil deficiente	Dualismo civil-militar absoluto

De esta manera, la conceptualización esbozada pretende colocar como eje de análisis de las relaciones civil-militares al *gobierno político del Estado*, esto es, las autoridades democráticamente electas y responsables de desarrollar las políticas de defensa nacional y, en su marco, de ejercer la dirección superior y la administración general de las Fuerzas Armadas. En el marco de los procesos de democratización en curso, estos actores son los que tallan, con acciones y omisiones, aciertos y desaciertos, el conjunto de las relaciones civiles-militares, mientras las Fuerzas Armadas han perdido o abandonado la capacidad de tutelar el proceso político y hasta la impronta de influencia política que mantuvo históricamente durante décadas.

Sin embargo, nada de ello parece garantizar el gobierno y control civil pleno sobre las Fuerzas Armadas, sino más bien la reproducción de una situación de *dualismo civil-militar por deficiencia civil* que adquiere rasgos muy particulares. Pion-Berlin sostiene con certeza: "A comienzos del siglo XXI, las relaciones cívicomilitares en América Latina son más estables y las Fuerzas Armadas, políticamente más débiles que en ningún otro momento de la historia", ya que en casi todos los países de la región "los ejércitos han perdido tamaño, recursos, influencia e importancia" y "ya no pueden blandir la amenaza del golpe de Estado como en el pasado, pues los costos profesionales y políticos que generaría el derrocamiento de un gobierno constitucional son más altos que nunca". No obstante, advierte también

con certeza que es recurrente el reclamo y la exigencia de los gobiernos civiles a favor de la intervención de las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad pública o en cuestiones atinentes al desarrollo económico, todo lo cual puede reposicionar a los militares como un factor de poder político.

Los gobiernos democráticos buscan la ayuda de los militares para resolver problemas de seguridad y desarrollo. En el primer caso, se los convoca cuando se presenta alguna amenaza armada de gran magnitud, como las guerrillas en Colombia, o cuando el riesgo no es tan grande, pero basta para desbordar la capacidad de la policía. Los gobiernos recurren a los militares para que lideren o los asistan en la lucha contra la guerrilla, el tráfico de drogas, el crimen y el terrorismo. Desde este punto de vista, la idea es que la negativa a permitir la participación militar en cuestiones de seguridad interna bien podría colocar a la nación en una posición de riesgo considerable. También se convoca a los militares para resolver problemas de desarrollo. Aquellos gobiernos que no cuentan con organismos civiles entrenados y financiados para asistir a las poblaciones carenciadas apelan a menudo a las Fuerzas Armadas, que participan en toda clase de acciones, desde proyectos comunitarios de largo plazo hasta campañas de auxilio en emergencias. La idea, en este caso, es que la renuencia a aprovechar la asistencia militar podría poner en peligro a poblaciones necesitadas, lo que a su vez perjudicaría políticamente a los gobiernos. Dado que los gobiernos democráticos todavía dependen de los militares para llevar adelante operaciones de seguridad y desarrollo, hay razones para preocuparse. Si algo nos ha enseñado la historia es que los militares fueron capaces de arrancar concesiones políticas a los gobiernos que necesitaban su ayuda. Los militares obtuvieron nuevos derechos a partir de su amplia participación en la asistencia a la nación y demandaron —o esperaron a cambio— mayores recompensas o un mayor poder de decisión. Los gobiernos que otorgaron esas concesiones con demasiada facilidad socavaron su propio poder.³⁵

³⁵ PION-BERLIN, David, "Militares y democracia en el nuevo siglo. Cuatro descubrimientos inesperados y una conclusión sorprendente" en revista *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, N° 213, enero-febrero de 2008, p. 52.

Lo cierto es que, pese a que "la era de los golpes militares puede haber concluido", se configuran y reproducen nuevas formas de "intervención militar" en asuntos de la seguridad interna y del desarrollo, pero lo singular del caso es que los militares "lo han hecho a pedido, y no en contra, de los funcionarios elegidos democráticamente, y con mucha frecuencia".

Se siguen produciendo intervenciones militares, esta vez autorizadas por el poder político, para enfrentar una cantidad de problemas internos de índole social, económica y física, al tiempo que la amenaza de golpe militar se ha disipado.³⁶

Nada de esto ha redundado en gestos o modalidades de insubordinación institucional de las Fuerzas Armadas a las autoridades democráticas. En ello está dada la singularidad de este nuevo giro intervencionista. Como lo resalta Pion-Berlin, en este caso "los militares no han transformado las misiones internas en poder político; tampoco han traducido su creciente rol en la seguridad interna y el desarrollo en un derecho permanente a formular o vetar decisiones políticas, o a designar o desplazar a líderes políticos".³⁷

Todo ello se desenvuelve en un contexto signado por dos rasgos salientes en el desempeño civil frente a los asuntos militares y de la defensa nacional; por un lado, debido a una pronunciada *ignorancia e indiferencia político-civil sobre los asuntos de la defensa nacional y las cuestiones militares*; por otro lado, debido a una refinada *capacidad civil para subordinar y controlar institucionalmente a los militares* en el marco del ordenamiento democrático.

Los gobernantes latinoamericanos han tenido un éxito considerable en subordinar a las Fuerzas Armadas al poder civil. Esto se ha logrado por medios políticos, a través de la hábil manipulación y administración de recursos legales, fiscales y de personal para restringir la influencia militar, pero sin adquirir un conocimiento fundamental de los temas de defensa. Los jefes de Estado y sus

³⁶ *Ibid.*, p. 53.

³⁷ *Ibid.*, p. 56.

ministros civiles no están preparados para debatir, y menos aún para ejercer el liderazgo, en la preparación para la defensa, el despliegue de fuerzas, los objetivos, la estrategia o la doctrina. Los gobiernos no están construyendo instituciones sólidas vinculadas a este tema ni adquiriendo una gran sabiduría. Pero, aunque este desconocimiento inclina la balanza en favor de los militares, el poder se inclina a favor de los civiles. Los presidentes y sus ministros de Defensa han logrado, con unas pocas excepciones, construir relaciones respetuosas basadas en la subordinación militar al poder civil.³⁹

El énfasis puesto en el desempeño de los civiles frente a los asuntos de la defensa nacional y las cuestiones militares constituye, pues, un aspecto central de las relaciones civil-militares estructuradas en América Latina y particularmente en la Argentina, donde las deficiencias de las sucesivas autoridades gubernamentales en el ejercicio de las responsabilidades institucionales de dirección y administración del sistema defensivo y de conducción militar han sido recurrentes. Solo recientemente se llevó a cabo un proceso institucional de reversión de esa tendencia, pero no sin sobresaltos.

³⁹ *Ibid.*, p. 58.

Capítulo II

La Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas durante el peronismo clásico (1946-1955)

[...] Se pretende que las orientaciones de nuestra defensa nacional sean secretos de Estado Mayor. Generales y Almirantes extranjeros explican con intérpretes, al oído de nuestros jefes, enseñanzas técnicas y consejos cuyo aprendizaje se acelera con cursos relámpagos seguidos en academias extranjeras. En cambio se les da informaciones que no son para conocimiento de los argentinos. ¿Por qué, entonces, este secreto de Polichinela? Pero éste es tema [la defensa nacional y la reestructuración militar] que interesa a todo el país, que debe participar en su debate, poniendo a contribución la totalidad de su inteligencia y conocimientos. Y es curioso que los más empeñados en el secreto sean nuestros civilistas profesionales, los antimilitaristas de siempre, cuyo recién nacido amor por las armas argentinas está en relación directa con su aspiración a un recíproco desconocimiento entre pueblo y ejército. Se pretende que éste sea un asunto técnico: ¿tanto valdría decir que es el mecánico del automóvil quien debe determinar el destino del viajero? Si es un asunto técnico, su técnica es el de la Política Nacional, donde el problema de las Fuerzas Armadas es sólo un aspecto, en relación con sus determinaciones, y éstas deben estar estructuradas en razón de aquella. Ella es un todo, en relación a la cual deben pesar los conocimientos sobre las nuevas técnicas de la guerra; y no a la inversa, como si la política de la Nación hubiera que cambiar a cada invento destructivo que aparezca. [...] El arte de la guerra, político en su esencia, también forma el hábito de la visión total, al que se agrega el factor no despreciable de la posesión de los medios ejecutivos, cosa que se ha visto bastante en nuestra historia, que durante gran tiempo fue de paisanos y soldados, sin que pudiera verse claramente dónde empezaban unos y terminaban otros. [...] Es el destino nacional el que está en juego, y debe intervenir todo el país en la discusión: el geógrafo, el economista, el sociólogo, el político, el jurista, el productor, el sindicalista; todos los

que tengan un conocimiento que aportar, y todos aquellos tan humildes que sólo comprometen su sangre en el negocio. ¡Este no es una especie de ajedrez donde torres, caballos y alfiles juegan por su cuenta la partida! Es la política Nacional quien tiene que jugarla.

Arturo Jauretche, *Ejército y política*, Ediciones Corregidor, Buenos Aires, 2008, pp. 13-15 (original de 1958).

El primer y segundo gobierno peronista, que se extendió entre 1946 y 1955, formuló y materializó el *primer modelo institucional de defensa nacional y de organización militar* establecido en la Argentina moderna. Ese modelo se asentó sobre la base de un *paradigma de la defensa nacional* que dio forma a una *nueva doctrina oficial* y, en ese marco, supuso la conformación de una *nueva institucionalidad en materia defensivo-militar*. Se trató, pues, del *primer dispositivo doctrinario e institucional en el ámbito de la defensa nacional y los asuntos militares sostenido e implementado por un gobierno democrático*.

La denominada *Doctrina de la Defensa Nacional* tenía sus raíces en ciertas concepciones europeas que consideraban que la potencialidad defensivo-militar de un país derivaba y se inscribía en el desarrollo nacional del mismo, esto es, en el despliegue integral de su economía, su sociedad y su política. Las Fuerzas Armadas eran la manifestación institucional de esas condiciones en el plano defensivo y, además, constitutivas un factor de desarrollo nacional a través del desarrollo del complejo de la industria pesada motorizada por el complejo militar del país.

Sobre la base de esta concepción, ampliamente compartida por la mayoría de los militares de nuestro país, el peronismo clásico delineó y conformó una nueva institucionalidad defensivo-militar y, a partir de ella, entabló un nuevo tipo de vínculo institucional con las Fuerzas Armadas. Esa institucionalidad giró en torno de la construcción de una estructura de dirección estratégica de los asuntos defensivo-militares. Manifestaciones de ello estuvieron dadas por la promulgación de la *Ley 13.234 de Organización de la Nación en tiempo de guerra*, primera norma general en materia de defensa nacional; la puesta en funcionamiento y fortalecimiento del *Consejo de Defensa Nacional*, como instancia rectora

de la defensa nacional; la creación del *Estado Mayor de Coordinación*, como órgano de conducción militar conjunta; y, particularmente, la creación del *Ministerio de Defensa* como cartera de conducción político-institucional del sistema defensivo-militar.

En este marco, la relación con las Fuerzas Armadas estuvo signada por un profesionalismo castrense estrictamente asentado en la *preeminencia política de los militares*, todo lo cual fue favorecido por la impronta ideológica ampliamente compartida entre el peronismo y el grueso de las Fuerzas Armadas en torno del *nacionalismo*, el *industrialismo* y el *anticomunismo*. Estos tres ejes estuvieron presentes en todo el peronismo clásico y dieron forma a un basamento ideológico y político común, solo quebrado en la antesala de la caída de Perón a mediados de los años cincuenta.

Así, la concepción y el esquema institucional de la defensa nacional y de organización de las Fuerzas Armadas conformado durante los años del peronismo clásico resultaron de la situación política de la época, del conjunto de relaciones civil-militares articuladas en el marco de aquella situación y de las orientaciones y concepciones de país y de organización nacional e institucional allí imperantes. En gran medida, estos aspectos giraron en torno de la cuestión de la *intervención política de los militares* y, en el fondo, del desarrollo seguido durante esa década por el sistema político argentino en su conjunto. Por eso, el *rol institucional de las Fuerzas Armadas* configuró un aspecto importante de tales cuestiones. Vayamos al análisis de todo esto.

1. Los prolegómenos de la llegada del peronismo al gobierno

A partir de 1930, cuando un golpe castrense exitoso derrocó el gobierno constitucional de Hipólito Yrigoyen, el poder militar se proyectó como uno de los protagonistas centrales del sistema político argentino.³⁹ Desde entonces, las Fuerzas Armadas se fueron convirtiendo, poco a poco,

³⁹ Véase: POTASH, Robert, *El Ejército y la política en la Argentina, 1945-1962*, Hyspamérica, Buenos Aires, 1985, cap. II; ROUQUIÉ, Alan, *Poder militar y sociedad política en la Argentina. II, 1943/1973*, Emecé Editores, Buenos Aires, 1998.

en verdaderos sujetos de poder, en actores que contaban con un alto y creciente grado de *autonomía política* y de *corporativización institucional* dentro del escenario nacional. Su intervención política tuvo variadas modalidades de expresión que abarcaron desde el ejercicio de formas de arbitraje en las pujas políticas partidarias y sociales hasta el posicionamiento como factor de poder de fuerzas políticas locales, o como grupo de presión contra sectores políticos y gubernamentales adversos. Tal como se apreció durante los años treinta y, en particular, durante el interregno dado entre el golpe militar del 4 de junio de 1943 y la asunción de Juan Domingo Perón como Presidente constitucional en 1946, las Fuerzas Armadas y el Ejército, aún cruzado por numerosos conflictos y disputas internas, se limitó más bien a intervenir en procura de encontrar una salida política auspiciosa a corto plazo, conformando gobiernos militares *provisorios* y *orientativos*. Se trató de experiencias en las cuales el poder castrense intentó direccionar, orientar y condicionar el proceso político local, constituyéndose así en *agentes de arbitraje* de las disputas políticas, pero no de ejercicio directo y permanente del poder gubernamental.

Esta impronta quedó claramente expresada durante el gobierno militar iniciado en junio de 1943. El día 4 de ese mes se produjo el golpe de Estado castrense que derrocó al Presidente de la Nación, el conservador Ramón Castillo, poniendo fin con ello al proceso político iniciado con el golpe militar de 1930 y signado por la vigencia de un régimen político asentado en el fraude electoral y en la corrupción política y administrativa. Dicho sistema fue protagonizado por la "Concordancia" en la que convergían los conservadores, el radicalismo antipersonalista y el socialismo independiente, pero que, en verdad, expresaba los intereses de los sectores sociales dominantes vinculados básicamente a las actividades agropecuarias de exportación y a las inversiones y el comercio británicos.⁴⁰

En aquella jornada del 4 de junio, las Fuerzas Armadas designaron como presidente de la nación al General Arturo Rawson, el más anti-

⁴⁰ Véase: CANTÓN, Darío, MORENO, José Luis y CIRIA, Alberto, *Argentina. La democracia constitucional y su crisis*, Paidós, Buenos Aires, 1995; RAMOS, Jorge Abelardo, *La factora pampeana, 1922-1943*, Editorial Galerna, Buenos Aires, 1984; PUIGGRÓS, Rodolfo, *Historia crítica de los partidos políticos (III)*, Hyspamérica, Buenos Aires, 1986, cuarta parte.

guo de los catorce jefes de unidades con que contaba el Ejército, y que apoyaron activamente el movimiento. Su proclama expresaba la visión del grupo de oficiales que activaron el golpe y que pertenecían a la logia denominada *Grupo de Oficiales Unidos* —GOU—.

Al Pueblo de la República Argentina: Las Fuerzas Armadas de la Nación, fieles y celosas-guardianas del honor y tradiciones de la Patria, como asimismo del bienestar, los derechos y libertades del pueblo argentino, han venido observando silenciosas pero muy atentamente las actividades y el desempeño de las autoridades superiores de la Nación. Ha sido ingrata y dolorosa la comprobación. Se han defraudado las esperanzas de los argentinos, adoptando como sistema la venalidad, el fraude, el peculado y la corrupción. Se ha llevado al pueblo al escepticismo y a la postulación moral, desvinculándolo de la cosa pública, explotada en beneficio de siniestros personajes movidos por la más vil de las pasiones. Dichas fuerzas, conscientes de la responsabilidad que asumen ante la historia y ante su pueblo —cuyo clamor ha llegado hasta los cuarteles— deciden cumplir con el deber de esta hora que les impone salir en defensa de los sagrados intereses de la Patria [...].⁴¹

Esta proclama había sido redactada por el General Juan Carlos Montes y el Coronel Juan Domingo Perón y expresaba con claridad que para el núcleo de militares golpistas el estado de corrupción política y económica del orden conservador anterior no solamente justificaba de por sí la intervención castrense, sino que el relativo abandono con que se encontraban las Fuerzas Armadas, la ausencia de una impronta industrialista en los círculos oficiales y dominantes y el peligro de expansión del comunismo ante la desprotección social en la que se hallaba gran parte de las clases populares argentinas, apuntalaban la necesidad de dicha intervención. Ello, en su conjunto, justificaba, según la proclama golpista, la irrupción institucional justo en el momento en que la alianza gobernante conservadora se aprestaba a proclamar al senador salteño

⁴¹ En VERBITSKY, Horacio, *Medio siglo de proclamas militares*, Editora/12, Buenos Aires, 1988, pp. 47 y 48.

Robustiano Patrón Costas como futuro presidente, elecciones fraudulentas de por medio.

En lo más íntimo y puro de las conciencias argentinas pesa una honda y angustiada inquietud, ante la evidente convicción de que la corrupción moral se ha entronizado en los ámbitos del país como un sistema. El capital usuario impone sus beneficios con detrimento de los intereses financieros de la Nación, bajo el amparo de poderosas influencias de encumbrados políticos argentinos, impidiendo su resurgimiento económico. El comunismo amenaza sentar sus reales en un país pletórico de posibilidades, por ausencia de previsiones sociales. La justicia ha perdido su alta autoridad moral que debe ser inmarcesible. Las instituciones armadas están descreídas y la defensa nacional, negligentemente imprevista. La educación de la niñez y la instrucción de la juventud, sin respeto a Dios y a la patria. No es concebible que el proyectado futuro gobierno de la Nación pudiera remediar tan grave males, cuando los hombres que van a actuar y colaborar en las funciones del gobierno son y serán los mismos responsables de la situación actual, atados a compromisos políticos y a intereses creados y arraigados. Para los jefes de alta graduación del Ejército y la Marina, que hoy resuelven asumir la enorme responsabilidad de constituir, en nombre de las instituciones armadas, un gobierno de fuerza, les resultará más cómodo una actitud de indiferencia, enmascarada en la legalidad, pero el patriotismo en épocas pretéritas impone en esta hora de caos internacional y de corrupción interna salvar las instituciones del Estado y propender a la grandeza moral y material de la Nación.⁴²

Para los conductores políticos del Ejército, el golpe tenía como objetivo esencial la instalación de un Estado fuerte capaz de resistir al comunismo, pero impulsando básicamente una política estructural de corte industrialista. Además, los cuadros del GOU manifestaban una amplia "simpatía" hacia el nazismo alemán, lo que no parecía asentarse en una afinidad ideológica sino más bien en la fuerte atracción que sentían por

⁴² *Ibid.*, p. 49.

la *Wehrmacht* —el ejército nazi— como fuerza y organización militar, y en su exacerbado anticomunismo.⁴³

Al día siguiente del golpe, el General Rawson debió renunciar a la Presidencia de la Nación y fue reemplazado por el General Pedro Ramírez, que se había desempeñado como ministro de Guerra de Castillo y era uno de los hombres fuertes del núcleo de militares del GOU. Ese mismo día fue disuelto el Parlamento. El 7 de junio de 1943, el llamado "gobierno provisional" prestó juramento y, en la ocasión, el presidente designado se comprometió a empeñar todas sus energías "para el restablecimiento del pleno imperio de la Constitución, el afianzamiento de las instituciones republicanas y la restauración de la honradez administrativa", afianzando con ello el carácter provisional que le adjudicaba a la intervención militar en desarrollo. Asimismo, con respecto a la política exterior, Ramírez declaró que Argentina ratificaba "su tradicional política de amistad y leal cooperación con las naciones de América" y —con relación al resto del mundo y en particular a la conflagración bélica mundial— "la política es de neutralidad".⁴⁴

El Ejército y, especialmente, el GOU controlaban realmente el gobierno. Sin embargo, no existían metas ni prioridades claramente establecidas por la camada militar que gobernaba. Si había un fuerte rechazo hacia el régimen de corrupción preexistente y no se vislumbraba la posibilidad inmediata de traspaso del poder a los civiles. Al mes del golpe castrense, el presidente decretó el fin de la denominación "provisional" que se utilizaba en el título oficial del Gobierno. El 6 de julio, el General Ramírez pronunció un discurso ante oficiales superiores de las Fuerzas Armadas explicando las razones y objetivos del golpe militar y de las Fuerzas Armadas en el gobierno, exaltando la responsabilidad de los gobiernos anteriores en el profundo deterioro social y productivo de la Argentina.

[...] Las Fuerzas Armadas, que en cumplimiento de su misión específica han convivido con el pueblo hasta en los más apartados confines de la Patria, palparon de cerca el proceso de des-

⁴³ GIRIA, Alberto, *Partidos y poder en la Argentina moderna*, Editorial Jorge Álvarez, Buenos Aires, 1971; y LUNA, Félix, *El 45. Crónica de un año decisivo*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1999.

⁴⁴ ROUQUIÉ, Alain, *Poder militar...*, op.cit., tomo II, p. 12.

integración social que se acentuaba día a día, carcomiendo las bases de nuestra nacionalidad, por la acción negativa de quienes habían recibido del pueblo la sagrada misión de conducir sus destinos. Es en esa convivencia íntima con el pueblo cómo comprobaron que la miseria, el analfabetismo, la mala distribución del trabajo y de la riqueza nacional, que es patrimonio de todos, integraban el proceso de descomposición de nuestra raza, destruyendo la sociedad en su base fundamental, que es el hogar, preparando así el aniquilamiento de nuestra soberanía mediante la desaparición de las virtudes cívicas, que justifican la existencia de los pueblos libres en el concierto de las naciones [...]. Para detener ese proceso de desintegración total del país, las Fuerzas Armadas, contando con la colaboración desinteresada de legiones de argentinos que encastillados en su hombría de bien, salvaron a su cuerpo y a su alma de la corrupción que comenzaba a entronizarse en nuestro país, en una absoluta comunidad de ideales, han asumido la tarea difícil de conducir los destinos de la Patria.⁴⁵

En sintonía con ello, según Ramírez, la tarea de la "revolución" apuntaba a reestructurar el sistema institucional resultante de la "corrupción" de los años precedentes y crear las condiciones para que los partidos políticos se "depuren" y "moralicen". Se trataba de una función ciertamente re-fundacional que justificaba, en su visión, la permanencia de los militares en el gobierno del país.

Es tarea previa a la reestructuración de los organismos de gobierno el saneamiento político y administrativo de todas las dependencias del Estado, para concluir definitivamente con las malas prácticas que han desprestigiado la función pública. [...] se trata de alterar en su fondo y en su forma todo un sistema, en el cual se había puesto al Estado al servicio del funcionario, cuando éste, como tal y cualquiera sea su jerarquía, sólo es un servidor de la Nación y del pueblo, cuyos intereses deben serle sagrados. Este estado de corrupción fue creado, en primer término, por la

⁴⁵ En VERBITSKY, Horacio, *Medio siglo...*, op.cit., pp. 51 y 52.

acción negativa y perniciosa de los malos políticos que fomentaron la indisciplina, la venalidad y el fraude, aun en los actos que regían la vida interna de los partidos a que pertenecían. Para poder intervenir en la vida y en la conducción del Estado, es imprescindible que los partidos se depuren de los malos elementos, alejándolos de su seno, para reorganizarse sobre sólidas bases que los conviertan en verdadera escuela de cultura cívica. Así, despojados de toda impureza, podrán recién presentarse ante la Nación a reclamar el puesto destacado que les corresponde en la condición de sus destinos. Cuando hayan cumplido íntegramente esa tarea de moralización, tendrán derecho a ocupar el puesto de honor al que me he referido. Pero afirmo categóricamente que no lo ocuparán ni un minuto antes de haberla terminado, porque no lo quiere el pueblo y no lo permitirán las instituciones armadas. Que en esa tarea moralizadora intervendrá el gobierno arbitrando las medidas y los medios para que la aspiración que acabo de enunciar, que condensa la voluntad popular soberana, se convierta en realidad [...] ⁴⁶

De esta manera, quedaba claro que los "objetivos inmediatos" del golpe se limitaban a "malograr la candidatura oligárquico-imperialista de Patrón Costas, defender la neutralidad y purificar la administración pública".⁴⁷ No obstante, más allá de estas metas concretas, los militares en el poder no detentaban un plan de gobierno con claros objetivos generales y particulares ni constituían un grupo política e ideológicamente homogéneo.⁴⁸

Pese a ello, uno de los ejes comunes que compartían los hombres del Ejército y, particularmente, los del GOU era la necesidad de impulsar la industrialización del país. Ésta era una preocupación que databa

⁴⁶ *Ibid.*, p. 55.

⁴⁷ PUIGGRÓS, Rodolfo, *Historia crítica...*, op. cit., p. 426.

⁴⁸ Al respecto, Rouquié indica que "el golpe de junio fue una unión contra natura, nacionalistas y proaliados, germanófilos y liberales, que decidieron juntos pasar a la acción, con el apoyo de la Unión Cívica Radical y algunas personalidades del partido conservador, ante un Presidente a quien nadie defendería por su incapacidad de dar al país los medios necesarios para contar con una Defensa Nacional eficaz" (en ROUQUIÉ, Aíain, *Poder militar...*, op. cit., p. 14).

de la década del veinte y su origen era de carácter profesional más que político. La concepción de "guerra total" que se difundió en los cuarteles sostenía que el potencial militar de las Fuerzas Armadas de una nación dependía básicamente de su potencial material y productivo, y comprometía en su conjunto la movilización de todos los recursos nacionales. Así, la defensa nacional imponía centralmente el desarrollo económico autónomo y, en su marco, el desarrollo industrial del país. En cualquier situación de guerra el país y, específicamente, las Fuerzas Armadas no debían depender de la provisión externa de material bélico, -armas y municiones, sino que debían autoabastecerse.

Así como resultaba inconcebible la defensa nacional sin la industrialización, ambas son inseparables del rescate de manos foráneas de los comandos económico-financieros, lo que implica el cambio de la estructura socioeconómica del país y la reorientación general de su política interna. Con prescindencia del militar-burócrata —interesado en "hacer carrera" y proclive a trocar su condición de soldado por la presidencia o el directorio de empresas privadas, aunque sean extranjeras—, el auténtico profesionalismo de las Fuerzas Armadas despierta la conciencia industrialista y nacionalista, conciencia rebelde que entra en contradicción con la conciencia colonial agroimportadora.⁴⁹

En efecto, esta concepción profesional-industrialista era contraria al ordenamiento agroexportador imperante en la época, ya que, carente de desarrollo industrial de base, la Argentina quedaba a merced del abastecimiento exterior, lo que impediría, por ende, una estrategia integral de defensa nacional.

En el marco de esta situación, los sectores militares más activos fueron proclamando, durante la segunda mitad de la década del treinta, la necesidad de que las propias Fuerzas Armadas comenzaran a desarrollar emprendimientos industriales de carácter metalúrgico y básicamente siderúrgico, en función de la defensa nacional y el desarrollo económico del país. En julio de 1937 se inauguró la Fábrica Militar de

⁴⁹ PUIGGRÓS, Rodolfo, *Historia crítica...*, op.cit., p. 434.

Aceros, que se consolidó productivamente durante los primeros años de la década siguiente. Posteriormente se instalaron y comenzaron a producir la Planta Siderúrgica de Palpalá y la Explotación Minera de Zapla, hasta que el 9 de octubre de 1941 se creó, a través de la Ley 12.709⁹⁰, la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM), primera sociedad mixta industrial que comenzó a funcionar como entidad autárquica en la órbita del Ministerio de Guerra dirigiendo al conjunto de "las fábricas y talleres militares y las instalaciones concurrentes a su funcionamiento", a fines de producir "materiales de guerra" así como también "elementos similares destinados al consumo general" conforme las necesidades del país. El gobierno militar iniciado en 1943 apuntaló a la DGFM, creó el Fondo de Crédito Industrial y constituyó las Industrias Químicas Nacionales para explotar el azufre en la provincia de Salta.⁹¹ En septiembre de 1944 comenzó a operar el Banco de Crédito Industrial y Fomento Minero y se puso en funcionamiento la Secretaría de Industrias y Comercio, en cuyo marco se formuló y llevó a cabo el primer régimen de promoción industrial establecido mediante el Decreto 14.630/44.⁹² Todo ello fue favoreciendo la paulatina consolidación de la producción industrial en la economía nacional, como resultado del proceso sustitutivo de importaciones iniciado en los años treinta.

Otro aspecto significativo del gobierno militar estuvo dado por su vínculo con la cuestión social y particularmente con los sindicatos. Según la concepción imperante entre la camada castrense gobernante, el desarrollo social del país también constituía un objetivo importante en función del desarrollo nacional. Había una cierta percepción de los profundos cambios operados en la estructura social argentina a partir del paulatino proceso de industrialización iniciado algunos años atrás, pero el Gobierno militar carecía de un conocimiento cabal de dicho cambio. Tampoco detentaba una estrategia o lineamientos uniformes

⁹⁰ *Boletín Oficial*, Buenos Aires, 24 de octubre de 1941.

⁹¹ En 1943, el sector industrial representaba el 46,7% de la producción nacional, el 21,8% correspondía a la producción agrícola y el 22%, a la ganadería (en LUNA, Félix, *El 45...*, op. cit., p. 27).

⁹² BELINI, Claudio, *La industria peronista, 1946-1955: políticas públicas y cambio estructural*, Edhasa, Buenos Aires, 2009, cap. 1.

al respecto, más que la exigencia de obediencia y disciplina social de los trabajadores para poder recibir a cambio solo algunos beneficios sociales. El *Estatuto Sindical* promulgado en agosto de 1943 reflejaba esa voluntad de controlar de cerca las movilizaciones obreras y establecía que sólo podrían funcionar los sindicatos con personería gremial y que la recaudación y utilización de las cuotas sindicales serían controladas por el Estado. También fueron reglamentadas sus reuniones y actividades públicas.³³ A fines de septiembre de 1943, ante la amenaza de una huelga general, el vicepresidente de la Nación y ministro de Guerra, General Edelmiro Farrell, el entonces Coronel Juan Domingo Perón, subsecretario del Ministerio de Guerra e influyente oficial del heterogéneo grupo militar gobernante, y otros jefes castrenses se reunieron con setenta dirigentes sindicales, incluidos comunistas y socialistas, para requerirles apoyo a cambio de un conjunto de reivindicaciones históricas del movimiento obrero. Sin embargo, en ese encuentro primó la desconfianza mutua.

Desde entonces, la relación del Gobierno militar con el movimiento obrero quedó en manos del Coronel Perón, quien a los pocos días de aquella reunión intervino en una huelga desatada en los frigoríficos de Berisso y Ensenada, y luego de desplazar a los dirigentes comunistas que conducían el sindicato de la carne del lugar, propició la firma de la primera convención colectiva del trabajo satisfaciendo las demandas obreras. El 27 de octubre, Perón asumió la titularidad del Departamento Nacional del Trabajo, que era una dependencia menor del Ministerio del Interior, y a fines de noviembre esa dependencia se convirtió en la Secretaría de Trabajo y Previsión de la Presidencia de la Nación. El 1 de diciembre, Perón quedó al frente de la misma.³⁴

En este marco, la figura de Perón tomó impulso dentro del grupo gobernante. Por cierto, Perón era más consciente que cualquier otro jefe castrense del carácter explosivo de la situación social argentina. Los grandes cambios ocurridos en el mundo del trabajo, la probabilidad de una crisis económica y la existencia de sindicatos opositores vinculados

³³ ROUQUIE, Alain, *Poder militar...*, op.cit., p. 32.

³⁴ RAMOS, Jorge Abelardo, *La era del peronismo, 1943-1976*, Ediciones del Mar Dulce, 1981, cap. 2.

con los partidos de izquierda configuraban una amenaza política que los hombres del GOU se habían comprometido a conjurar. Frente a tal situación —como se dijo—, los objetivos generales del grupo gobernante se reducían al control de la clase obrera y la despolitización de las organizaciones sindicales. Sin embargo, Perón no ignoraba que el régimen militar no podía mantenerse mucho tiempo más apoyándose sólo en la fuerza. En su perspectiva, había que reestructurar el movimiento obrero y reformular su vínculo con el Estado, pero en un contexto signado por el sustantivo “mejoramiento de las condiciones de vida” de la clase trabajadora, pero sin conflictos sociales.

Yo personalmente soy sindicalista por antonomasia, y como tal, anticomunista, pero creo que debe organizarse el trabajo en forma sindical, de modo que los trabajadores y no los dirigentes y agitadores sean los que aprovechen los mayores beneficios del esfuerzo que hacen [...]. Las finalidades mismas que se persiguen [son] mejorar las condiciones de vida de los trabajadores, sin que se tolere, que prospere ningún conflicto de orden social.³⁵

Desde la Secretaría de Trabajo y Previsión, Perón llevó a cabo durante los siguientes dieciocho meses una intensa política social y laboral: se extendió el régimen jubilatorio cubriendo a más de dos millones de trabajadores que carecían de tal beneficio; se regularon legalmente las asociaciones profesionales institucionalizando el movimiento sindical y, en su marco, se aprobaron los estatutos de numerosos sindicatos, lo que además permitió ir desplazando de las organizaciones gremiales a los tradicionales dirigentes comunistas y socialistas; se crearon los tribunales del trabajo, judicializando los conflictos existentes entre patrones y empleados u obreros, y lidiando generalmente a favor de la parte trabajadora; se instituyó el aguinaldo y las vacaciones pagas así como también un sistema de prevención e indemnización de accidentes de trabajo; se estipularon muchos aumentos salariales; y, finalmente, se regularon y firmaron numerosos convenios colectivos de trabajo, lo que

³⁵ Citado en PIGNA, Felipe, *Los mitos de la historia argentina 4. La Argentina peronista (1943-1955)*, Planeta, Buenos Aires, p. 47.

por cierto modificó radicalmente la relación entre el capital y el trabajo en la Argentina. En palabras del historiador Félix Luna, este conjunto de medidas de fondo tendía claramente “a una mejor redistribución de la riqueza nacional y al establecimiento de relaciones más humanas entre el capital y el trabajo”. La consecuencia política de ello fue que el movimiento obrero, que hacia mediados de 1943 había adquirido un perfil netamente opositor al régimen militar, se convirtió en el apoyo político más firme de Perón “en retribución de una política social desarrollada con energía y sensibilidad, cuyas iniciativas concretas [...] habían mejorado indiscutiblemente las condiciones de vida de los sectores más modestos de la población”.³⁶

En un contexto de fuertes presiones internacionales dirigidas por los Estados Unidos, en enero de 1944 el gobierno encabezado por el General Ramírez dispuso la ruptura de las relaciones diplomáticas con los países del Eje: Alemania y Japón. A los pocos meses, en mayo, Ramírez renunció a la Presidencia de la Nación y fue reemplazado por el General Farrell, al mismo tiempo que el Coronel Perón, con mayor influencia y despliegue que cualquier otro jefe castrense, fue designado ministro de Guerra y Vicepresidente de la Nación. Desde allí, por cierto, apuntaló su proyección política y reforzó su proyecto social.

En ese marco, por inspiración de Perón, el 25 de agosto de 1944 el gobierno militar promulgó el Decreto 23.847/44 a través del cual se creó el Consejo Nacional de Postguerra con la finalidad de llevar a cabo los “estudios en vista a la organización económica y social del país”. El objetivo del CNP, que fue puesto bajo la dirección del propio Perón, era “prevenir las dificultades que puedan presentarse derivadas del tránsito del estado de guerra al de paz, para lo cual deberán adoptarse con toda urgencia las medidas que se estimen indispensables”. Para ello, el CNP debía elaborar los principios que iban a presidir el desarrollo socioeconómico en función de “aumentar y afianzar la independencia económica y política nacional; obtener [...] el equilibrio económico nacional y el consiguiente equilibrio político [y] asegurar la Defensa Nacional”. Con ello quedaba claro que Perón pretendía centralizar en este nuevo organismo las tareas de recolección y sistematización de la información

³⁶ LUNA, Félix. *El 45...*, op.cit., pp. 31 y 32.

integral acerca de la situación económica y social del país, así como también la diagramación de planes de gobierno en ambas áreas. Así lo expresaban los considerandos de la citada norma.

[...] Si bien los problemas sociales han sido con frecuencia abordados sin tener en cuenta la conexión que guardan con los demás factores que integran el complejo económico nacional, las excepcionales circunstancias del momento presente exigen que marchen firme y prudentemente orientados hacia la consecución de un objetivo común [...]. La desarticulación provocada por la guerra en la economía mundial requiere igualmente prever las soluciones aplicables a las necesidades apremiantes de posguerra a fin de que el Estado, sin alterar los principios de libertad económica, tanto para los productores como para los consumidores, estimule la producción utilizando toda la mano de obra disponible [...]. [El gobierno], además de propender a todas esas finalidades, mantiene su propósito inquebrantable de perfeccionar los conocimientos técnicos, aumentar el rendimiento, mejorar de modo efectivo las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores, fomentar el progreso de la clase media y estimular el capital privado en cuanto constituye un elemento activo de la producción y contribuye al bienestar general.³⁷

En este contexto político se fue desarrollando un gran frente opositor a los lineamientos seguidos por el gobierno militar en la materia, especialmente a los ejes trazados por el Coronel Perón. La orientación económica de corte industrialista, el nacionalismo lindante con las tendencias fascistas en boga en Europa, la neutralidad argentina frente a la conflagración bélica mundial y, en especial, la política social y laboral desplegada por Perón fueron razones suficientes para lanzar una sistemática y abarcativa ofensiva política contra el gobierno castrense, movida protagonizada por los sectores dominantes representados por la Sociedad Rural Argentina, la Unión Industrial Argentina, los sectores conservadores, el radicalismo antipersonalista, el socialismo, el Partido

³⁷ CONSEJO NACIONAL DE POSGUERRA, "Previsiones para la posguerra" en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, N° 77, abril-junio de 1980.

Comunista Argentino y la activa Embajada de los Estados Unidos en la Argentina. Ello tuvo un impulso mayor fundamentalmente a partir de la llegada al país de Spruille Braden como embajador norteamericano, gran articulador de todo ese frente opositor. Hacia agosto de 1945, Perón explicitaba este clima de enfrentamiento en un célebre discurso que pronunció en el Colegio Militar ante los alumnos y la oficialidad del mismo, y mostraba la necesidad de crear un movimiento político que tendiera a contrarrestar este activo frente opositor.

Es natural que contra esta reforma se hayan levantado las "fuerzas vivas", que otros llaman los vivos de las fuerzas, expresión tanto más acertada que la primera. ¿En qué consisten esas fuerzas? En la Bolsa de Comercio, 500 que viven traficando lo que otros producen; en la Unión Industrial, 12 señores que no han sido jamás industriales; y en los ganaderos, señores que como bien sabemos, desde la primera reunión de ganaderos vienen imponiendo al país una dictadura. Para nosotros hubiera sido más fácil seguir el camino trillado ya y entregarnos a esas fuerzas que nos hubieran llenado de alabanzas. Entonces todos los diarios nos aplaudirían, pero los hombres de trabajo estarían en condiciones iguales o peores que antes [...]. Si yo entregara el país, me dijo un señor (refiriéndose a Braden) en otras palabras muy elegantes naturalmente, pero que en el fondo decían lo mismo, en una semana sería el hombre más popular de ciertos países extranjeros. Yo le contesté: a ese precio prefiero ser el hombre más oscuro y desconocido de los argentinos, por que no quiero llegar a ser popular en ninguna parte por haber sido un hijo de puta en mi país.⁵⁶

En esa ocasión, Perón manifestó que el frente político-social opositor también tenía adeptos en el interior de las Fuerzas Armadas y que desde allí se estaba viabilizando la "contrarrevolución"

⁵⁶ PERELMAN, Ángel, *Cómo hicimos el 17 de octubre*, Editorial Coyoacán, Buenos Aires, 1961, p. 61 (citado en RAMOS, Jorge Abelardo, *La era...*, op.cit., p. 57).

[...] Afortunadamente [la reacción] no había entrado en las Fuerzas Armadas, pero ya ha entrado en las Fuerzas Armadas y tenemos ahora la contrarrevolución en marcha, la que debemos hacer parar haciendo lo que sea necesario hacer. Es una carta que se juega una sola vez en la vida, pero no debemos olvidar que se está jugando la historia de la Nación.³⁸

Perón no se equivocaba. Dentro de las Fuerzas Armadas, el frente opositor al Gobierno había articulado y movilizado un activo grupo castrense contra él y sus aliados. Este grupo tenía como referentes al General Eduardo Ávalos en el Ejército y al Almirante Héctor Vernengo Lima en la Marina. No obstante, ellos sintetizaban la expresión militar de un frente político opositor que, por esos meses, comenzó a manifestarse abiertamente a favor de la salida de Perón del gobierno.

El 14 de septiembre, el Coronel Perón, en su carácter de ministro de Guerra, envió una orden general a todos los oficiales del Ejército haciendo un relato de la situación coyuntural e histórica, anunciando los pasos institucionales decididos por el Gobierno y especificando el papel institucional que le cabría a las Fuerzas Armadas en ese contexto, papel que, a pesar de los hechos sucedidos posteriormente, fue efectivamente desempeñado hasta la entrega del gobierno al presidente electo en febrero de 1946. En ese mensaje, Perón sostuvo que "la revolución" había entrado en su etapa final y el gobierno avanzaba rápidamente en la "normalización constitucional" del país al levantar el estado de sitio y convocar a "elecciones sin fraudes, sin engaños ni presiones", proceso del cual el Ejército era garantía de su fiel cumplimiento. Al mismo tiempo, denunció el desarrollo de una campaña tendiente al "derrocamiento del gobierno" y responsabilizó por ello a los "políticos del fraude" que habían sido "derrocados por la revolución del 4 de junio", a otros sectores que "propiciaron la intervención extranjera", los "representantes de los capitales que de alguna forma han sido lesionados por la política de recuperación económica" seguida por el gobierno militar y una parte de la prensa.

³⁸ *Ibid.*

[...] Estos mismos elementos, que desde el poder negaron sistemáticamente su auspicio a la preparación de la defensa nacional, recurren a las fuerzas armadas en un destacado esfuerzo por dividir y anularlas. Saben que este es el único camino por el cual podrían llegar a realizar sus planes que pueden sintetizarse con la vuelta a la situación existente antes del 4 de junio: el fraude como medio para llegar al poder y la utilidad del poder en provecho de una oligarquía insensible a las necesidades de los desposeídos y a los intereses vitales del pueblo.⁶⁰

En ese marco, Perón manifestó la necesidad de mantener al Ejército al margen del juego político, absteniéndose de participar en las maniobras desestabilizantes de la oposición al gobierno militar.

Es propósito fundamental del gobierno mantener al ejército totalmente substraído y extraño a la contienda política que se aproxima por considerar que el mismo debe situarse siempre por sobre los intereses de partidos y banderías, ya que, como institución armada, está exclusivamente al servicio de la Nación. Estos puntos de vista no son del todo compartidos por los malos políticos que tratan de hacer adeptos en las filas del ejército, sin medir que con ello, al dividir a los hombres de armas en fracciones y destruir su disciplina, se aniquilan al mismo tiempo los poderes del Estado y se prepara el camino para la disolución y el caos. Los señores oficiales deben estar firmemente convencidos de que el gobierno garantizará y hará respetar la voluntad de las mayorías en las próximas elecciones, cualquiera fueren los resultados, y que no habrá otros candidatos que aquellos que surjan de la voluntad de los partidos políticos que intervengan en la contienda electoral.⁶¹

Dentro de este conflictivo contexto, el 19 de septiembre, el frente opositor llevó a cabo la llamada *Marcha de la Constitución y la Libertad*, una multitudinaria manifestación encabezada por el grueso de la

⁶⁰ PERÓN, Juan Domingo, "Orden general del Ministro de Guerra, Coronel Juan Domingo Perón, dirigida a los cuadros de oficiales del Ejército (14-9-1945)" en PERÓN, Juan Domingo, *Perón y las Fuerzas Armadas*, Peña Lillo Editor, Buenos Aires, 1982, pp. 63 y 64.

⁶¹ *Ibid.*, p. 64.

dirigencia conservadora, comunista, socialista, demócrata progresista y radical unionista o antiperonista.⁶² Ello redobló la presión de los sectores antiperonistas de las Fuerzas Armadas sobre el Presidente Farrell y, en los primeros días de octubre, Perón debió dimitir de sus cargos de Vicepresidente de la Nación, Ministro de Guerra y Secretario de Trabajo y Previsión. Más tarde fue trasladado en carácter de detenido a la Isla Martín García por "seguridad personal", ya que no se le formuló ningún cargo. Ávalos y Vernengo Lima asumieron como ministro de Guerra y de Marina, respectivamente. El primero de ellos inició negociaciones con el dirigente radical Amadeo Sabattini para la conformación del gobierno, mientras que el Procurador de la Corte Suprema de Justicia, Juan Álvarez, hacía lo mismo con sectores conservadores.⁶³

Sin embargo, la clase obrera no tardó en rebelarse frente a la reacción cívico-militar antiperonista y el 17 de octubre protagonizó una masiva movilización popular espontánea, cuyo epicentro fue la Plaza de Mayo, aunque también se desarrolló en las principales ciudades del país. Se trató de una inesperada movilización popular en la que centenares de miles de trabajadores confluyeron desde el Gran Buenos Aires hacia la Casa de Gobierno pidiendo la liberación de Perón. Éste fue inmediatamente liberado y el Gobierno anunció la realización de elecciones presidenciales nacionales para los primeros meses de año 1946. Al día siguiente, el General Humberto Sosa Molina, de clara filiación peronista, fue nombrado ministro de Guerra en reemplazo de Ávalos, y otros altos oficiales peronistas del Ejército fueron designados en lugares claves en el gobierno nacional. Así, el Ejército, en manos del peronismo, quedó como garante del proceso político-electoral anunciado.

En esa coyuntura, el principal objetivo del gobierno militar encabezado por el General Farrell era garantizar que las próximas elecciones estuvieran libres del fraude y el clima de violencia que había caracterizado a los comicios durante la "década infame", cumpliendo de ese modo no solamente el compromiso político asumido ante la opinión pública el mismo 17 de octubre por el propio Farrell en nombre de las Fuerzas

⁶² LUNA, Félix, *El 45...*, op. cit., caps. III y IV.

⁶³ *Ibid.*; RAMOS, Jorge Abelardo, *La era...*, op. cit.

Armadas, cuando aseguró una votación transparente, sino concretando también el propósito expresado de forma manifiesta por los militares que protagonizaron el golpe de 1943, de acabar con los tiempos del fraude, que los conservadores calificaban cínicamente de "patriótico". Sin embargo, el otro objetivo planteado por Farrell consistía en mantener o crear las condiciones que favorecieran la victoria electoral del candidato oficial, es decir, de Perón.⁶⁴

Ahora bien, los hechos vividos el 17 de octubre de 1945 tuvieron un significado político y social que superó la coyuntura de los acontecimientos desencadenados durante esa jornada y se proyectó sobre la vida política argentina de los treinta años siguientes y, particularmente, sobre las relaciones cívico-militares articuladas durante todo ese período, tal como veremos en este trabajo. En primer lugar, esta movilización significó "el comienzo de la integración de la clase obrera como tal en el proceso político nacional, al que era ajena hasta entonces".⁶⁵ Fue el primer acontecimiento social de la vida política contemporánea de la Argentina en el que los trabajadores se expresaron como clase social y fueron activos protagonistas de un hecho que trascendió durante décadas.

Los trabajadores rurales y urbanos votaban, desde luego, repartiendo sus preferencias en distintas parcialidades, seguían a los dirigentes de sus simpatías y formaban parte de los partidos tradicionales de manera individual. Pero no existían en tanto clase social, no se manifestaban como presencia total y masiva, y por consiguiente, la clase trabajadora no era un activante de hechos. La rápida industrialización de país y la formación de un sector social directamente ligado a la actividad industrial, nucleado en sindicatos cuyas reivindicaciones fueron respaldadas por la Secretaría de Trabajo y Previsión, contribuyeron a que el proletariado adquiriera en muy poco tiempo una clara conciencia de sus intereses y una creciente noción de su poder, que se robusteció al máximo cuando el 17 de octubre los trabajadores comprobaron físicamente que su conjunto era algo poderoso, algo que podía

⁶⁴ POTASH, Robert, *El ejército y la política...*, op. cit., I tomo, cap. I.

⁶⁵ LUNA, Félix, *El 45...*, op. cit., p. 323. Éste constituye, quizás, el mejor texto histórico acerca de esa jornada y de los acontecimientos políticos acaecidos durante esos meses.

barrer como un huracán las maniobras de los dirigentes políticos tradicionales, la influencia de los intereses patronales, la fuerza militar, el poder invisible de las embajadas extranjeras, el prestigio idolátrico de los grandes diarios y de los figurones intelectuales y sociales. La inserción de la clase obrera como tal en el mapa político del país fue el gran saldo del 17 de octubre; un saldo que, guste o no, se debe a Perón [...].⁶⁶

En segundo término, y como contracara de lo señalado, los hechos descritos supusieron el cierre de la etapa en la que la "oligarquía" se había desempeñado alternadamente como "clase gobernante", esto es, "la irrupción del pueblo en las decisiones del poder aventó a la oligarquía del proceso nacional".

De allí en adelante, la oligarquía pudo gobernar a través de sus vicarios, pudo vetar, embrollar o impedir, pero no pudo conducir de manera directa las claves del poder ni fue capaz de manejar una política según su visión y sus intereses.⁶⁷

Todo esto también evidenció la crisis de los partidos políticos y los sindicatos tradicionales, crisis puesta de manifiesto al amparo del notable robustecimiento del "nuevo sindicalismo" peronista. Sin embargo, en este contexto, el efecto más notable de la referida jornada de octubre estuvo dado por la configuración de una irreductible división política y social entre peronistas y antiperonistas que marcó el rumbo del sistema político durante las décadas siguientes. En esa coyuntura, el antagonismo entre estos sectores fue categórico y la resolución de semejante dualismo se enfiló hacia el escenario electoral. Sólo quedaba saber quién se impondría en las urnas en las elecciones marcadas para el 26 de febrero de 1946.

El frente antiperonista conformó la Unión Democrática (UD) y con la adhesión de los comunistas, socialistas, demócratas-progresistas y del apoyo político y económico de los conservadores se aglutinó en torno del mayor partido político nacional: la Unión Cívica Radical (UCR). La

⁶⁶Ibid.

⁶⁷Ibid., p. 326.

fórmula presidencial de la UD salió del radicalismo antipersonalista y estuvo compuesta por José Tamborini y Enrique Mosca. La ausencia de estructuras partidarias que apoyaran la eventual candidatura presidencial de Perón, así como la conformación de un sólido frente político-social integrado por la embajada norteamericana, la activa juventud universitaria, los sindicatos opositores, el grueso de la prensa, las organizaciones patronales y bursátiles y las entidades profesionales, todos ellos en respaldo de la UD habrían persuadido a sus dirigentes del seguro triunfo electoral sobre el peronismo.

Por su parte, el peronismo se organizó electoralmente en una coalición asentada básicamente en dos partidos, a saber: un grupo del radicalismo, el radicalismo renovador, nucleado en la denominada UCR Junta Renovadora (UCR-JR), y el Partido Laborista (PL) creado a fines de octubre de 1945 por la mayoría de los dirigentes sindicales peronistas. Pero también contó con el apoyo clave de sectores nacionalistas tradicionales y renovadores y de una creciente red de locales —*Centros Cívicos Independientes*— que comenzaron a crearse en todo el país, compuestos por peronistas que no adherían a ningún partido político pero apoyaban a Perón. Todas estas instancias y grupos del peronismo eran coordinados por una Junta Coordinadora. Finalmente, la candidatura de Perón contó con el inocultable apoyo estatal de la Secretaría de Trabajo y Previsión, al frente de la cual Perón hizo colocar en octubre al Teniente Coronel Domingo Mercante, un oficial de su extrema confianza que puso el organismo a disposición de la campaña electoral peronista.⁶⁸ En enero de 1946 se definió la fórmula presidencial del peronismo, que estuvo compuesta por Perón, como candidato a presidente de la Nación, y por el dirigente radical renovador Hortensio Quijano, como candidato a Vicepresidente.

En este contexto, el gobierno militar derogó el decreto de 1943 que había disuelto los partidos políticos y estableció que las Fuerzas Armadas custodiarian los comicios y todo el proceso electoral, lo cual fue vivido por peronistas y antiperonistas como una clara garantía de equidad y transparencia.

⁶⁸ *Ibid.*, cap. V.

En efecto, las elecciones generales del 26 de febrero de 1946 fueron normales, no hubo fraudes ni maniobras que haya tergiversado los resultados. A principios de abril, se dio ganador a la fórmula oficialista Perón-Quijano, la que recibió el 55% de los votos. El peronismo, además, había triunfado en las gobernaciones de 13 de las 14 provincias y en todas las legislaturas provinciales, salvo la de Corrientes, lo cual le garantizaba la mayoría absoluta del Senado de la Nación. En las listas de diputados nacionales, el peronismo había obtenido dos tercios de los votos.⁶⁹

En mayo de ese año, Perón anunció la disolución del PL y de la UCR-JR y la conformación de un nuevo partido: el Partido Único de la Revolución (PUR). Un sector minoritario del PL se negó a acatar dicha orden y mantuvo el partido, aunque el grueso de su dirigencia sindical aceptó la conformación de la nueva estructura partidaria. De todos modos, la constitución de esta nueva organización demoró un largo tiempo hasta que finalmente en enero de 1947 se constituyó, pero bajo el nombre de Partido Peronista (PP).⁷⁰

El 4 de junio de 1946, el recientemente ascendido General Juan Domingo Perón⁷¹ asumió como presidente de la Nación. Habían pasado tres años desde el inicio del gobierno castrense que lo había posicionado como un referente político nacional.

2. El peronismo en el gobierno y las Fuerzas Armadas

El Coronel Perón, hombre clave del núcleo castrense que ejerció el poder entre el golpe de 1943 y las elecciones de 1946, desarrolló a lo largo

⁶⁹ *Ibid.*, Epílogo.

⁷⁰ Véase: LUNA, Félix, *Perón y su tiempo. I. La Argentina era una fiesta. 1946-1949*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 2000, cap. 2.

⁷¹ El 29 de marzo, el Ejército había restituido a Perón al servicio activo y lo había ascendido al rango de general. El día de su asunción como presidente de la Nación, Perón vistió su uniforme de general. Era el primer general que asumía el cargo de presidente de la Nación democráticamente electo. El General Agustín P. Justo, que durante los años 1932 y 1938 había sido presidente de la Nación, había asumido como tal estando en situación de retiro y, además, había sido electo mediante elecciones fraudulentas en las que se había proscrito a la Unión Cívica Radical, el mayor partido popular de entonces, lo que por cierto lo diferenciaba sustantivamente de la experiencia peronista.

de todo ese tiempo un "manejo coyuntural" del Ejército tendiente a proyectarlo como instrumento de reorganización del sistema político y del Estado, apuntando a producir hacia adelante una redefinición política en el marco de una fuerte alianza entre dicha fuerza y los sindicatos.⁷² En efecto, el Ejército, aún contando en su seno con una activa minoría antiperonista, y los sindicatos constituyeron los pilares del poder peronista a lo largo de toda la década que ocupó el primer y segundo gobierno de Perón. Hasta 1955, este esquema político funcionó a favor de la estabilidad gubernamental del peronismo, es decir, "el poder sindical brindaba al régimen su legitimidad y las Fuerzas Armadas aportaban el apoyo de la fuerza".⁷³

Como se vio, el proceso político desarrollado entre 1943 y 1946 no estuvo exento de virulentas confrontaciones desatadas en el interior del Ejército y fue en el marco de esas pujas donde se apuntaló la participación política de los militares que reforzó aquella pauta de arbitraje que ya había sido puesta de manifiesto a comienzo de los años treinta. En este contexto, "Perón operó políticamente desde su respaldo en la institución castrense" y "mediante la alianza del Ejército con los sindicatos y, más tarde, con la constitución de un partido político" consiguió participar y triunfar en las elecciones de febrero de 1946.⁷⁴ El Ejército fue, en ese sentido, el escenario principal en el que se dirimió la correlación de fuerzas político-castrenses desatada en 1945 entre peronistas y antiperonistas, y fue el ámbito desde el cual Perón conformó la organización política que lo llevó a la Presidencia de la Nación.

En verdad, la impronta obrerista desarrollada por Perón durante esos años generó un profundo rechazo en un importante sector de la oficialidad militar. Sin embargo, la popularidad adquirida por Perón puesta en evidencia durante la jornada del 17 de octubre de 1945 posicionó a éste ante el grueso de las Fuerzas Armadas como la "única garantía de preservación de los objetivos de la revolución de 1943", en particular los objetivos difusos de "oponerse al regreso del fraude que [...] corpo-

⁷² LÓPEZ, Ernesto, "El peronismo en el gobierno y los militares" en MIGUENS, José Enrique y TURNER, Frederick, *Racionalidad del peronismo*, Planeta, Buenos Aires, 1988.

⁷³ LUNA, Félix, *El 45...*, op.cit., pp. 323 y 324.

⁷⁴ LÓPEZ, Ernesto, "El peronismo en el gobierno...", op. cit.

rizaban en la «partidocracia» tradicional [y], recuperar el prestigio y la unidad de las Fuerzas Armadas”.⁷⁵

Las Fuerzas Armadas, por su parte, tuvieron un notable crecimiento organizacional durante el proceso de transición del gobierno militar al gobierno constitucional, y recibieron un abundante presupuesto estatal. En 1945, los fondos asignados a la defensa nacional significaban el 50% del presupuesto nacional, del cual el 65 % era destinado al Ejército. Esta fuerza invertía gran parte de esos fondos en la construcción de nuevas unidades y bases militares y en el desarrollo de numerosas fábricas de armamentos, pero también costeaban con ello el reclutamiento de un gran número de conscriptos. Ese mismo año, el Ejército había incorporado más de 100.000 conscriptos y tenía una fuerza global autorizada de 138.000 integrantes, el mayor número de su historia. El presupuesto de 1946 destinado a esta fuerza permitió la incorporación de 87.000 conscriptos, aunque sumando la oficialidad, la suboficialidad y los voluntarios, el número total de componentes del Ejército superaba los 125.000 hombres.⁷⁶

Estos hechos despertaban una importante adhesión a favor del oficialismo por parte de la mayoría de este sector del Ejército. Sin embargo, la profundidad de la división política entre peronistas y antiperonistas, puesta de manifiesto en los acontecimientos de octubre del año anterior, no había desaparecido. Pese a que durante los meses siguientes a esos sucesos los opositores a Perón que estaban en actividad habían sido puestos en disponibilidad o cumplían servicios en puestos insignificantes y en lugares alejados del interior del país, la rivalidad entre peronistas y antiperonistas era un hecho latente. Asimismo, la figura de Perón y su proyección política no recogía todas las simpatías y adhesiones de la oficialidad. Esta se componía “desde una minoría de entusiastas partidarios hasta una minoría de vehementes opositores” y en el medio de estos extremos se situaba una “mayoría políticamente neutral”, cuyos miembros evitaban soterrada o cautelosamente que se los identificara tanto con el peronismo castrense activo como con el antiperonismo uniformado.⁷⁷

⁷⁵ MACEYRA, Horacio, *La segunda presidencia de Perón*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1984, p. 34.

⁷⁶ POTASH, Robert, *El Ejército y la política...*, op. cit., 1 tomo, cap. 1.

⁷⁷ *Ibid.*, pp. 17-24.

De todos modos, independientemente de los reparos o distanciamientos que pudiera haber hacia el líder del movimiento obrero para un gran número de jefes militares, en particular del Ejército, el gobierno constitucional de Perón suponía la continuidad del "proceso revolucionario" iniciado en 1943. Su triunfo electoral en las elecciones libres de 1946 había significado el cierre de un ciclo en el que las Fuerzas Armadas se habían desempeñado como actores centrales y como instancia dirigente en cuyo marco se había puesto fin a un largo período de fraude, corrupción política y debacle económica. Al mismo tiempo, se había restituido el orden político democrático y se "había realizado la hazaña de conservar el poder no devolviéndolo a los partidos tradicionales". Por ello, para gran parte de los cuadros militares, en particular del Ejército, la llegada de Perón a la presidencia de la Nación garantizaba, por cierto, "la continuidad del proceso revolucionario". Es decir, "Perón encarnaba el proyecto político de junio de 1943; era el Presidente de las Fuerzas Armadas".⁷⁸ Inclusive él mismo lo manifestó de esta manera en numerosas ocasiones a lo largo de su primer mandato presidencial, como, por ejemplo, en junio de 1950 ante numerosos jefes del Ejército.

Recibimos en 1943 un ejército de harapientos, sin cuarteles, sin armamentos, 20 años atrás en la evolución militar del mundo, con poquísimos soldados incorporados a nuestras filas, desnudos, descalzos, que saltan de civil porque no tenían un uniforme al salir licenciados; y devuelvo, después de varios años, un ejército al día, aumentado y perfeccionado en sus cuadros, con una férrea disciplina, con las armas modernas que un ejército necesita para instruirse y cumplir su misión. [...] He hecho por el ejército de mi Patria, quizá la vocación más sagrada de mi vida, cuanto he podido hacer como soldado y como mandatario.⁷⁹

⁷⁸ ROUQUIÉ, Alain, *Poder militar y sociedad política en la Argentina. II. 1943/1973*, Emecé Editores, Buenos Aires, 1998, p. 74.

⁷⁹ PERÓN, Juan Domingo, "Homenaje de jefes y oficiales del Ejército (3-6-1950)" en PERÓN, Juan Domingo, *Perón y...*, op. cit., p. 147.

Esta legitimidad era tenida en cuenta por Perón y si bien estructuró su basamento político en el poder sindical, nunca descuidó su relación con las Fuerzas Armadas. Además de neutralizarlas políticamente, Perón siempre procuró su "aprobación y apoyo" y, durante su primer gobierno, logró un relativo éxito al respecto. Las Fuerzas Armadas constituyeron, como se dijo, el principal apoyo al régimen y "la garantía de estabilidad del sistema peronista de poder", aunque no tuvieron nunca un alineamiento político automático o directo; es decir, "no tomaron partido por Perón en forma abierta pero expresaron su acuerdo justamente por medio de su aparente desinterés político".⁸⁰

Por cierto, Perón articuló su vínculo con las Fuerzas Armadas sobre la base de una perspectiva profesional que suponía la *prescindencia política de los uniformados*. Una vez iniciado su mandato presidencial, Perón postuló un nuevo papel político para los militares y propuso una relación "mediada, no directa" entre las Fuerzas Armadas y el sistema político, esto es, una relación asentada en la subordinación militar a los poderes constitucionales.⁸¹ En el discurso pronunciado el día de su asunción como presidente de la Nación ante la Asamblea Legislativa, indicó que se cerraba el ciclo iniciado tres años antes con el golpe militar del 4 de junio de 1943 y postuló la vuelta de las Fuerzas Armadas a los cuarteles.

[...] Una vez incorporada la sabia vivificadora del pueblo, las armas de nuestro Ejército vuelven a los cuarteles con la gloria de haber contribuido a implantar la justicia social, afirmando el intangible principio de nuestra soberanía y restablecido definitivamente el pleno ejercicio de la libertad para cuantos sienten el honor de habitar el suelo argentino.⁸²

En este contexto, el gabinete que conformó Perón estuvo básicamente compuesto por cuadros civiles. Sólo los tres ministerios correspondientes a las Fuerzas Armadas y el de obras públicas recayeron en militares. En este último caso, se designó al General (R) Juan Pistarini,

⁸⁰ WALDMANN, Peter, *El peronismo...*, op. cit., p. 141.

⁸¹ LÓPEZ, Ernesto, "El peronismo en el gobierno...", op. cit.

⁸² Citado en LUNA, Félix, *Perón y su tiempo. I. La Argentina...*, op. cit., p. 11.

quien compartía el ideario desarrollista e industrialista del GOU y de Perón y ya se venía desempeñando en dicho cargo desde diciembre de 1943. Asimismo, se le dio continuidad al vínculo establecido a partir del 17 de octubre de 1945 con las instituciones castrenses —y en particular con el Ejército—, y en el Ministerio de Guerra, la cartera más importante en materia militar, Perón confirmó al General Juan Humberto Sosa Molina. En el Ministerio de Marina designó a uno de los pocos oficiales que dentro de esa fuerza se reconocía peronista, el Capitán de Navío Fidel Anadón. Aunque la administración que formó era de corte netamente civil y se identificaba claramente con su programa de gobierno perfilado a apuntalar y profundizar parte de los cambios sociales y económicos iniciados durante la gestión castrense anterior, otros importantes jefes militares fueron designados al frente de diversos organismos claves para el desenvolvimiento estratégico planeado. El General Ramón Albariño fue nombrado director de la empresa petrolera estatal, Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), un enclave industrial importante para el proyecto industrialista del Gobierno, y el General Alberto Vargas Belmonte, otro oficial de confianza de Perón, fue nombrado director de la Oficina Nacional de Transportes, con jurisdicción y competencia sobre las carreteras y los ferrocarriles.⁸³ Vale decir que Perón le otorgó al Ejército el control gubernamental de ciertas áreas de interés estratégico tales como la energía y el transporte, así como también lo hizo en materia industrial y de producción para la defensa nacional, como veremos más adelante.

A su vez, lineamientos semejantes se siguieron en materia de seguridad interior. En la titularidad del principal cuerpo policial de carácter nacional, la Policía Federal Argentina (PFA), permaneció el General Juan Velazco, designado en ese cargo luego de los sucesos de octubre del año anterior. Dentro de la Casa de Gobierno, además de los edecanes militares nucleados en la Casa Militar, Perón inició su administración creando una oficina centralizada de inteligencia. El 13 de junio de 1946, el gobierno promulgó el Decreto 337/46 por medio del cual se creó la Coordinación de Informaciones de la Presidencia de la Nación que, bajo la "dependencia directa" del primer mandatario, tuvo como

⁸³ POTASH, Robert, *El Ejército y la política...*, op. cit., I tomo, cap. I.

finalidad la centralización y coordinación de “un conocimiento integral y preciso de las actividades que desarrollan los diversos organismos que componen el Estado” a los efectos de “aprovechar racionalmente todo el material informativo”.⁸⁴ Este fue el primer organismo estatal en el ámbito de la Presidencia de la Nación dedicado a la recolección, centralización y coordinación de la información necesaria para el ejercicio de la “conducción de los asuntos del Estado”, y durante todo el gobierno peronista estuvo dirigida por un oficial superior del Ejército. En sintonía con ello, también nombró al Coronel Oscar Silva al frente de la recientemente creada Secretaría Militar, que como secretaria de rango ministerial comenzó a funcionar en el ámbito de la Presidencia de la Nación.

Por su parte, durante los primeros años, la estrategia económica del gobierno peronista se inspiró en la orientación sostenida por la cúpula militar que ocupó el gobierno desde 1943. Las adquisiciones y compras masivas de material civil y militar ordenadas por el principal referente económico del gobierno, Miguel Miranda, titular del Banco Central de la República Argentina (BCRA), se decidieron sobre la base de un modelo de desarrollo nacional en el que jugó un papel clave la apreciación militar de la situación internacional y, en particular, la concepción de Perón acerca de la defensa nacional. Las necesidades de esta y el impulso industrialista de los militares justificaban la estrategia de industrialización seguida por el Gobierno. En gran medida, tales esfuerzos y preocupaciones se basaron en la consideración de que era inminente el estallido de un nuevo conflicto bélico mundial con epicentro en Europa o Asia. La eventualidad de una “tercera guerra mundial” protagonizada centralmente por los Estados Unidos y la Unión Soviética desempeñó un papel decisivo en la orientación estratégica y político-económica del gobierno peronista.⁸⁵ Gran parte de los lineamientos industrialistas y defensivos de este gobierno, y al mismo tiempo la creciente importancia que la defensa nacional y las consideraciones militares tuvieron en

⁸⁴ Con posterioridad a la entrada en vigencia del Decreto 337/46, el gobierno peronista promulgó una serie de decretos secretos a través de los cuales fijó la organización y funcionamiento de la Coordinación de Informaciones y se la traspasó a la órbita del Ministerio de Guerra.

⁸⁵ ROUQUIÉ, Alain, *Poder militar...*, op. cit., p. 78-80.

el diseño de la política económica seguida por el mismo, respondían a aquella apreciación.

En este marco, el despliegue y potencial industrial desenvuelto en el ámbito de la defensa y de las Fuerzas Armadas constituyó una instancia clave para el desarrollo de la economía nacional. Durante los años cuarenta fue notable el crecimiento de las industrias militares, en particular de las fábricas de armamento que se fueron creando bajo la esfera de la DGM. Aunque no solamente crecieron éstas, sino que también lo hicieron las industrias metalúrgicas y químicas que proveían de insumos básicos a aquellas y que, además, producían una serie de bienes básicos de uso civil para la economía en general.

Pese a los cambios que se produjeron durante la segunda mitad de la década del cuarenta en el tamaño y distribución del presupuesto de la defensa nacional, esta convergencia entre Gobierno y Fuerzas Armadas se mantuvo. Entre 1945 y 1950, la distribución del gasto militar por fuerza mantuvo un criterio relativo permanente, a saber, un 20% para la Fuerza Aérea Argentina —creada en 1945—, un 30% para la Marina y un 50% para el Ejército. Sin embargo, el total del presupuesto asignado a la defensa nacional fue declinando. En 1945, el gasto para la defensa nacional significaba el 6% del PBI y el 43,3% del presupuesto total de gastos del Gobierno, mientras que en 1950 esos valores llegaron al 3% del PBI y al 24,6% del total del gasto gubernamental.⁸⁶

Ahora bien, el apoyo oficial a la industria pesada directamente vinculada a la defensa nacional y a la producción de armamento, la adquisición de equipamiento y material bélicos modernos en el exterior y el mejoramiento de las condiciones materiales de las Fuerzas Armadas y de sus integrantes no solamente respondió a la visión de desarrollo nacional y de la defensa sostenida por Perón, sino que —como se dijo— también apuntó a “mantener satisfechas a las Fuerzas Armadas” a los efectos de *neutralizarlas políticamente*. Las rivalidades políticas existentes en el interior de los cuarteles impidió que, a partir de 1946, las Fuerzas Armadas se subordinaran integralmente al gobierno peronista. En razón de

⁸⁶ POTASH, Robert, “Las Fuerzas Armadas argentinas en la década del 40” en revista *Todo es historia*, Buenos Aires, N° 199/200, diciembre de 1983. Véase: ROUQUIÉ, Alain, *Poder militar...*, op. cit., cap. II.

ello, Perón apuntó a “aislarlas y neutralizarlas políticamente”, emprendimiento que fue exitoso durante su primer mandato en el marco de una política castrense asentada en la realización de grandes concesiones institucionales tendientes a satisfacer las exigencias profesionales de los militares, el mejoramiento de sus condiciones de vida y el hábil aprovechamiento tanto de las “rivalidades entre las diferentes armas y entre los diferentes grupos de jefes y oficiales” como también de la “esencia apolítica de las instituciones militares”.⁸⁷

Las grandes compras de armamento a las Fuerzas Armadas, la renovación de su material bélico, el aumento de la tropa incorporada por ellas, los niveles de recursos estatales destinados a la defensa nacional y el desarrollo de ciertas industrias de base directamente vinculadas a la defensa y administradas por dichas fuerzas satisfacían las viejas exigencias castrenses en ese rubro y generaban una destacada adhesión al ideario gubernamental en la materia. A ello, por cierto, se sumó el significativo aumento de los salarios militares y de la ayuda social y financiera a las familias militares, tales como la conformación de un régimen jubilatorio y de obras sociales propios, y el mejoramiento de los parámetros en el sistema de ascensos jerárquicos en las instituciones castrenses.⁸⁸

En el plano político, el vínculo entre Perón y las Fuerzas Armadas, en especial la neutralización política de estas, también supuso —como se señaló— la articulación de una relación institucional privilegiada en favor del Ejército y en particular del arma de infantería en detrimento de la Armada, que era una fuerza predominantemente antiperonista, tal como se pudo apreciar en los hechos de octubre del año 1945. Los principales puestos gubernamentales en el área de la defensa nacional fueron ocupados por oficiales del Ejército, del mismo modo que los cargos de

⁸⁷ WALDMANN, Peter, *El peronismo 1943-1955*, Eduntref, Caseros, 2009, p. 136. Véase también: FEINMANN, José, “Peronismo y Fuerzas Armadas: del GOU a los cinco puntos” en revista *Envido. Revista de política y ciencias sociales*, Buenos Aires, N° 9, mayo de 1972; y POTASH, Robert, “Las Fuerzas Armadas argentinas...”, op. cit.

⁸⁸ En 1944, el Poder Ejecutivo promulgó, a instancias del Coronel Perón, el Decreto 29.375/44 mediante el cual se redujo sustancialmente el tiempo mínimo de servicio para obtener el ascenso al grado inmediato superior en todas las jerarquías. Asimismo, en 1950, a través del Decreto 13.966/50 se abrevió aún más el tiempo mínimo de servicio para el ascenso (citados en: WALDMANN, Peter, *El peronismo...*, op. cit., p. 138).

conducción del Ministerio de Guerra y de la Comandancia en Jefe del Ejército fueron ocupados principalmente por oficiales del arma de infantería.⁸⁹

Por su parte, la jerarquización y cambio en la composición social de la suboficialidad de las Fuerzas Armadas y en la del Ejército también respondió a aquel impulso neutralista. Durante su gobierno, Perón aumentó la influencia institucional de la suboficialidad, mayoritariamente procedente de las clases bajas, no solamente por vía del mejoramiento salarial, de su inclusión en la obra social de los ministerios del ramo y del otorgamiento de otros beneficios sociales, sino también del derecho de sufragar, lo que significó un profundo cambio político-cultural en ese estrato militar.⁹⁰

Asimismo, Perón ponderó la impronta profesional "apolítica" imperante en las Fuerzas Armadas, en cuyo marco —aunque se admita como válida la intervención de la cúpula castrense en el proceso político abierto con el golpe de 1943— se reivindicaba el abstencionismo político de los militares y se exaltaba la reapolitización de la profesión militar, esto es, la no-injerencia gubernamental en el desarrollo de la carrera castrense. En este contexto, Perón aprovechó y exaltó ese tono profesional político, en particular "la lealtad al Estado y a la Nación" y "una actitud de total prescindencia respecto a las lides políticas cotidianas".⁹¹ En diciembre de 1948, Perón proclamó ante los Generales del Ejército la "neutralidad política" de las Fuerzas Armadas.

Para lograr cuanto antes nuestro afán de forjar una Argentina grande y progresista que marche a la vanguardia de las naciones civilizadas del mundo, para felicidad de sus hijos, debemos procurar que la Nación alcance a breve plazo la madurez política que exhiben las viejas democracias. Con ello conseguiremos, paralelamente, desterrar la desgraciada necesidad de que las Fuerzas Armadas tomen intervención, aunque solo fuera transitoriamente, en la conducción política de la Nación. Ello hemos de alcan-

⁸⁹ Véase: ROUQUIÉ, Alain, *Poder militar...*, op. cit.; y WALDMANN, Peter, *El peronismo...*, op. cit.

⁹⁰ WALDMANN, Peter, *El peronismo...*, op. cit.

⁹¹ *Ibid.*, p. 139.

zarlo por el camino de la justicia y de la legalidad, y en esta tarea, el militar —en particular, el general— tiene que jugar un papel principalísimo, basado principalmente en asegurar para el pueblo la facultad de ejercer su voluntad soberana y la observancia de la más absoluta neutralidad en las contiendas políticas. Pero esa neutralidad, que significa el respeto de las libertades ciudadanas, no implica, en absoluto, desentenderse de la suerte y de la vida del pueblo, elemento básico y fundamental de la defensa nacional y que, por lo tanto, merece nuestra especial y principalísima preocupación.⁹²

En efecto, Perón le remarcó a las Fuerzas Armadas su “deber de obediencia al Presidente” elegido por el pueblo e insistió en la necesidad de que permanecieran fuera de la actividad política y alejadas de las tentativas golpistas de la oposición antidemocrática, pero siempre lo hizo destacando su misión particular como “élite moral de la Nación” y recordando que, en verdad, su movimiento contaba con un fuerte respaldo popular; es decir, que “la mayoría de la población estaba detrás de su gobierno y lo defendería en caso de un golpe militar”.⁹³ Así lo expresó en diciembre de 1947 ante una nutrida cantidad de jefes y oficiales de las tres fuerzas.

[...] No perdáis jamás de vista el concepto de que las Fuerzas Armadas constituyen una institución nacional, regida por disposiciones cuyo fin es mantener la independencia e integridad de la Patria y el imperio de la Constitución y de las leyes. Con cabal prescindencia de todo lo que escape al marco rígido de las normas y disposiciones que encuadran la vida profesional, haced oídos sordos a aquello que represente un interés personal o el de determinados sectores o grupos. Rechazad violentamente a aquellos que desean medrar con la fuerza, que esperan beneficiarse con el desorden y el caos y que para lograr sus propósitos oscuros y mezquinos proclaman a todos los violentos los conceptos de

⁹² PERÓN, Juan Domingo, “Entrega de sables a los nuevos Generales (12-1-1948)” en PERÓN, Juan Domingo, *Perón y...*, op. cit., p. 96.

⁹³ WALDMANN, Peter, *El peronismo...*, op. cit., pp. 139 y 140.

Patria y libertad, pero que esconden en lo más profundo de su corazón, la perfidia, la maldad y el odio. Las Fuerzas Armadas son la síntesis del pueblo. No pertenecen, por lo tanto, a determinados partidos o sectores, ni pueden servir de instrumento de la ambición de nadie. Pertenecen a la Patria, que es hogar común, y a ella se deben por entero [...] La solución de los problemas políticos incumbe exclusivamente al pueblo soberano, bajo la garantía de la Constitución y de la ley.*

Por cierto, Perón no dejó de reivindicar el papel decisivo de las Fuerzas Armadas en el golpe de 1943 que puso fin a la “década infame”, protagonizando lo que entendía como una verdadera reinstauración democrática.

Las Fuerzas Armadas de la Patria, en su hora, hicieron posible este precepto democrático. El pueblo argentino, profundamente reconocido por este señalado servicio, les ha brindado su aplauso generoso y sincero. Nadie, absolutamente nadie, tiene derecho a empañar esta obra magnífica que marca un jalón más en la recta y limpia tradición histórica de las armas de la Patria, que siempre estuvieron y seguirán estando al servicio exclusivo de la Nación.

De este modo, Perón destacó permanentemente a las Fuerzas Armadas como actores fundacionales del Estado y como garantes del sistema político republicano, exaltando cierta superioridad social, profesional y estamental ante el mundo civil y en especial ante la dirigencia política tradicional, y apelando con ello al “espíritu de cuerpo” imperante en los uniformados, todo lo cual era muy bien conocido por él. En el discurso brindado el 3 de junio de 1950 en el Colegio Militar de la Nación ante numerosos jefes y oficiales del Ejército, Perón expresó estos lineamientos colocando a las Fuerzas Armadas como salvadoras de los designios trazados por la “revolución” de 1943.

* PERÓN, Juan Domingo, “Bendición y entrega de sables a los nuevos oficiales de las Fuerzas Armadas (20-12-1947)” en PERÓN, Juan Domingo, *Perón y...*, op. cit., p. 88.

[...] Este país formado por sus generales, liberado por sus generales, conducido por sus generales y hoy reivindicado por sus generales, está dando al mundo el ejemplo de lo que vale una institución como la nuestra, nutrida en el honor, las virtudes y la honradez de los ciudadanos argentinos [...] En el año 1943 [...] una revolución realizada por el ejército estaba a punto de caer, fracasada, y de pasar a manos de los políticos que en este país, desde la época de San Martín, no hicieron sino escarnecer a los hombres de armas. Para mí, soldado, el momento más triste de mi vida hubiera sido si esa revolución, que habíamos provocado y producido nosotros para no fracasar, hubiera tenido que caer de nuevo en manos de esos políticos venales que vendieron al país, que lo hundieron y que volvieron a tomar el poder, que no merecieron y que no honraron en toda su vida. [...] Pero, afortunadamente, tenemos un pueblo que sabe que en los momentos de decisión ha de acompañar a quien lo sabe conducir y a quien sabe interpretarlo. Todo eso salvó la revolución. [...] La Nación deberá agradecer una vez más a sus fuerzas armadas el hecho de haberla salvado de la sumersión en que vivía y de la indignidad en que era gobernada.⁹⁵

Un mes después, durante la Cena Anual de Camaradería de las Fuerzas Armadas, Perón reiteró los mismos conceptos. En la ocasión, remarcó que el sentido de su gobierno derivaba de los hechos de 1943, en cuyo marco se articuló una fuerte unión entre el pueblo y el Ejército, y consideró legítima la intervención política de los militares cuando estaba orientada a la fundación de un orden político apoyado por el pueblo.

Varias veces el pueblo vio salir a sus soldados en procura de un gobierno mejor [...] Siempre lo acompañó en las empresas. Desgraciadamente, ninguna revolución militar logró vencer, ganando la batalla del gobierno. Poco a poco, la máquina montada por la oligarquía se negaba a marchar como se negó a marchar también

⁹⁵ Perón, Juan Domingo, "Homenaje de jefes y oficiales del Ejército (3-6-1950)" en PERÓN, Juan Domingo, *Perón y...*, op. cit., pp. 148 y 149.

frente a nuestro movimiento de 1943, y volvían las cosas a lo de antes. ¡El presente de la Nación comienza en 1943! [...] Con nosotros salió a la calle la indignación muchos años contenida, y con el optimismo de la inexperiencia decidimos reconquistar todo lo perdido. No nos dábamos cuenta entonces que todo lo perdido era ni más ni menos que cien años de entrega. ¡Un siglo entero en cuyo transcurso el pueblo de los argentinos estuvo ausente de su propia patria! Todos los camaradas que me escuchan saben tanto como yo la historia que comienza el 4 de junio de 1943 [...] Hasta 1946 no es sino la historia de una lucha permanente y denodada por la reconquista del pueblo. Para hacer lo que queríamos hacer era menester, ante todo, contar con el pueblo. Por eso nos lanzamos a su conquista, enarbolando la bandera de la justicia social [...].⁹⁶

A lo largo de todo su primer gobierno, Perón destacó su condición de militar y valorizó constantemente el alto prestigio institucional de las Fuerzas Armadas, pero no fue su vocero político ni la expresión de ellas en el gobierno. En su opinión, y tal como lo señaló en numerosas ocasiones, el sentido institucional más importante de las Fuerzas Armadas estaba dado por el desarrollo integral de la defensa nacional y el impulso al crecimiento económico del país, pero cuidando y resguardando la institucionalidad democrática asentada en la voluntad popular. Así, el poder militar y el poder del pueblo debían ser convergente, sin perder de vista que en aquel escenario histórico el pueblo era básicamente la clase trabajadora y sus organizaciones sindicales. Las Fuerzas Armadas, en tanto instituciones centrales de la Nación y no como instrumentos de algún sector político o social, debían apuntalar al régimen democrático en cuyo marco el pueblo era el sujeto fundamental.

Dentro de la comunidad organizada, las fuerzas armadas de la Nación son algo así como la columna vertebral que sostiene la vertical de todo el organismo, formando parte de la unidad na-

⁹⁶ PERÓN, Juan Domingo, "Comida Anual de Camaradería de las Fuerzas Armadas (5-7-1950)" en PERÓN, Juan Domingo, *Perón y...*, op. cit., pp. 151 y 152.

cional, pero no como una parte inerte, sino como un órgano vivo integrante de todos e integrado por todos los demás. Las fuerzas armadas han de ser siempre en la vida nacional lo que son ahora: parte del pueblo, trabajando para el pueblo y compartiendo con el pueblo sus afanes y sus inquietudes.⁹⁷

Perón siempre exaltó la alianza estratégica del pueblo y sus organizaciones con las Fuerzas Armadas, y en esa alianza validaba la labor de estas, pero siempre que en el plano de la política interna estuviese exclusivamente orientada a la preservación de la institucionalidad vigente y de la "voluntad del pueblo" y, hacia afuera, a la defensa nacional.

El pueblo ama a sus Fuerzas Armadas cuando ve que éstas lo comprenden, cuando comprueba que ellas comparten sus afanes e inquietudes, cuando las ve fuertes e intangibles en su integridad moral y profesional y cuando comprueba, al fin, que aparecen ambos cooperando estrechamente en la paz, como lo harían en la guerra, si llegara el caso, por la supervivencia de la Nación [...] La misión que la Constitución y las leyes establecen para las Fuerzas Armadas las ubican, en cierta manera, como las primeras servidoras del Estado. Su intervención constituye el último argumento de la autoridad para hacer respetar, en lo interno, la voluntad del pueblo legitimada en sus representantes, y en lo exterior, para asegurar la soberanía de la Nación si ella fuera afectada por extraños.⁹⁸

Con ello, Perón procuraba, en verdad, alejar a las Fuerzas Armadas del juego político y de las sucesivas acciones de la oposición golpista que por entonces ya se estaba conformando.

Las instituciones armadas son organismos del pueblo encargados de la preparación para su defensa. Alejar del pueblo la función castrense es desvirtuar la misión de las instituciones. Somos sol-

⁹⁷ *Ibid.*, p. 155.

⁹⁸ PERÓN, Juan Domingo, "Entrega de sables a los oficiales egresados de institutos militares (16-12-1950)" en PERÓN, Juan Domingo, *Perón y...*, op. cit., pp. 164 y 165.

dados de una democracia y, como tales, pueblo mismo. En la defensa de la Nación hay todos los días una función que cumplir, cuando se defiende el honor de las armas y se ennoblece la misión del soldado. Las instituciones armadas constituyen la fuerza que la Nación sostiene para garantizar sus instituciones y el cumplimiento de la voluntad del pueblo [...].⁹⁹

Así, pues, en el contexto de estos parámetros conceptuales e institucionales Perón procuró ejercitar un control objetivo y subjetivo sobre las Fuerzas Armadas durante su primera presidencia. El éxito de tal lineamiento fue notable hasta los primeros años de la década del cincuenta. De allí en adelante, el cambio en su relación con estas instituciones y el impulso *politizante* sobre la base del cual tentó manejarlas redefinió dichas relaciones y abrió una etapa de conflictos que, sumados a la profunda crisis política y económica del gobierno peronista, contribuyó con su caída.

3. La Doctrina de la Defensa Nacional y la industrialización para la defensa

El marco conceptual e institucional en cuyo contexto Perón estructuró su relación con las Fuerzas Armadas giró en torno de lo que se denominó "Doctrina de la Defensa Nacional" (DDN). Este cuerpo doctrinal venía siendo sistematizado por Perón desde 1944 y había sido expuesto en numerosas conferencias y disertaciones públicas. Se sustentaba, por un lado, en una *visión convencional y limitada de la guerra*, la cual, en proyección, contemplaba la posibilidad de confrontaciones bélicas locales con los países vecinos, en particular con Chile y con Brasil. Con Chile existían cuestiones limítrofes irresueltas y con Brasil, la Argentina mantenía una manifiesta rivalidad por el predominio político-militar en el área de América del Sur. Desde los años treinta, estas dos hipótesis de conflicto de carácter vecinal configuraban los parámetros predominantes en torno a los cuales se organizaron y desplegaron las Fuerzas Armadas

⁹⁹ PERÓN, Juan Domingo, "Entrega de sables a los oficiales egresados de institutos militares (16-12-1950)" en PERÓN, Juan Domingo, *Perón y...*, op. cit., pp. 164 y 165.

argentinas. Por otro lado, la *DDN* también suponía una *visión total de la guerra* claramente influenciada por los acontecimientos que signaron las dos conflagraciones mundiales desenvueltas centralmente en Europa, en particular la Segunda Guerra Mundial, conflicto que demostró que una intervención activa en una guerra de esa envergadura implicaba la convergencia del conjunto de los factores políticos, económicos y sociales de los países contendientes.

En una conferencia brindada en 1944 acerca del significado de la defensa nacional desde el punto de vista militar, Perón indicó que aquella no configuraba una esfera de la vida nacional restringida únicamente a las Fuerzas Armadas de un país, sino que comprometía a “todos sus habitantes, todas las energías, todas las riquezas, todas las industrias y producciones más diversas”. Pero dicho compromiso debía inscribirse en una política de defensa nacional desenvuelta y planificada en tiempo de paz y volcada a lo que el estratega alemán von der Goltz denominó “Nación en armas”.

La preparación de la defensa nacional es obra de aliento y que requiere un constante esfuerzo realizado durante largos años. La guerra es un problema tan variado y complejo que dejar todo librado a la improvisación, en el momento en que ella se presente, significaría seguir una política suicida [...] El concepto de la “Nación en armas o guerra total” emitido por el mariscal von der Goltz en 1883 es, en cierto modo, la teoría más moderna de la defensa nacional, por la cual las naciones buscan encauzar en la paz y utilizar en la guerra hasta la última fuerza viva del Estado para conseguir su objetivo político.¹⁰⁰

En ese marco, Perón sostuvo que las Fuerzas Armadas no eran más que “el instrumento de lucha de ese gran conjunto que constituye la «Nación en armas»” y cuya preparación solamente puede inscribirse en el contexto de una política de Estado desarrollada en el tiempo y no limitada apenas al desarrollo institucional de las Fuerzas Armadas sino del país en su conjunto.

¹⁰⁰ PERÓN, Juan Domingo, “Discurso del General Perón a los nuevos oficiales de las tres armas (14-12-1951)” en PERÓN, Juan Domingo, *Perón y...*, op.cit., pp. 199 y 200.

Un país en lucha puede representarse con un arco con su correspondiente flecha, tendido al límite máximo que permite la resistencia de su cuerda y la elasticidad de su madero, apuntando hacia un solo objetivo: ganar la guerra. Sus fuerzas armadas están representadas por la piedra o el metal que constituye la punta de la flecha; pero el resto de ésta, la cuerda y el arco, son la Nación toda, hasta la mínima expresión de su energía y poderío. En consecuencia, no es suficiente que los integrantes de las fuerzas armadas nos esforcemos en preparar el instrumento de lucha, en estudiar y comprender la guerra, deduciendo enseñanzas de las diferentes contiendas que han asolado al mundo. Es también necesario que todas las inteligencias de la Nación, cada uno en el aspecto que interesa a sus actividades, se esfuerce también en conocerla, estudiarla y comprenderla [...] La organización de la defensa nacional de un país es una vasta y compleja tarea de años y años, por medio de la cual se han de ejecutar una serie de medidas preparatorias durante la paz, para crearle a sus fuerzas armadas las mejores condiciones para conquistar el éxito en una contienda que pueda presentársele. Se formulará una serie de previsiones a fin de que la Nación pueda adquirir y mantener ese ritmo de producción y sacrificio que nos impone la guerra, al mismo tiempo que se preverá el mejor empleo a dar a sus fuerzas armadas. Y, finalmente, otra serie de previsiones, una vez terminada la guerra: desmontar la maquinaria bélica en que el país se ha convertido, y adquirir de nuevo su vida normal de paz, con el mínimo de inconvenientes, convulsiones y trastornos.¹⁰¹

Con ello, Perón sentó las bases de una concepción de la defensa nacional "integral" que no se restringía al despliegue y desenvolvimiento de las Fuerzas Armadas. En esta concepción, las instituciones eran apenas un instrumento, más precisamente el instrumento militar de un esfuerzo nacional diseñado y desarrollado en tiempo de paz y puesto en funcionamiento en época de guerra contra la agresión militar de otro Estado. En efecto, de acuerdo con esta visión de "guerra total", Perón asumía que, desatado un enfrentamiento bélico y dados

¹⁰¹ *Ibid.*, pp. 35 y 36.

los avances de la tecnología militar, la totalidad de los recursos humanos y materiales de un país así como sus fuerzas productivas nacionales debían comprometerse —y ser organizadas por el Estado— en el sostenimiento del esfuerzo bélico militarmente consumado por sus Fuerzas Armadas.¹⁰²

La defensa nacional de la patria es un problema integral, que abarca totalmente sus diferentes actividades; que no puede ser improvisada en el momento en que la guerra viene a llamar a sus puertas, sino que es obra de largos años de constante y concienzuda tarea; que no puede ser encarada en forma unilateral, como es su solo enfoque por las fuerzas armadas, sino que debe ser establecida mediante el trabajo armónico y entrelazado de los diversos organismos del gobierno, instituciones particulares y de todos los argentinos, cualquiera sea su esfera de acción; que los problemas que abarca son tan diversificados, y requieren conocimientos profesionales tan acabados, que ninguna capacidad ni intelecto puede ser ahorrado [...].¹⁰³

Así, la defensa nacional era conceptualizada como el esfuerzo desarrollado por el país para hacer frente a situaciones conflictivas derivadas de agresiones militares de origen externo, esto es, agresiones llevadas a cabo por las Fuerzas Armadas de otros países contra el territorio nacional. De este modo, el concepto de la guerra era de carácter estrictamente convencional, y ella solamente podría tener lugar a partir de ese tipo de agresiones militares externas.

En este sentido, la preparación de las Fuerzas Armadas para la guerra tampoco podía improvisarse, dado que ello debía suponer la convergencia de un conjunto de recursos humanos y logísticos complejos.

La preparación de las fuerzas armadas para la guerra no es tarea fácil ni que puede improvisarse en los momentos de peligro.

¹⁰² Véase: LÓPEZ, Ernesto, "Doctrinas militares en Argentina: 1932-1980" en MONETA, Carlos, LÓPEZ, Ernesto y ROMERO, Alberto, *La Reforma Militar*, Editorial Legasa, Buenos Aires.

¹⁰³ PERÓN, Juan Domingo, "Significado de la defensa nacional...", op. cit., p. 51.

La formación de reservas instruidas, sobre todo hoy, en que los medios de lucha han experimentado tantos progresos y complicaciones técnicas, requiere un trabajo largo y metódico, para que éstas adquieran la madurez y el temple que exige la guerra. El arte militar sufrió tantas variaciones que los cuadros permanentes del ejército deben entregarse a un constante trabajo y estudio que cuando la guerra se avecina, no hay tiempo de asimilar [...] Las armas, municiones y otros medios de lucha no se pueden adquirir y fabricar en el momento en que el peligro nos apremia, ya que no se encuentran disponibles en los mercados productores, sino que es necesario encarar fabricaciones que exigen largo tiempo. En los arsenales y depósitos, es necesario disponer de todo lo que exigirán las primeras operaciones, y prever su aumento y reparación. Las previsiones para el empleo de las fuerzas armadas de la Nación forman una larga y constante tarea que requiere de cierto número de jefes y oficiales, estudios especializados, que se inician en las Escuelas Superiores de Guerra, y continúan después, ininterrumpidamente, en una vida de constante perfeccionamiento profesional [...] Esta obra, realizada en forma completa y detallada, absorbe la labor constante de los organismos directivos de las fuerzas armadas de las Naciones; y de la exactitud de las mismas depende en gran parte que la lucha pueda iniciarse y continuar luego en las mejores condiciones posibles.¹⁰⁴

Ahora bien, según Perón, este esfuerzo integral requería de un gran desenvolvimiento económico nacional, en particular de un elevado nivel de industrialización orientada a la independencia productiva del país y a la provisión de armas, municiones y todo tipo de medios bélicos necesarios para las Fuerzas Armadas. En época de guerra, "todas las naciones en contienda movilizan la totalidad de sus industrias, y las impulsan con máximo rendimiento hacia un esfuerzo común para abastecer a las fuerzas armadas", sostuvo el Coronel. En este sentido, para Perón "el punto crítico de nuestra defensa nacional" era la ausencia de un desarrollo industrial acentuado.

¹⁰⁴ *Ibid.*, pp. 40 y 41.

La defensa nacional exige una poderosa industria propia y no cualquiera sino una industria pesada. Para ello, es indispensable una acción oficial del Estado que solucione los problemas que ya he citado y que proteja a nuestras industrias, si es necesario.¹⁰⁵

Así, era central que la Argentina alcanzara un mayor nivel de autonomía en relación con los recursos estratégicos vitales para sostener un esfuerzo de guerra, particularmente en todo lo relativo a la industria de base y a la producción de acero, petróleo y carbón, así como también en lo relativo a la producción y provisión de armamento militar. Sin embargo, el estallido de la Segunda Guerra mundial, el consecuente cierre de los mercados internacionales y la reorientación de la producción industrial de los países desarrollados imposibilitó a la Argentina el acceso concreto a recursos estratégicos y al mercado de armas, lo que colocó a las Fuerzas Armadas locales frente a una virtual carencia de elementos básicos en el corto plazo, y produjo serios obstáculos para el desarrollo de un hipotético esfuerzo de guerra de corte convencional durante un lapso extendido de tiempo. Esta vulnerabilidad defensiva ya era vista con preocupación por los militares que llegaron al gobierno tras el golpe de 1943.¹⁰⁶

El entonces Coronel Perón era consciente de la vulnerabilidad argentina en materia de defensa nacional. Por ello, entre los postulados centrales de la DDN se incluía la existencia de un Estado que adoptara un papel protagónico y dinámico en la planificación, explotación y control de los recursos humanos y materiales fundamentales para un desarrollo nacional autónomo y, en su interior, para un ocasional esfuerzo de

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 46.

¹⁰⁶ Además, la tendencia tradicional de la política exterior argentina de rechazo y confrontación con los lineamientos proyectados por los Estados Unidos hacia la región, sumado a la actitud neutralista seguida por nuestro país desde el estallido de la contienda bélica mundial, colocó a la Argentina como una amenaza para los intereses políticos norteamericanos en América Latina. El virtual embargo económico decretado por los Estados Unidos contra la Argentina, el permanente hostigamiento político-diplomático, la exclusión de la asistencia militar estadounidense e incluso la amenaza militar indirecta afectó severamente el desarrollo de las instituciones militares locales y minó la posición argentina en el contexto de balance de poder subregional.

guerra. Para esto, era central lograr un proceso sostenido de industrialización —en especial de industrialización pesada— y de la ampliación de los márgenes de autonomía económica. En razón de esto, en la DDN se postulaba un modelo de desarrollo industrial con el mayor grado posible de autonomía, ya que para Perón el “problema industrial” constituía el “punto crítico de nuestra defensa nacional”.¹⁰⁷

Además, en este marco doctrinal las Fuerzas Armadas constituyeron instancias básicas del desarrollo nacional, adjudicándoseles tareas productivas de envergadura en el área siderúrgica y petroquímica. Por lo tanto, el primer gobierno peronista impulsó una época de expansión y de modernización de las Fuerzas Armadas argentinas, durante la cual se satisfizo en gran medida las orientaciones industrialistas y corporativas de estas instituciones, en especial del Ejército. Como se dijo, el significativo volumen del presupuesto para la defensa y las Fuerzas Armadas durante los primeros años del gobierno peronista no solamente respondió a la necesidad de contentar a los mandos castrenses y de ese modo neutralizarlos políticamente, sino también a la concepción gubernamental de convertir las Fuerzas Armadas en una instancia básica del desarrollo nacional. En verdad, esta no configuraba una orientación novedosa, ya que sus designios estaban presentes entre los militares del GOU que dominaron el escenario político desde 1943. A partir de 1946, la diferencia estaba dada en el hecho —no menor— de que tal objetivo pasó a formar parte de un proyecto de desarrollo nacional formulado e implementado por un gobierno democrático y popular.

En efecto, durante el gobierno de Perón, este conjunto de orientaciones marcó el rumbo de la política económica y de defensa nacional desvuelta desde el Estado, así como también de su vínculo con las Fuerzas Armadas. El 7 de julio de 1947, durante la Comida Anual de Camaradería de las Fuerzas Armadas, Perón, ya como Presidente de la Nación, reiteró los principales ejes de la DDN ante los altos mandos militares.

La historia y las últimas guerras han puesto en evidencia que la defensa de los Estados no puede improvisarse, so pena de sucum-

¹⁰⁷ PERÓN, Juan Domingo, “Significado de la defensa nacional...”. op. cit., p. 44.

bir bajo los golpes demoleedores de otros más fuertes que, apartándose de las normas de la convivencia, lanzan sorpresivamente el poderío de sus fuerzas para apropiarse de las riquezas y de los bienes ajenos, ya sea para satisfacer las necesidades primordiales de su pueblo o bien para hacerla servir a sus intereses imperialistas. Es, pues, uno de los deberes ineludibles del gobernante velar por una adecuada preparación de las fuerzas armadas, que han de ser custodia de la soberanía, de la libertad, de la riqueza y de la dignidad nacionales.¹⁰⁸

En ese contexto, Perón planteaba la necesidad de *modernizar las Fuerzas Armadas* como un aspecto clave de la defensa nacional y del desarrollo económico del país. Consideraba un deber del gobierno proporcionar a las Fuerzas Armadas los recursos necesarios para su modernización, apoyando “las medidas tendientes a la implantación de las industrias madres” que aporten la tecnología necesaria para ello.

[...] No se trata de aumentar los efectivos de nuestras fuerzas ni someter a nuestro pueblo a un esfuerzo de guerra sino de cambios orgánicos y renovación de materiales, producidos como consecuencia de los adelantos técnicos de las nuevas armas y de los nuevos procedimientos de lucha que caracterizan la guerra moderna. Tales medidas, que son privativas de la propia seguridad de la República, no podrán despertar recelo alguno, porque bien saben nuestro hermanos cuál es nuestra tradición y nuestra conducta, y porque un país en crecimiento como el nuestro, dotado de singulares riquezas, debe ser resguardado por una adecuada capacidad defensiva.¹⁰⁹

En la orientación de Perón, la creación y el crecimiento de la *DGFM* constituía una verdadera solución a los problemas que aquejaban a la industria nacional y, muy especialmente, a la industria vinculada a la defensa nacional. Ello explica el sostenido impulso que la *DGFM* tuvo

¹⁰⁸ PERÓN, Juan Domingo, “Comida Anual de Camaradería de las Fuerzas Armadas (5-7-1947)” en PERÓN, Juan Domingo, *Perón y...*, op. cit., pp. 84 y 85.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 85.

durante el primer gobierno peronista en el marco del denominado *Plan de Gobierno (1947-1951)*, también conocido como Primer Plan Quinquenal.¹¹⁰

Este plan, presentado por Perón el 21 de octubre de 1946 ante la Asamblea Legislativa, tenía como objetivos centrales: establecer las necesidades previsibles de materias primas de origen nacional, combustible, energía eléctrica, maquinarias y transporte; verificar el estado y grado de eficiencia de los sistemas de producción, explotación y distribución de los elementos mencionados; programar en cinco años las obras e inversiones necesarias para asegurar un suministro adecuado de materias primas, combustibles o equipos mecánicos, y para desarrollar la industria y la agricultura del país; llevar a cabo un programa de estímulo a la producción, la descentralización industrial y la industrialización de nuevas zonas, así como diversificar también la producción y el emplazamiento de las fuentes naturales de energía, las vías de comunicación, los medios de transporte y los mercados consumidores; introducir reformas básicas al sistema educativo en todos sus niveles; y organizar el servicio público y sanitario sobre nuevos parámetros. También estableció un conjunto de diversas metas, tales como el reordenamiento de los ministerios del gobierno nacional, el establecimiento de un régimen municipal de la Capital Federal, el reconocimiento y aprobación de los derechos electorales de los suboficiales de las Fuerzas Armadas, la creación de la jurisdicción contencioso-administrativa en la justicia nacional, la organización del servicio exterior de la Nación, el establecimiento de bases legales e institucionales para la inmigración, colonización y población, la creación del cuerpo de aduanas, etc. Tal como en esa ocasión lo expusiera el propio Perón, todas estas metas tenían como objetivo general alcanzar la independencia económica de la Argentina.

¹¹⁰ Este plan fue diseñado por José Figuerola, quien desde 1944 se venía desempeñando como titular del Consejo Nacional de Posguerra. En dicho diseño participó un equipo de más de veinte técnicos pertenecientes a diferentes organismos estatales. En 1946, este funcionario estaba al frente de dicho consejo y del recientemente creado Consejo Coordinador de Investigaciones, Estadísticas y Censo. Ambas instancias formaban parte de la Secretaría Técnica que dependía directamente del Presidente de la Nación. Véase: GAMBINI, Hugo. *La primera presidencia de Perón. Testimonios y documentos*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1983, cap. VI.

De esta manera, el mencionado plan se materializó en 27 proyectos de ley referidos que fueron remitido al Congreso Nacional para su tratamiento legislativo. La mayoría de ellos fueron aprobados y sancionados, y los restantes fueron reformulados y aprobados como decretos presidenciales, resoluciones ministeriales u ordenanzas.¹¹¹

En este contexto, en 1947 y por iniciativa del Poder Ejecutivo, el Congreso Nacional sancionó la Ley 12.987 por medio de la cual se aprobó el Plan Siderúrgico Argentino, que en marzo de 1946 había sido establecido a través del Decreto 8.078/46. Dicho plan tuvo como finalidad la producción de acero de alta calidad destinado al suministro de la "industria nacional de transformación y terminado", fomentando la instalación de plantas destinadas a este tipo de producción y asegurando el afianzamiento de la industria siderúrgica argentina. La acción directa del Estado en la producción de acero estaba destinada, entre otras cosas, a "la defensa nacional y también a los servicios públicos", según se fijaba en esa norma. Para ello, en la ley se estableció que la DGFM debía asesorar al gobierno nacional en todos los aspectos concernientes al plan siderúrgico argentino y, en ese contexto, se aprobó la constitución de la Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (SOMISA), integrada por el Estado a través de la DGFM y por capitales privados. Esta empresa estaba destinada a la producción de arrabio y la elaboración de acero en productos laminados con destino a la industria nacional de transformación y terminado. De este modo, el plan apuntó a la producción de acero para todo el complejo industrial argentino, más allá del suministro de acero para la producción de equipos militares y armamento.

De este modo, a través de la DGFM se le concedió a las Fuerzas Armadas un papel central en el desarrollo industrial del país y en particular en el de la siderurgia y la química pesada, así como también en la elaboración de tecnología pesada básicamente referida a maquinarias y construcciones mecánicas. En este marco, el crecimiento de la DGFM entre los años 1947 y 1955 fue significativo y tuvo un impacto de gran envergadura tanto para la producción de bienes de uso militar como de uso civil.¹¹²

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² ROUQUIÉ, Alain, *Poder militar...*, op. cit.

Además del vertiginoso impulso que estas iniciativas tuvieron con relación a la producción industrial de acero, también fue notable el impacto que tuvo sobre la industria aeronáutica y automotriz directamente vinculada con las Fuerzas Armadas. Ello permitió el desarrollo sostenido de un proceso de re-equipamiento de estas instituciones y en especial del Ejército, mediante la incorporación de blindados y unidades motorizadas, la modernización organizativa y la adquisición de nuevos sistemas de armas modernas, todo lo cual hizo posible que durante esos años alcanzaran un amplio despliegue territorial.¹¹³

En definitiva, este conjunto de medidas apuntó a la declamada "independencia económica", condición indispensable —según Perón— para el desarrollo nacional y para el desenvolvimiento defensivo del país. De este modo, la defensa nacional constituyó una dimensión fundamental del proyecto económico del gobierno y, en ese contexto, el desarrollo industrial producido en el ámbito de la defensa le brindó un impulso decisivo al desarrollo de la economía nacional, tal como lo expresó Perón en numerosas ocasiones.

Resulta grato a mi espíritu de soldado reconocer el papel importante que están jugando las Fuerzas Armadas en la consolidación de la independencia económica, no sólo como custodia de la soberanía nacional, sino también por su contribución efectiva y trascendente en el campo de la economía y del trabajo. Hablan de ello elocuentemente [...] las actividades de la Dirección General de Fabricaciones Militares, que crea industrias, instala altos hornos, levanta fábricas y talleres, donde también se produce material de uso civil, productos químicos y fertilizantes; institución que ahora está empeñada en echar las bases para la ejecución de un plan siderúrgico sobre el que descansará gran parte de nuestra capacitación industrial.¹¹⁴

Todo esto se inscribió en el marco de una política económica fuertemente volcada a la industrialización, cuyo resultado estructural estuvo

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ PERÓN, Juan Domingo, "Comida Anual de Camaradería de las Fuerzas Armadas (5-7-1948)" en PERÓN, Juan Domingo, *Perón y...*, op. cit., pp. 103 y 104.

dado por un “acelerado crecimiento industrial que dio por terminado el modelo agroexportador” en el que se produjo un significativo “aumento de la participación de los trabajadores en el ingreso” mediante la “incorporación de la clase trabajadora en términos económicos, sociales y políticos”.¹¹⁵

Para ello, la política económica del peronismo clásico fue instrumentalizada a través de una serie de recursos institucionales de vital importancia en torno de los cuales se materializó la profundización de la intervención estatal en el proceso económico, ya sea como instancia regulatoria o como actor empresario.¹¹⁶

En el plano monetario y crediticio, en marzo de 1946, por solicitud del Presidente electo, Farrell impulsó la Ley 8.503 mediante la cual se dispuso la nacionalización del BCRA, convirtiéndolo en exclusivo emisor monetario y en una entidad autárquica dirigida por un directorio compuesto por los representantes de la banca pública y de distintos ministerios, y un presidente designado por el Poder Ejecutivo. Adicionalmente, la Nación garantizaba el valor de los depósitos de todos los bancos públicos y privados, a cambio de lo cual la totalidad de dichos depósitos se transferían al BCRA dejando a los bancos sin posibilidad de dar préstamos. El BCRA facilitaría los fondos a través de redescuentos para que los bancos pudieran realizar actividades crediticias, pero para ello debían seguir las orientaciones que aquel les impartiera. De este modo, el crédito nacional quedó en manos del BCRA y, a partir de la asunción del gobierno peronista, las líneas de créditos decididas por éste, bajo la conducción de Miranda, pasaron a ser coordinadas por los bancos estatales y estuvieron destinadas básicamente a financiar la actividad agropecuaria, industrial, minera, hipotecaria, etc.¹¹⁷ Otra medida promulgada por Farrell antes de la asunción de Perón fue la creación del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI) como entidad

¹¹⁵ BASUALDO, Eduardo, *Estudios de historia económica argentina: desde mediados del siglo XX hasta la actualidad*, Siglo Veintiuno Editores Argentina, Buenos Aires, 2010, p. 34.

¹¹⁶ Véase: GIRBAL-BLACHA, Noemí, “El Estado benefactor, dirigista y planificador. Continuidad y cambio en la economía y la sociedad argentina” en GIRBAL-BLACHA, Noemí (coord.), *Estado, sociedad y economía en la Argentina (1930-1997)*, Universidad Nacional de Quilmes Editorial, 2004.

¹¹⁷ LUNA, Félix, *Perón y su tiempo. I. La Argentina...*, op. cit., cap. III.

autárquica dirigida por el titular del BCRA y que pasó a detentar el monopolio del comercio de exportación de granos, la actividad económica más rentable de la Argentina que estaba en manos de las grandes casas cerealeras. Desde entonces, el excedente económico generado por esa intermediación comercial fue canalizado hacia el fomento de la industrialización mediante créditos baratos y también de la compra de materiales sobrantes de guerra.¹¹⁸

Asimismo, se llevó a cabo un abarcativo proceso de *promoción industrial* a través del Banco Industrial, creado en 1944, y de la ejecución de un conjunto de incentivos arancelarios, impositivos y crediticios a favor de aquellas actividades industriales declaradas de "interés nacional". Del mismo modo, además del impulso que se le dio a la DGFMI se conformaron, fortalecieron y expandieron una serie de empresas estatales con fuerte incidencia en la producción industrial, tales como la Dirección Nacional de Fabricaciones e Investigaciones Aeronáuticas (DINFIA), dedicada a la producción de aviones, automotores y material de repuestos; los Astilleros y Fábricas Navales del Estado (AFNE), destinados a la producción de barcos y materiales navales; la Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE), a cargo de las empresas alemanas adquiridas por el Estado; y SOMISA, entre otras.¹¹⁹

En otro orden, la política económica del primer gobierno peronista también supuso la adquisición por parte del Estado de algunas empresas de servicios públicos, lo que el propio gobierno denominó "nacionalizaciones". La primera adquisición estatal se produjo en septiembre de 1946 cuando se decidió la compra de la Unión Telefónica, vinculada a la INT, aunque ésta siguió a cargo del asesoramiento técnico y la provisión de materiales a la recientemente conformada Empresa Mixta Telefónica Argentina (EMTA). En marzo de 1948 se concretó la compra por parte del Estado argentino de los ferrocarriles ingleses y franceses, luego de dos años de arduas negociaciones. Estos ferrocarriles brindaban pocas ganancias y debían recibir una inversión importante a efectos de su modernización. Del mismo modo, también se le dio un fuerte impulso a

¹¹⁸ *Ibíd.*; y DI TELLA, Torcuato, *Historia social de la Argentina contemporánea*, Tróquel, Buenos Aires, 1998, cap. XX.

¹¹⁹ BASUALDO, Eduardo, *Estudios de historia económica...*, op. cit., p. 37.

algunas empresas adquiridas o formadas durante el gobierno anterior. En enero de 1946, la provisión de gas para la Capital Federal y el Gran Buenos Aires quedó en manos de la empresa estatal Gas del Estado y en diciembre de 1949 quedó inaugurado el primer gran gasoducto que unió Comodoro Rivadavia con la Capital Federal. En mayo de 1949, las cuatro compañías aéreas que cubrían los servicios domésticos e internacionales, y que eran de capital mixto, fueron adquiridas totalmente por el Estado y un año más tarde se formó la empresa Aerolíneas Argentinas, al tiempo que se inauguró el Aeropuerto Internacional de Ezeiza "Ministro Pistarini". Asimismo, se le brindó un impulso enorme a la marina mercante nacional a través de su empresa, la Flota Mercante del Estado. En 1947 se creó la empresa estatal Agua y Energía Eléctrica, empresa autárquica a cargo de las obras de riego y las usinas eléctricas estatales, y que se encargó de construir algunas centrales eléctricas de mediano nivel y otros tantos diques para generación de energía eléctrica. Esta política se completó con la compra de numerosas empresas menores o locales, edificios, terrenos, puertos etc.¹²⁰

Bajo esta orientación general, el 1º de diciembre de 1952 Perón expuso ante la Asamblea Legislativa el Segundo Plan Quinquenal, el cual, a diferencia del *Plan de Gobierno (1947-1951)*, constituyó un verdadero plan integral de gobierno y fue remitido al Congreso Nacional como proyecto de ley.¹²¹ Dicho plan comprendió el planeamiento de una serie de aspectos socioeconómicos y políticos centrales, tales como la acción social (organizaciones populares, trabajo, previsión social, educación, cultura, investigaciones técnicas, salud, vivienda y turismo); la acción económica (acción agraria, forestal, minería, combustible, hidráulica, energía eléctrica, industrias); el comercio y las finanzas (comercio interno y externo, política financiera, fiscal y monetaria); el servicio y trabajo públicos (transporte, vialidad, puertos, comunicaciones, obras y servicios sanitarios); y la racionalización administrativa, legislación general, inversiones estatales y planes militares.¹²²

¹²⁰ DI TELLA, Torcuato, *Historia social...*, op. cit.

¹²¹ Dicho proyecto se convirtió en la Ley 14.184, sancionada el 21 de diciembre de 1952 y promulgada por el Poder Ejecutivo el día 29 de ese mes.

¹²² PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, *Segundo Plan Quinquenal de la Nación*, Subsecretaría de Informaciones, Buenos Aires, 1953.

En relación con los *planes militares*, allí se estableció que el objetivo fundamental de la Nación en materia castrense era “acrecentar su poder en armonía con el desarrollo del país para respaldar la irrevocable decisión de constituir una Nación socialmente justa, económicamente libre y políticamente soberana”. En ese marco, se indicó que durante el primer plan quinquenal la colaboración y la contribución brindada por las Fuerzas Armadas al desarrollo económico y la acción social del país habían sido considerables, tal como se había podido observar en la colaboración que el Ministerio de Defensa Nacional prestó a la industria nacional a través de la conducción del plan siderúrgico; la del Ministerio de Marina en relación con el desenvolvimiento de la marina mercante, el desarrollo portuario y las iniciativas antárticas; la del Ejército en materia agraria y social; la del Ministerio de Aeronáutica al desarrollo de la aviación civil y a la industria mecánica y de aviones.

En el contexto del segundo plan quinquenal se postuló la continuidad de esta labor estableciendo como uno de los objetivos generales fundamentales de los ministerios militares el de “fomentar el desarrollo potencial industrial militar nacional con el fin de contribuir con el resto de las fuerzas positivas del país al logro del bienestar del pueblo”, según se establecía en aquel plan.

De todos modos, el proceso de industrialización llevado a cabo por el peronismo, si bien significó la ruptura del modelo de acumulación agroexportador, no logró un grado de profundidad que hubiera permitido incorporar “en la estructura productiva interna aquellas actividades que indican la superación de la etapa de la industrialización liviana —producción de acero, petroquímica, etcétera—, lo que habría permitido una mayor expansión económica y autonomía nacional”,¹²³ tal como se lo había propuesto Perón al comienzo de su gobierno.

En verdad, desde 1952 hasta el golpe de Estado castrense que provocó la caída de Perón, las dificultades para la concreción de aquellos objetivos no sólo se debieron a las limitaciones del modelo económico pergeniado por el peronismo sino también a la profunda crisis económica y política por la que atravesó el país y el propio gobierno peronista.

¹²³ BASUALDO, Eduardo, *Estudios de historia económica...* op. cit., p. 41.

4. La primera Ley de Defensa Nacional de la Argentina

Un paso fundamental para la institucionalización de los criterios doctrinales propios de la DDN estuvo dado por la promulgación en 1948 de la primera Ley de Defensa Nacional existente en el país, es decir, la primera ley que reguló la organización institucional para hacer frente a eventuales situaciones de guerra. El 1º de septiembre de ese año, el Congreso Nacional sancionó la Ley 13.234 *de organización de la Nación en tiempo de guerra, las que serán adoptadas en tiempo de paz*.¹²⁴ Dicha ley reguló exclusivamente todo lo relativo a la dirección de la guerra, la organización territorial en tiempo de guerra, la defensa interior en tiempo de guerra, y las requisiciones para la defensa nacional. No obstante, esta ley constituyó, en verdad, la pieza jurídica central del primer sistema institucional integrado de defensa nacional existente en el país, cuyas instancias fundamentales estuvieron conformadas por el Consejo de Defensa Nacional (CODENA) creado en 1944 como órgano de conducción superior de la defensa nacional, la DGFM como organismo encargado de planear y llevar a cabo la producción industrial para la defensa nacional; y la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad (CNZS) creada a través del Decreto 15.385/44 a los efectos de definir y administrar la faja de frontera terrestre y marítima como zonas de seguridad destinadas a complementar las previsiones de la defensa nacional y militar.

En el mensaje presidencial que acompañó al proyecto de ley que inició el trámite legislativo previo a la sanción de la mencionada norma se indicó con precisión que se trataba de una ley de *preparación para la defensa militar del país en caso de guerra* y permitió observar la integralidad institucional que se pretendía con ella en todo lo relativo a la planificación y coordinación del esfuerzo nacional destinado a la defensa nacional y a la utilización del instrumento militar en caso de tener que hacer frente a una situación de conflicto bélico externo.

[Esta ley] permitirá a los organismos militares consolidar y aumentar en alto grado el poder defensivo de la Nación, mediante

¹²⁴Publicada en *Boletín Oficial*, Buenos Aires, 10 de septiembre de 1948.

una coordinación de las misiones que competen a cada una de las fuerzas armadas de la Nación, dentro del Plan General de Defensa Nacional, coordinación que permitirá sin duda una utilización armónica y mancomunada de todo el potencial bélico, evitando las consecuencias graves que en tiempo, energía y dinero siempre comporta toda descentralización.¹²⁵

Además, en dicho mensaje se especificó que el proyecto tomaba como antecedentes parlamentarios fundamentales en materia de legislación comparada a la Ley de Defensa Nacional francesa de 1938, la Ley 965 de Organización de la Nación para tiempo de Guerra de Italia de 1925, la Ley 242 de Estados Unidos de 1916 mediante la cual se creó el Consejo de Defensa Nacional, y otra legislación latinoamericana como la chilena y la brasileña en la materia.¹²⁶ Esto era importante dado que la oposición antiperonista no concordaba con la ley, ya que consideraba que daba lugar a la "militarización de la defensa nacional". En verdad, la intención del gobierno era dotar al país de un instrumento organizativo para conformar una estructura institucional de conducción de la defensa nacional en tiempo de paz y de guerra e instituir las instancias básicas de coordinación interinstitucional en el plano estratégico y operativo en una situación de guerra, siempre en sintonía con la consideración de que todo conflicto bélico moderno no se limitaba a las operaciones militares sino que implicaba un esfuerzo altamente coordinado de la estructura política, administrativa, económica y social del país.¹²⁷

El CODENA constituía un organismo fundamental en el esquema institucional de la defensa nacional conformado durante el gobierno militar que se inició en 1943. Su misión era resolver "los problemas fundamentales que atañen a la organización general de la Nación para la guerra". Estaba integrado por el conjunto de los ministros del Poder

¹²⁵ Citado en: PASCALE, Norberto, *Políticas de defensa en la República Argentina*, mimeo, Buenos Aires, 1991, pp. 64 y 65.

¹²⁶ *Ibid.*; y BALLESTER, Horacio, "El ordenamiento de la defensa nacional. La ley 13.234 de organización de la Nación para tiempo de guerra" en FRENKEL, Leopoldo (comp.), *El justicialismo. Su historia, su pensamiento y sus proyecciones*, Legasa, Buenos Aires, 1984

¹²⁷ *Ibid.*

Ejecutivo y las resoluciones debían ser tomadas en su seno en acuerdo general de ministros. Había sido creado el 20 de septiembre de 1943 por acuerdo general de ministros y bajo la inspiración del entonces Coronel Perón. A través del Decreto-Ley 9.330/43 —de carácter secreto— se le fijaron como sus principales misiones en tiempo de paz las de determinar la correlación entre la política internacional y la preparación de todas las fuerzas del país para hacer frente a las necesidades de la defensa nacional; impartir a los diferentes organismos y ramas del gobierno nacional las directivas generales para la preparación y ejecución de la defensa nacional, sin intervenir en la disposición de las propias Fuerzas Armadas; armonizar las potencialidades del país en relación con su posición internacional y los factores que influyen sobre el desarrollo nacional; y estudiar y evaluar los proyectos de ley relativos a la organización defensiva del país y las situaciones de emergencia en caso de guerra. En tiempo de guerra se le sumaba la misión de intervenir en la dirección superior de la guerra y de los grandes problemas derivados de ella, sin intruiscirse en las operaciones militares. Para ello, al CODENA se le asignaron como funciones específicas: la definición de los objetivos políticos de la Nación en función de darle continuidad a la política internacional del país; la promoción de los estudios de las hipótesis de guerra; el mantenimiento de los objetivos políticos del país en armonía con sus potencialidades bélicas; la dirección del proceso de elaboración del Plan de Guerra de la Nación impartiendo las instrucciones de guerra a los ministerios civiles; la reunión de los elementos necesarios para preparar el plan de defensa nacional y realizar los estudios pertinentes para ello; la coordinación de las acciones de los ministerios militares y la de los ministerios civiles entre sí y con las Fuerzas Armadas en lo relativo a la defensa nacional; el control de la preparación de los planes desenvueltos por los ministerios civiles en relación con la defensa nacional; y el asesoramiento en todo lo concerniente a la conducción superior de la guerra.

Asimismo, mediante el Decreto-Ley 13.939/44,¹²⁸ se aprobó la reglamentación del funcionamiento del CODENA; se convalidaron sus funciones generales y específicas; se dispuso la organización en cada

¹²⁸ Publicada en *Boletín Oficial*, Buenos Aires, 5 de junio de 1944.

ministerio civil de una dirección encargada de los preparativos de la defensa nacional en lo concerniente a sus funciones específicas; y se crearon numerosas comisiones de estudio para la defensa nacional con la función de asesorar al CODENA en lo atinente a aspectos y áreas claves de la misma tales como la política internacional, la coordinación militar, las industrias, el comercio, las materias primas, el potencial humano, las finanzas, el transporte terrestre, fluvial, marítimo y aéreo, las comunicaciones, la seguridad, la defensa antiaérea, la instrucción superior, técnica, pre y pos-militar, la sanidad, la previsión social, la moral y la propaganda y las leyes de defensa nacional.

Así, el CODENA constituyó el "primer organismo que reunía funciones militares y civiles para estudiar los aspectos más importantes de la defensa nacional, lo que hasta ese momento era privativo de los militares en la vieja concepción de la defensa nacional",¹²⁹ tal como quedó expresado en los considerandos del Decreto-Ley "5" 9.330/43, en clara sintonía con los parámetros doctrinales de la "guerra total" inscritos en la DDN.

[...] El concepto de defensa nacional no implica un asunto netamente militar, sino un elevado juicio sobre la potencialidad de la Nación para la defensa de los sagrados intereses del país, concurriendo en la paz al progreso y al bienestar de la República y en la guerra al empleo armónico de los medios para obtener la victoria. [...] Las características de la guerra moderna establecen la necesidad de diferenciar la dirección de la guerra total y la de las operaciones terrestres y marítimas, lo que impone la existencia de un organismo destinado a la preparación de la guerra total, separadamente de los que existen con el mismo fin para las Fuerzas Armadas.¹³⁰

De este modo, ya en 1944 quedó instituida una "clara diferenciación de los dos aspectos fundamentales de la defensa nacional" en el marco de la DDN, esto es, el instrumento militar encargado de llevar a cabo las operaciones de guerra, y el "resto de los factores del potencial nacional",

¹²⁹ PASCALE, Norberto, *Políticas de defensa...*, op. cit., p. 58.

¹³⁰ Citado en: *Ibid.*, pp. 58 y 59.

cuya preparación, dirección y coordinación quedó a cargo de "un organismo conformado por los ministerios del Poder Ejecutivo" en el "más alto nivel político".¹³¹

La Ley 13.234 convalidó los Decretos-Leyes 9.330/43 y 13.939/44¹³² así como también las misiones y funciones del CODENA allí establecidas,¹³³ ratificando este consejo como la principal instancia organizativa en materia de defensa nacional.

La importancia del CODENA en el esquema institucional organizado por el peronismo clásico fue claramente expuesto por el oficialismo durante el debate parlamentario que antecedió la sanción de la Ley 13.234 y que se desarrolló entre agosto y septiembre de 1948. En la Cámara de Diputados del Congreso Nacional, el miembro informante del oficialismo, el diputado peronista Álvarez Pereyra, indicó con precisión que el proyecto en consideración era "un instrumento legal que permitirá encarar con unidad de acción y doctrina los problemas fundamentales de nuestra defensa nacional", a la que consideró una esfera de la vida institucional no limitada a la acción de las Fuerzas Armadas sino referida al propio desarrollo nacional.

Sabido es que la guerra moderna ha dejado de ser el duelo militar entre los ejércitos de los países en conflicto, para ser una lucha total, de pueblo contra pueblo. Es la Nación en armas que exige y compromete todas las fuerzas morales y materiales del país y afecta todas sus actividades e intereses. Por ello mismo, porque es una lucha de nación a nación, reclama la contribución integral de todos sus recursos y, por ende, una vasta y metódica preparación que le permita planificar desde tiempo de paz la oportuna utilización en tiempo de guerra de todos esos elementos que en hombres y recursos materiales integran el potencial bélico del país. Esas previsiones para la adecuada, oportuna y más rápida utilización del material bélico implica una labor de tal amplitud y de tan vastos aspectos, que no sólo no escapa a la comprensión de los técnicos y profesionales mi-

¹³¹ *Ibid.*, p. 59.

¹³² Publicada en *Boletín Oficial*, Buenos Aires, 5 de junio de 1944.

¹³³ BALLESTER, Homacio, "El ordenamiento de la defensa nacional...", *op. cit.*, p. 338

litares, sino al espíritu civil más desprevenido en materia de defensa nacional.¹³⁴

También exaltó la importancia que al respecto tenía el CODENA como organismo angular del sistema de preparación y organización de la guerra en tiempo de paz.

Al crear [el CODENA] se definieron como tareas fundamentales a cumplir: a) determinar la correlación entre política internacional y todas las fuerzas del país para responder a las necesidades de la defensa nacional; b) impartir a las distintas ramas del gobierno las directivas generales para la preparación y ejecución de la defensa nacional, fijándole los objetivos a alcanzar; c) armonizar la potencialidad del país en relación con su posición internacional y los múltiples factores que influyen sobre el desarrollo general de la Nación. Para responder a tan alto cometido, el Consejo de Defensa Nacional, integrado por el señor Presidente de la Nación y sus ministros secretarios de Estado, requiere en la actualidad ser munito del instrumento legal que le permita desarrollar sobre bases estables y programas concretos de ejecución todo cuanto concierne a la preparación y organización de la defensa nacional.¹³⁵

A su vez, en esa oportunidad, Álvarez Pereyra propuso la creación del Estado Mayor de Coordinación como órgano dependiente del Presidente de la Nación y del CODENA, con la finalidad de coordinar las labores militares conjuntas de las Fuerzas Armadas. Este organismo se creó efectivamente al año siguiente y fue el antecedente inmediato anterior a lo que en los años sesenta se instituyó como Estado Mayor Conjunto.

La conquista que significó en su hora la creación del Consejo de Defensa Nacional, como organismo superior y coordinador de la defensa nacional, debe ser completada por la creación del Estado

¹³⁴ CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN, *Diario de Sesiones*, Buenos Aires, 12 de agosto de 1948, pp. 2612 y 2613.

¹³⁵ CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN, *Diario de Sesiones*, Buenos Aires, 12 de agosto de 1948, p. 2612.

Mayor de Coordinación, que será su verdadero órgano de estudio y asesoramiento, para la programación de planes y tareas que deberán cumplirse no sólo entre las dependencias de las fuerzas armadas, sino por intermedio de los organismos dependientes de las ramas de la administración civil, cuya cooperación y alistamiento, dentro de sus respectivas actividades, es tan importante y decisiva como el que incumbe a las reparticiones militares. Ese organismo [...] ha de coordinar el esfuerzo y la acción de las fuerzas armadas, ha de ser también el organismo que planifique la acción de los ministerios civiles y las demás fuerzas vivas de la Nación, complementando así las tareas, que en lo que respecta a ejecución y vigilancia de los planes de defensa de dichos organismos no militares, le competen a la Secretaría del Consejo de Defensa Nacional, que ya se halla en funciones en todos los ministerios y secretarías de Estado nacionales y en las principales entidades autárquicas, grandes municipalidades, etc.¹³⁶

Justamente, la integralidad de la concepción de *defensa nacional* que se traducía en el mencionado proyecto de ley se reflejó en el hecho de que, en verdad, dicho proyecto se inscribió en el Plan Quinquenal de Gobierno dado a conocer en 1947. Para el peronismo, la defensa nacional no se improvisaba ya que era el reflejo de las potencialidades políticas, económicas y sociales del país.

La ley que el Poder Ejecutivo reclama, tiende justamente a evitar al país, en el remoto pero no imposible acontecimiento de una contienda bélica, tener que lamentar las consecuencias de una movilización tardía, incompleta, improvisada y onerosa [...] Este proyecto, de convertirse en ley, permitirá a los organismos militares consolidar y aumentar en alto grado el poder defensivo de la Nación, confiado a su capacidad técnica, mediante una coordinación entre las misiones que competen a cada una de las fuerzas armadas de la Nación, dentro del plan general de defensa nacional. Coordinación que permitirá, sin duda, una utilización

¹³⁶ CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN, *Diario de Sesiones*, Buenos Aires, 12 de agosto de 1948, p. 2613.

armónica y mancomunada de todo potencial bélico, evitando las consecuencias graves que en tiempo, energías y dinero siempre comporta toda descentralización.¹²⁷

En el Senado de la Nación, el debate con la oposición fue álgido, ya que acusaba al gobierno de pretender, mediante la referida ley, militarizar ciertas esferas civiles de la vida nacional. El senador peronista Alberto Teisaire negó tal acusación e insistió en el carácter preventivo que debía guardar la defensa nacional.

Es posible que un proyecto de esta naturaleza sea campo propicio para que los imaginativos den vuelo a su fantasía. Pero todas las especulaciones al respecto pierden su valor tan pronto se piensa que para nuestro pueblo la guerra no es, en ningún caso, un hecho deseado ni sería la consecuencia de un acto voluntario, sino una imposición producto de circunstancias ajenas a nuestra propia voluntad. Es por ello que este proyecto de ley es de carácter preventivo. No es apresto bélico para desatar una guerra; es sólo una medida elemental de seguridad. Es uno de los tantos pasos orgánicos que un gobierno progresista como el nuestro debe dar, a fin de encauzar acciones, hoy dispersas, en una corriente única, que en el fondo significa resolver un problema fundamental ahorrando tiempo, energías y dinero. La experiencia enseña que la improvisación en estos asuntos da lugar más tarde a soluciones de emergencia que deben evitarse por ser ellas tardías, inadecuadas e inconvenientes como que son el resultado de la improvisación, del desorden y de la falta de organización [...] El proyecto que se considera es indispensable a la seguridad de la Nación, facilitando a las fuerzas armadas la coordinación indispensable e imprescindible. Organizar una nación para la guerra es una necesidad, es resolver un problema que exige largos y pacientes estudios de cuyos resultados depende nuestra existencia, en el caso desgraciado de un conflicto armado.¹²⁸

¹²⁷ CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN, *Diario de Sesiones*, Buenos Aires, 12 de agosto de 1948, p. 2613.

¹²⁸ CÁMARA DE SENADORES DE LA NACIÓN, *Diario de Sesiones*, 1 de septiembre de 1948, p. 1585.

Asimismo, Teisaire también reiteró los conceptos centrales de la DDN, en particular la concepción de que la defensa nacional comprendía el esfuerzo político, económico y social nacional y no se limitaba al accionar de las Fuerzas Armadas.

La guerra moderna es infinitamente variada en sus aspectos, en su ritmo y en los medios que su desarrollo exige. Las fuerzas armadas no constituyen sino una parte de la defensa nacional. La defensa nacional es un deber ciudadano, sin distinción de sexo, profesión o actividad, deber que no surge de la guerra misma, sino que la precede y la sobrevive, teniendo por ella carácter permanente. El deber de la defensa, que sólo alcanzaba en el pasado a los hombres incorporados a las fuerzas armadas, se ha transformado hoy en el deber de la defensa nacional, en el que cada habitante debe tener su puesto señalado para servir a la defensa de la nación. El poder ya no se tasa como en el pasado, principalmente por el número y calidad de los habitantes, sino también por los medios, entrando para ello en juego la capacidad industrial, la materia prima, el combustible, la energía, los elementos; las armas, las municiones, el transporte, etcétera [...] Las guerras en nuestros días son guerras totales, en las que se combate simultáneamente y con igual intensidad sobre seis frentes bien distintos, aunque íntimamente relacionados y dependientes entre sí, ya sea estratégica o tácticamente. Dichos frentes son: el político, el económico, el terrestre, el marítimo, el aéreo y el frente interior. De allí que, aunque cualquier nación puede iniciar una guerra, su capacidad para sostenerla con eficacia estará supeditada a las fuerzas y medios de que disponga en cada uno de los frentes antes nombrados. La cooperación entre sí y la resistencia que puedan oponer a los eventuales enemigos son factores de extraordinaria importancia que el Estado debe prever y organizar, realizando su planificación al detalle.¹³⁹

¹³⁹ CÁMARA DE SENADORES DE LA NACIÓN, *Diario de Sesiones*, 1° de septiembre de 1948, pp. 1585 y 1586.

El 27 de septiembre de 1948, el proyecto de ley enviado al parlamento por el gobierno peronista fue sancionado y quedó posteriormente promulgado como la *Ley 13.234 de organización de la Nación en tiempo de guerra las que serán adoptadas en tiempo de paz*.

En relación con la dirección de la guerra, esta ley le fijó al Presidente de la Nación en su carácter de jefe supremo del Estado, comandante en jefe de las Fuerzas Armadas y Presidente del CODENA, la "responsabilidad superior de la preparación, organización y dirección de la defensa nacional". El conjunto de "previsiones necesarias para la organización de la Nación en tiempo de guerra" debía ser adoptado en tiempo de paz, de acuerdo a las directivas fijadas por el CODENA, mientras que a los ministerios o secretarías de Estado le correspondía la preparación y ejecución de las medidas destinadas a la aplicación de aquellas previsiones. De este modo, luego del Presidente de la Nación, el CODENA se constituyó en la instancia de conducción y organización superior más importante en materia de defensa nacional y particularmente, en la organización nacional para la guerra. Se le otorgó la responsabilidad de establecer "las medidas tendientes a pasar de la organización del país en tiempo de paz a la organización para tiempo de guerra" y de emitir las orientaciones necesarias a todos los organismos del Estado en lo relacionado con la movilización de las Fuerzas Armadas; la organización de la defensa civil, la seguridad interior y el funcionamiento de la administración y de los servicios públicos; el aseguramiento del ritmo de trabajo intensivo en todos los órdenes de la producción, el comercio y la industria; y, finalmente, la creación de los organismos necesarios para planificar, coordinar y dirigir el aprovechamiento del potencial de guerra de la Nación. Para ello, el CODENA debía fijar, en tiempo de paz, las atribuciones y responsabilidades de cada ministerio o secretaría de Estado en la "preparación del país para la guerra" y en la "movilización y utilización de las personas y recursos concernientes a cada rama de la administración pública" así como de las actividades privadas. La movilización de las Fuerzas Armadas y de todos aquellos recursos correspondientes a los ministerios civiles debía ser ejecutada por los respectivos organismos militares o civiles, pero siguiendo la orientación y los planes aprobados por el CODENA, para lo cual debía establecer, en tiempo de paz, las prioridades para la utilización de las personas y re-

cursos según las necesidades de las Fuerzas Armadas y de los ministerios civiles, y debía utilizar todas "las fuerzas de que dispone la Nación, los establecimientos destinados a la fabricación del material de guerra, la movilización industrial, la distribución de la mano de obra y las materias primas, y todo lo concerniente al abastecimiento general para las tropas, población civil y las necesidades de la producción económica".

Por su parte, en la Ley 13.234, la conducción de la guerra en sus aspectos político-militares competía "directamente" al presidente de la Nación. Para ello, éste debía ser asistido por el Gabinete de Seguridad Exterior o Gabinete de Guerra, presidido por el ministro de Relaciones Exteriores y compuesto por los secretarios de Relaciones Exteriores, de Guerra, de Marina y de Aeronáutica. A su vez, a esos efectos, dicho gabinete debía ser asistido por el Estado Mayor de Coordinación, compuesto por jefes y oficiales de los Estados Mayores de las tres fuerzas castrenses. Asimismo, en caso de guerra, el presidente de la Nación designaría un "Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas" encargado de la dirección integral de las operaciones con la asistencia del Estado Mayor de Coordinación.

También se organizó un Gabinete de Seguridad Interior, que era presidido por el ministro del Interior y compuesto por los secretarios de Justicia e Instrucción Pública, de Obras Públicas y de Salud Pública, a los fines de coordinar los problemas relativos al "frente interno de la Nación en guerra". Finalmente, se conformó un Gabinete de Seguridad Económica, presidido por el ministro de Hacienda y compuesto por los secretarios de Agricultura, Comercio e Industria y de Trabajo y Previsión, y encargado de la coordinación de "los problemas de los abastecimientos, la producción, el comercio y las finanzas".

En tiempo de guerra, el país sería dividido en "Zonas de Operaciones" terrestres, navales o aéreas, y en "Zona del Interior". En las primeras, un "Comando Superior" castrense debía ejercer la autoridad total del gobierno militar, civil y administrativo, subordinando inclusive a las autoridades civiles de dichas zonas. En la segunda, que comprendía todo el territorio nacional que no hubiese sido declarado zona de operaciones, las autoridades civiles nacionales, provinciales y municipales mantendrían las jurisdicciones y atribuciones típicas de tiempos de paz.

Posteriormente, la Ley 13.234 estableció un conjunto de provisiones referidas a la defensa antiaérea en la zona del interior y otras relativas a la "vigilancia y defensa antiaérea territorial pasiva". También reguló el Servicio Civil de Defensa Nacional, definiéndolo como "el conjunto de obligaciones que el Estado impone a sus habitantes no movilizados para el servicio militar a los efectos de contribuir directa e indirectamente a la preparación y sostenimiento del esfuerzo que la guerra impone a la Nación". Dicho servicio debía ser regulado por el Poder Ejecutivo y su preparación estaría a cargo del CODENA.

Finalmente, la mencionada ley estableció una serie de extensas regulaciones acerca de las requisiciones en tiempos de guerra relativas a los servicios personales y de sindicatos, las sociedades y asociaciones de todo género, la propiedad y el uso de los bienes muebles, inmuebles y semovientes, las patentes de invención y las licencias de explotación que resultaran necesarios para la defensa nacional.

De este modo, la Ley 13.234 dejó en manos del Presidente de la Nación la conducción superior y centralizada del esfuerzo nacional en tiempos de guerra y la preparación de dicho esfuerzo en tiempos de paz. Asimismo, entre sus prescripciones, reflejando los parámetros básicos de la DDN sostenida por el peronismo, no se circunscribía el esfuerzo de la guerra al conjunto de operaciones bélicas llevadas a cabo por las Fuerzas Armadas sino, más bien, al desenvolvimiento integral del sistema político, administrativo, económico y social del país. Por cierto, en ella no se instituyó el papel institucional de las Fuerzas Armadas ni sus instancias de conducción, sus funciones y misiones o su estructura orgánico-funcional; estos aspectos quedaron regulados en otras normas. Tampoco se conceptualizó allí a la *defensa nacional*, aunque, a partir de su contenido y del marco doctrinal en el cual se la concibió, quedaba claro que ella englobaba el esfuerzo nacional necesario para hacer frente a *agresiones militares externas*, esto es, *agresiones producidas por las Fuerzas Armadas de otro Estado sobre nuestro país*. En cambio, la Ley 13.234 sí fijó las estructuras de gobierno, de gestión y operativa necesarias a los fines de la defensa nacional en tiempo de paz y de guerra. Para esto, por cierto, se le reservó al CODENA la responsabilidad institucional máxima en la preparación y coordinación del sistema nacional defensivo, en asistencia del Presi-

dente de la Nación. Todo ello, en definitiva, convirtió a la Ley 13.234 en una norma precursora en la materia, tanto en el ámbito nacional como regional.

Esta nueva institucionalidad se completó con la conformación de otros organismos de conducción militar y de la defensa nacional. En enero de 1949, a través del Decreto 1.775/49 se creó el Estado Mayor de Coordinación bajo la dependencia directa del presidente de la Nación. Este organismo tuvo como función principal contribuir con la formulación de los objetivos políticos de la Nación en lo relativo a la Defensa Nacional, preparar el "proyecto de apreciación político-militar" que contuviera las hipótesis de guerra y/o conflicto del país, colaborar con la apreciación estratégica general, y redactar las directivas específicas para que las diferentes fuerzas preparen sus respectivos planes de operaciones. De este modo, el Estado Mayor de Coordinación constituyó el embrión del futuro Ministerio de Defensa Nacional y, en lo concreto, reemplazó a la secretaría del CODENA en todo lo concerniente a la coordinación de las actividades de la defensa nacional en el nivel político-militar.

De todos modos, como esta situación era institucionalmente contradictoria, al mes siguiente el Poder Ejecutivo creó la Secretaría de Defensa Nacional a cuyo cargo nombró a un funcionario con el rango ministerial y colocó al Estado Mayor de Coordinación y a todos los organismos del Comando General del Interior del Ministerio de Guerra bajo su dependencia. Con ello, el gobierno intentó evitar la superposición de misiones, funciones, actividades y gastos entre los ministerios militares —esto es, el Ministerio de Guerra, Ministerio de Marina y Secretaría de Aeronáutica— y generar condiciones institucionales favorables a la coordinación de sus tareas en el nivel político superior.¹⁴⁰ Ello fue la antesala de la conformación del Ministerio de Defensa Nacional.

Esto ocurrió un tiempo después a través del Decreto 7.268/49, en el que se organizó y puso en funcionamiento el Ministerio de Defensa Nacional. A dicho ministerio se le fijaron importantes funciones en lo relativo a la conducción y coordinación de los asuntos referidos a la defensa nacional y las fuerzas militares, tales como la preparación de la defensa nacional en sus aspectos conjuntos, la coordinación de los

¹⁴⁰PASCALÉ, Norberto, *Políticas de defensa ...*, op. cit., pp. 71 y 72.

ministerios militares para la preparación y empleo de las Fuerzas Armadas, el asesoramiento al Presidente de la Nación en lo atinente a la preparación de la defensa nacional y en la coordinación de dos o más fuerzas militares, y el ejercicio del Comando Estratégico de las Fuerzas Armadas en caso de guerra y por disposición presidencial. Para ello, se puso bajo su dependencia al Estado Mayor de Coordinación, la Secretaría del CODENA y el Comando General del Interior. El jefe del Estado Mayor de Coordinación pasó a asesorar al ministro en lo relativo a la preparación y conducción de la guerra en sus aspectos político-militares y en la coordinación de la preparación y conducción conjunta de las Fuerzas Armadas. El titular de la Secretaría del CODENA quedó a cargo del asesoramiento sobre la preparación y organización de la Nación en tiempo de guerra, excepto en lo relativo a las Fuerzas Armadas. Por su parte, el titular del Comando General del Interior pasó a intervenir en la movilización, producción, adquisición, abastecimiento, reemplazo, transporte, comunicaciones y cualquier otro aspecto que sirviera a la preparación y empleo de las Fuerzas Armadas y la seguridad de la Zona de Interior.¹⁴¹

En junio de 1949 se sancionó y promulgó la Ley 13.529¹⁴² mediante la cual se establecieron los ministerios de Estado y sus competencias y con ello se completó la institucionalidad conformada en materia de defensa nacional. En dicha ley, al Ministerio de Defensa Nacional se le estableció como competencia la coordinación, preparación y proposición de la defensa nacional en "todos los aspectos de conjunto que pueda presentar" y, en particular, "el plan general y el plan militar"; la coordinación de la acción de los ministerios militares para la "preparación y empleo de las fuerzas armadas en conjunto" y la determinación de la "doctrina para su conducción estratégica", evitando duplicaciones o superposiciones de funciones, adquisiciones, gastos y esfuerzos; la coordinación y provisión de "seguridad de la zona del interior en tiempo de guerra"; el asesoramiento del Presidente en temas de defensa nacional; la preparación de las previsiones y la coordinación de la "movilización industrial a cargo de las fuerzas

¹⁴¹ *Ibíd.*, pp. 72 y 73.

¹⁴² Publicada en *Boletín Oficial*, Buenos Aires, 15 de julio de 1949.

armadas"; la coordinación de medidas conjuntas entre los ministerios militares en caso de "conmoción interior"; la coordinación de los organismos civiles que desempeñen tareas vinculadas a la defensa nacional; etc. De este modo, se colocó al Ministerio de Defensa Nacional como instancia central de coordinación y asesoramiento de las labores conjuntas de la defensa nacional y, en particular, de las tareas conjuntas desarrolladas en el plano específico por cada ministerio militar, es decir, los Ministerios de Ejército, Marina y Aeronáutica. Al Ministerio de Defensa Nacional no se le otorgaron tareas ejecutivas. Estas tareas, la preparación y proposición al Poder Ejecutivo de las fuerzas de cada arma en tiempo de paz y de guerra, así como la preparación y aplicación de la doctrina específica, quedaron reservadas a los ministerios militares.¹⁴³

Este esquema institucional dio cuenta de un aspecto básico de la DDN, a saber, la postulación de la pauta de estricta *subordinación militar a las autoridades gubernamentales*, reivindicando un *profesionalismo militar políticamente prescindente*. Dicho profesionalismo debía conllevar una estructura institucional de conducción gubernamental sobre las Fuerzas Armadas y a ello apuntó esta importante medida.

En lo relativo al papel institucional de las Fuerzas Armadas, en el marco del esquema normativo e institucional descrito se le adjudicó a éstas el papel central de ser los instrumentos castrenses de la defensa nacional, sin injerencia alguna en tareas relacionadas con la seguridad interior, más allá de las establecidas en la propia Constitución Nacional. El mantenimiento del "orden y la seguridad pública" eran tareas prioritarias de las fuerzas de seguridad y cuerpos policiales federales, tales como la Policía Federal Argentina, la Gendarmería Nacional y la Prefectura Nacional Marítima. La conducción orgánico-funcional de estas fuerzas y de las policías provinciales en relación con la seguridad federal era una responsabilidad del Ministerio del Interior. Según lo dispuesto en la Ley 14.071, promulgada en noviembre de 1951, la armonización de las tareas policiales nacionales y provinciales en lo relativo al mantenimiento

¹⁴³ Este esquema institucional continúa hasta junio de 1954 cuando se sanciona la Ley 14.303 de ministerios. Mediante esta ley, el ministerio de Defensa Nacional se convierte en secretaría de Defensa Nacional. Véase: PASCALE, Norberto, *Políticas de defensa...*, op. cit., cap. III.

del orden y la seguridad públicos, las disposiciones legales y normativas necesarias para ello, la orientación de las actividades de las fuerzas de seguridad y cuerpos policiales nacionales y provinciales, el estudio y la proposición de los planes y funciones de las diversas policías, y el intercambio de información entre ellas eran funciones del Consejo Federal de Seguridad, presidido por el ministro del Interior e integrado por los directores o jefes del Registro Nacional de las Personas, la Policía Federal Argentina, la Gendarmería Nacional, la Prefectura Nacional Marítima, la policía de cada provincia y la policía de cada territorio nacional. Estos cuerpos policiales y de seguridad federales pasaron a depender del Ministerio del Interior —la Gendarmería Nacional dependía hasta entonces del Ejército y la Prefectura Nacional Marítima, de la Marina—, sin perjuicio de la dependencia de los cuerpos policiales de sus respectivos gobiernos provinciales. Es decir, en este esquema institucional había una clara diferenciación funcional y orgánica entre la defensa nacional y la seguridad interior y, en ese contexto, entre las Fuerzas Armadas y las fuerzas policiales y de seguridad.

5. Crisis y caída del gobierno peronista

A partir de 1952, la Argentina comenzó a sufrir profundas dificultades económicas que indujeron cambios no menos notables en la esfera política, en particular en los lineamientos políticos seguidos por el oficialismo en relación con el escenario internacional, la oposición y las Fuerzas Armadas. La gravitación institucional de estas fuerzas fue creciendo al amparo de estas cuestiones y del resquebrajamiento de la coalición gubernamental peronista.

Durante la primera etapa peronista se desarrolló significativamente la industria pesada y la liviana, pero creció el margen de vulnerabilidad externa de la Argentina, tanto por la dependencia del financiamiento y el abastecimiento externos de maquinaria, repuestos industriales básicos y combustible como por la dependencia respecto de los mercados internacionales para la colocación de productos agropecuarios propios, cuya producción y comercialización seguía siendo la actividad más rentable de la economía nacional. La caída de la producción agropecuaria a partir

de esos años y de las reservas ganaderas, el agotamiento de las reservas e importaciones para compensar los déficit de producción, el aumento desmedido de los productos de importación necesarios para la economía argentina, la disminución de las exportaciones, las dificultades para la obtención de líneas de financiamiento internacional y la sistemática presión internacional ejercida por los Estados Unidos condujeron a una profunda crisis económica.

En este contexto, se produjo un alza generalizada de los precios y un significativo deterioro del salario real, incluso el de la clase obrera, creando un clima de preocupación y escepticismo en las propias filas peronistas y en las capas medias de la sociedad. Hacia 1952, en este clima de crisis se puso coto a la política oficial obrerista de redistribución del ingreso nacional y se dejaron de lado las reivindicaciones sociales y políticas que habían caracterizado al primer gobierno peronista. Desde entonces se impuso una política de verdadero ajuste y estabilización comandado por un nuevo equipo económico dirigido por el nuevo ministro de Asuntos Económicos, Alfredo Gómez Morales.¹⁴⁴ A su vez, el nuevo rumbo de la política económica y social fue complementado por un significativo cambio en la política exterior asentada básicamente en la recomposición de las relaciones con los Estados Unidos y la creación de condiciones propicias para la atracción de inversiones extranjeras. En ese sentido, en agosto de 1953 se dictó una ley sobre radicación de capitales extranjeros que aseguraba una serie de beneficios para el retorno de utilidades.

Todo ello, sumado a la reelección de Perón luego del triunfo masivo en las elecciones presidenciales de 1951,¹⁴⁵ provocó un cisma insuperable entre el gobierno y la oposición, profundizó el antagonismo irreconciliable entre peronistas y antiperonistas y despertó un hondo malestar en el seno de las Fuerzas Armadas, alentando el accionar de los sectores internos abiertamente golpistas.

En lo relativo a las relaciones civil-militares, la relativa estabilidad político-institucional lograda durante el primer gobierno peronista, estabilidad ciertamente asentada en una marcada profesionalización de

¹⁴⁴ MACEYRA, Horacio, *La segunda presidencia...*, op. cit., cap. III.

¹⁴⁵ El proceso de reforma constitucional que en 1949 permitió la reelección presidencial.

las fuerzas militares y en la relativa identificación de gran parte de la oficialidad aún no-peronista con los lineamientos básicos de la política económica, social e internacional seguida por Perón, comenzó a resquebrajarse a fines de 1951 con el levantamiento militar encabezado por el General (R) Benjamín Menéndez y del que formaron parte numerosos jefes y oficiales que hacia 1955 formarían parte del grupo que protagonizó el derrocamiento del gobierno peronista y el inicio de la llamada "Revolución Libertadora" (1955-1958). Sin embargo, este proceso se inició algunos años antes cuando, al deterioro económico comentado, se sumó la profundización de la confrontación entre el gobierno y la oposición y la reformulación de la relación de aquel con las Fuerzas Armadas, perfilándose hacia una *politización* contraria al clima profesionalista que había signado esta relación durante los primeros años del gobierno peronista.

Las convergencias institucionales existentes entre numerosos jefes y oficiales y el gobierno no significaba que esos cuadros fuesen peronistas, en particular dentro de la Marina, fuerza en la que primaba un clima liberal y decididamente antiperonista. Además, "no eran muchos los que aceptaban de buen grado la idea de que los sindicatos gubernamentales y las Fuerzas Armadas fueran los dos pilares del régimen",¹⁴⁶ lo que se puso en evidencia cuando el gobierno pretendió que, al compás de la radicalización de la confrontación con la oposición y de la abierta hostilidad de los partidos no-peronistas y de las organizaciones patronales, las instituciones armadas abandonasen el profesionalismo políticamente prescindente que imperó durante la primera presidencia de Perón y se constituyeran en un pilar activo del peronismo. En el marco de la profunda crisis económica y social que comenzó a despuntar por esos años, "mientras más disminuía el margen de maniobra del régimen, más se esforzaba el poder por controlar el ejército". Es decir, "el gobierno peronista ya no se contentaba con la disciplina y la subordinación legales [del Ejército] especificadas en la Constitución" sino que pretendía "tenerlo al servicio de la política gubernamental" apoyándose en "ciertos subgrupos internos más seguros".¹⁴⁷ Esta suerte

¹⁴⁶ ROUQUIE, Alain, *Poder militar...*, op. cit., pp. 83 y 84.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 85.

de re-politización de las Fuerzas Armadas transformó la relación entre el gobierno y estas instituciones, y se amplió la brecha existente entre ambas instancias.

Así, en el seno de las Fuerzas Armadas "se tomaron medidas para incluir el criterio político junto al criterio profesional en la evaluación de los oficiales". Sin embargo, "la importancia dada a la adhesión a la doctrina peronista provocó malestar en los oficiales que sostenían una actitud profesional y creó una sensación de intranquilidad que aumentó con el tiempo, y finalmente dio lugar a actividades conspiratorias". En verdad, "aunque ostensiblemente unida y leal al gobierno, la oficialidad contenía serias divisiones que reflejaban las de la sociedad en general", todo lo cual hizo que hacia 1951 y 1952 numerosos jefes del Ejército y de la Marina comenzaran a plantear que "la única solución a los problemas de la Nación estaba en sus manos".¹⁴⁸

Durante todo el gobierno peronista fueron reiterados los esfuerzos de la oposición por impulsar a los sectores militares antiperonistas al desarrollo de movidas extra-institucionales contra el mismo. Pero ese esfuerzo se vio compensado por la impronta centralista y cooptativa que desde comienzos de los cincuenta se impuso en la esfera oficial de cara a los cuarteles y a otros sectores sociales y políticos, todo lo cual se tradujo en acciones permanentes de rebelión y atentados contra el orden constitucional.

La primera manifestación de este clima insurgente fue el intento fracasado de golpe de Estado protagonizado el 28 de septiembre de 1951 por un sector minoritario de las Fuerzas Armadas, encabezado por el General Benjamín Menéndez, con la intención de poner coto al proceso de "descomposición general" tanto "en lo moral y espiritual como en lo material", según rezó la proclama revolucionaria distribuida por los militares rebeldes.

¡Argentinos! Una vez más —¡ojalá sea la última!— las fuerzas armadas deben hacer momentáneo abandono de sus tareas específicas, en salvaguardia de los más sagrados intereses de la Nación conculcados por un gobierno que, a través de una prédica demagógica y de permanente engaño, no ha trepidado en llevar a la

¹⁴⁸ POTASH, Robert, "Las Fuerzas Armadas argentinas...", op. cit., p. 48.

Nación a una quiebra total de su crédito, interno y externo, tanto en lo moral y espiritual como en lo material. Historiar los actos de gobierno que han conducido a esa situación resultaría pueril, ya que son de público conocimiento y están en la conciencia de todo hombre de bien sea cual fuere la esfera social en la que actúa. Los que tenemos el privilegio de vestir el uniforme de la patria y ser por ello, en primer término, fieles custodios de sus más puras glorias y tradiciones, como también el honor y el prestigio de sus instituciones armadas, no podíamos permanecer impasibles frente a este proceso de descomposición general, que amenaza llevar a la República al derrumbe total de aquellos valores substanciales que concitaron siempre la consideración y el respeto por los pueblos civilizados. Por lo expuesto, he resuelto asumir hoy ante el pueblo de mi patria la extraordinaria responsabilidad de encabezar un movimiento cívico-militar, que por sintetizar un sentimiento casi unánime, deberá conducirnos, indefectiblemente, a dar término a una situación que no puede ya ser sostenida ni defendida. Cuento para ello con el apoyo de las fuerzas de tierra, mar y aire y el respaldo de la ciudadanía representada por figuras prominentes de los partidos comprometidos a una tregua política, que asegure la más amplia obra de conciliación nacional y el retorno a una vida digna, libre y de verdadera democracia. ¡Argentinos! ¡Viva la Patria!¹⁴⁹

En la proclama quedó claramente expresado que el movimiento encabezado por Menéndez tuvo como prefacio la producción de numerosos encuentros entre los sectores golpistas y algunos dirigentes políticos de la oposición civil y militar como Horacio Thedy del PDP, Arturo Frondizi de la UCR, Américo Ghioldi del PS, Reynaldo Pastor del Partido Demócrata (PD), el entonces Capitán Julio Alsogaray y otros oficiales.¹⁵⁰ Por cierto, parte de la oposición al peronismo estaba claramente com-

¹⁴⁹ Proclama revolucionaria del General Benjamin Menéndez panfleteada sobre la Ciudad de Buenos Aires y zonas suburbanas por la aviación rebelde el 28 de septiembre de 1951. Citado en: GARCÍA, Alicia, y RODRÍGUEZ MOLAS, Ricardo, *Textos y documentos. El autoritarismo y los argentinos. La hora de la espada u el balcón/2 (1946-1964)*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, pp. 180 y 181.

¹⁵⁰ *Diario La Prensa*, Buenos Aires, 28 de septiembre de 1961 (citado en: *Ibid*).

prometida con una resolución insurgente a la dicotomía peronismo-antiperonismo, lo que hizo que el gobierno y el peronismo en su conjunto acusaran a la misma de golpistas. Ésta, por su lado, responsabilizaba al oficialismo de prácticas políticas claramente discriminatorias, y hasta policíacas, ante las actividades políticas desenvueltas por la coalición de partidos no peronistas, todo lo cual se profundizó a partir del fracasado intento de golpe de Estado.

En cuanto al movimiento militar, el General Menéndez supuso que contaría con el respaldo manifiesto de un gran número de dirigentes políticos opositores y de un importante grupo de jefes y oficiales anti-peronistas. Sin embargo, pese al creciente clima de rechazo activo al gobierno, que comenzó a primar en el espectro opositor y en los cuarteles a partir de los años cincuenta, la adhesión al movimiento no sobrepasó el apoyo de una exigua columna de tres tanques del Ejército, algunos aviones de la Aeronáutica y de la aviación naval y 200 uniformados del Ejército que salieron de Campo de Mayo rumbo al Colegio Militar y que fueron rápidamente neutralizados por las tropas leales comandadas por el General Lucero, ministro de Ejército. Sin embargo, aunque éste intentó subestimar la gravitación de los acontecimientos del 28 de septiembre sosteniendo que las revoluciones ya habían pasado en la Argentina, el levantamiento tendría consecuencias de largo alcance para el gobierno y las Fuerzas Armadas. Perón, en cambio, no atenuó sus críticas y descalificaciones contra los autores del levantamiento golpista y en un mensaje emitido a sus partidarios desde los balcones de la Casa de Gobierno —y no al conjunto de los argentinos—, los denunció como deshonestos y cobardes, y los acusó de “vendepatrias” y “criminales” que actuaban al servicio de “las fuerzas oscuras del capitalismo y el imperialismo”. Reconociendo que había sectores claramente golpistas en las Fuerzas Armadas, prometió duras penas para los cabecillas del golpe fallido.

Sabemos que tenemos un ejército, una aviación y una marina donde los hombres leales son más que los desleales, y esto nos permitirá mandar a presidio a todos los desleales y castigar con penas aún mayores a los cabecillas de este movimiento [...] De hoy en adelante, en las fuerzas armadas no habrá más que hombres leales a su pueblo; y que todos los conspiradores,

de cualquier naturaleza que sean, aprendan del ejemplo que vamos a dar en esta ocasión, para su futuro y su gobierno [...] Los jefes de esta sonada, hombres deshonestos y sin honor, han hecho como hacen todos los cobardes: en el momento abandonaron sus fuerzas y las dejaron liberadas a su propia suerte; ninguno de ellos fue capaz de pelear y hacerse matar en su puesto [...] Son unos cobardes porque no supieron morir la única vez en su vida en que debían haberla sacrificado por su honor [...].¹⁵¹

No se trató, por cierto, de una alocución institucionalista y conciliadora. En sintonía con ella, el mismo día 28 de septiembre, Perón promulgó el Decreto 19.376/51 mediante el cual declaró el "estado de guerra interno en todo el territorio de la República Argentina". Esta situación institucional, a diferencia del estado de sitio, no tenía apoyatura constitucional, y por ende no requirió de la posterior ratificación parlamentaria para permitirle al Poder Ejecutivo suspender las garantías constitucionales y arrestar a individuos sin juicio previo. En ese mismo decreto se dispuso que "todo militar que se insubordine o subleve contra las autoridades constituidas, o participe en movimientos tendientes a derrocarlas o desconocer su investidura, será fusilado inmediatamente", lo cual era violatorio de los principios constitucionales básicos de juicio previo y defensa en juicio. Si bien contaba con un masivo apoyo general, tal como quedó demostrado durante las periódicas movilizaciones populares convocadas por su partido y por la CGT, así como en las elecciones presidenciales celebradas el 11 de noviembre de ese mismo año en las que obtuvo una abrumadora mayoría de votos, Perón mantuvo la vigencia del mencionado decreto de excepción hasta el momento de su derrocamiento en 1955. A través de su aplicación, no fue fusilado ningún uniformado pero numerosos militantes opositores, muchos de ellos protagonistas de acciones abiertamente golpistas, fueron detenidos durante los días y meses siguientes, todo lo cual profundizó la brecha política y social que dividía al oficialismo de la oposición.

¹⁵¹ PERÓN, Juan Domingo, "Mensaje dirigido al pueblo por el General Perón desde la Casa de Gobierno (28-9-1951)" en PERÓN, Juan Domingo, *Perón y...*, op. cit., p. 198.

El frustrado levantamiento sirvió para transformar las relaciones entre el gobierno y las Fuerzas Armadas. El endurecimiento del peronismo ante la oposición se dio en un marco signado también por el intento de restringir la relativa autonomía profesional con que contaban esas fuerzas desde el primer gobierno justicialista. Desde entonces, Perón cambió drásticamente su perspectiva institucionalista de las Fuerzas Armadas e inició un proceso de severa vigilancia y control político de las mismas y, en particular, del Ejército.¹⁵² Reemplazó a sus ministros de Aeronáutica y de Marina, y ordenó una investigación sobre la conducta de cada oficial y suboficial durante el intento de golpe de Estado, provocando el retiro y la baja de cerca de 200 uniformados, algunos de los cuales habían participado activamente del movimiento y otros tantos que habían sabido de él y no habían actuado con celeridad para conjurarlo. Asimismo, en noviembre de ese año, Perón y su ministro del Ejército, el General Lucero, iniciaron un proceso de reemplazo de casi todos los titulares de las comandancias de tropa, procurando asegurarse con ello de que tales cargos fuesen ocupados por jefes políticamente fieles al Presidente y permeables a su influencia directa.

De esta manera, Perón tomó una serie de medidas tendientes a aumentar el poder del Ministerio del Interior a expensas de los servicios militares. En noviembre de 1951, se sancionó y promulgó la ya citada Ley 14.071 mediante la cual se creó el Consejo Federal de Seguridad con la misión de coordinar la labor de todas las fuerzas policiales y de seguridad federales y provinciales. Este consejo quedó bajo la presidencia del ministro del Interior, Ángel Borlenghi, quien ya controlaba los 25.000 efectivos de la Policía Federal y desde entonces pasó a estar a cargo directo de la Gendarmería Nacional, fuerza de frontera militarizada, hasta entonces bajo la autoridad del Ejército, y de la Prefectura General Marítima, fuerza policial de seguridad sobre ríos y puertos, antes bajo la jurisdicción de la Marina.

En febrero de 1952 se descubrió y desactivó una nueva conspiración encabezada por el Coronel (R) Francisco Suárez. Al frente de

¹⁵² POTASH, Robert, "Las Fuerzas Armadas y la era de Perón" en TORRE, Juan Carlos (dir.), *Los años peronistas (1943-1955)*. Editorial Sudamericana, Buenos Aires, Colección "Nueva Historia Argentina", Tomo 8, 2002, pp. 106 y ss.

numerosos civiles, militares retirados y algunos cuadros en actividad de la Marina y del Ejército, Suárez preparaba la toma del poder y un atentado contra el Presidente Perón. La respuesta oficial ratificó la imprevista tutela que el gobierno había iniciado el año anterior sobre las instituciones castrenses. En abril de ese año, el General Sosa Molina emitió la Orden General N° 1 llamada "Control del Estado" cursada a los funcionarios del gobierno nacional y los gobiernos provinciales, y en la que se precisó que solamente podrían tener puestos de mando en las unidades situadas en el Gran Buenos Aires los oficiales de probada adhesión al justicialismo.¹⁵³

En este contexto, el gobierno profundizó el control sobre el Ejército y sobre todas las instituciones del país, lo cual fue respondido con numerosas y cada vez más abarcativas maniobras golpistas por parte de la oposición civil y militar, en particular la existente dentro de la Marina. Perón todavía mantenía el apoyo masivo de la clase obrera y de algunos pequeños y medianos empresarios.

En noviembre de 1954 estalló un conflicto contra el Episcopado de la Iglesia Católica. El gobierno sospechaba fundadamente que la Iglesia estaba sirviendo y activando, junto con la oposición, en favor del derrocamiento del gobierno. Así, Perón lanzó con un tono marcadamente amenazante un ataque repentino contra la Iglesia y produjo que la oposición se encolumnara detrás de ella. Desde entonces, el conflicto abierto entre Perón, la Iglesia y la oposición política se fue profundizando de forma acelerada hasta mediados de 1955, cuando se produjeron una serie de hechos que desembocaron en la caída del gobierno peronista.

El 16 junio de 1955, la Marina se levantó contra el gobierno y, en un intento fallido por asesinar a Perón, la aviación naval bombardeó y ametralló la Casa de Gobierno y la Plaza de Mayo, causando su destrucción parcial y dejando una secuela de 300 ciudadanos muertos. La Marina era decididamente antiperonista y desde principios de los cincuenta había asumido una posición golpista frente a Perón. Pero la intentona de junio fracasó, y luego de ello el Ejército sofocó los escasos focos rebeldes existentes y ratificó su lealtad al Presidente.

¹⁵³ ROUQUÉ, Alain, *Poder militar...*, op. cit., p. 95.

A principios de julio, Perón sostuvo que en el intento fracasado de golpe no habían participado los partidos de la oposición y, pese a los esfuerzos iniciales en pos de establecer un diálogo con estos sectores, el peronismo apeló a la movilización popular como instancia de enfrentamiento de la crisis y como tentativa para neutralizar un inminente golpe de Estado castrense. A fines de agosto, ante la posibilidad de renuncia del Presidente Perón, la CGT convocó a una masiva movilización en la Plaza de Mayo, en cuyo marco el mandatario, lejos de tender un puente con la oposición política para aislar a los sectores golpistas y poner coto a la creciente violencia política existente, desafió a estos sectores con un inaudito tono belicista a avalar la violencia extra-institucional como respuesta al golpismo, lo que por cierto echó la suerte de su gobierno.

[...] Hemos vivido dos meses en una tregua que ellos han roto con actos violentos, aunque esporádicos e inoperantes. Pero ello demuestra su voluntad criminal [...] La contestación para nosotros es bien clara: no quieren la pacificación que les hemos ofrecido. De esto surge una conclusión bien clara. Quedan solamente dos caminos. Para el gobierno, una represión ajustada a los procedimientos subversivos y, para el pueblo, una acción y una lucha que condigan con la violencia a que quieren llevarlo. Por eso, yo contesto a esta presencia popular con las mismas palabras del 45: a la violencia le hemos de contestar con una violencia mayor. Con nuestra tolerancia exagerada nos hemos ganado el derecho de reprimirlos violentamente. Y desde ya, establecemos como una conducta permanente para nuestro movimiento: aquel que en cualquier lugar intente alterar el orden en contra de las autoridades constituidas o en contra de la ley o la Constitución, puede ser muerto por cualquier argentino. Esta conducta que ha de seguir todo peronista no solamente va dirigida contra los que ejecutan, sino también contra los que conspiran o incitan [...] La consigna para todo peronista es contestar a una acción violenta con otra más violenta. Y cuando uno de los nuestros caiga, caerán cinco de los de ellos.¹⁵⁴

¹⁵⁴ Citado en: MACEYRA, Horacio, *La segunda presidencia...*, op. cit., pp. 152 y 153.

Este discurso fue seguido de una oferta de la CGT al Ejército de “reservas voluntarias de trabajadores” a fin de armarlos e impedir cualquier intento de golpe de Estado. Pero esto fue rápidamente rechazado por el General Lucero y nunca contó con el aval de los sectores militares leales. Sin embargo, estos hechos aceleraron los preparativos golpistas que se venían desarrollando tanto en el interior del Ejército —uno de esos grupos lo encabezaba el General (R) Jorge Lonardi y otro lo organizaba el General Pedro Eugenio Aramburu— como de la Marina.

El 16 de septiembre, Lonardi sublevó algunas unidades del Ejército en Córdoba, tomando la ciudad capital de esta provincia. Por su parte, recibió el apoyo de varias unidades de la Marina, algunas de las cuales consiguieron tomar la ciudad bonaerense de Bahía Blanca, y el Almirante Isaac Rojas se puso al frente de las fuerzas navales. La reacción de las tropas leales fue conducida por el General Lucero y rápidamente consiguieron neutralizar el movimiento rebelde, hasta que, dos días más tarde, el Almirante Rojas amenazó con bombardear Buenos Aires desde el río. El 20, Perón le presentó al General Lucero su renuncia al cargo de presidente indicando que aplastar el levantamiento significaría un “precio demasiado cruento” para el pueblo. Ese mismo día, Lonardi se declaró Presidente provisional de la Nación y el 23 asumió como tal formalmente. Este hecho significó el triunfo de la denominada *Revolución Libertadora*, la que desde entonces contó con el apoyo y la activa participación de todo el espectro de sectores sociales y políticos no-peronistas.¹⁵⁵

En definitiva, el peronismo constituyó un movimiento político y social que protagonizó un profundo proceso de transformación de las pautas tradicionales de generación y distribución de riquezas, modificó el espacio político-social argentino y dio lugar a una radical polarización en torno de la adhesión u oposición al mismo. El grueso de los sectores propietarios —particularmente, los sectores terratenientes— vieron en la activación política de la clase obrera y de los sectores populares, promovida por el peronismo en el marco de un abarcativo proceso de industrialización por sustitución de importaciones, una amenaza para

¹⁵⁵ Para estos hechos, véase: GODIO, Julio, *La caída de Perón*, CEAL, Buenos Aires, 1985, II tomo.

sus intereses económicos, sociales y políticos.¹⁵⁶ Ello, sumado a la incapacidad del peronismo para incorporar dentro de su esquema político a las capas medias y para articular un basamento pluralista que nucleara un conjunto de fuerzas políticas y sociales no-peronistas que diera sustento a la transformación social que se había abierto desde mediados de la década anterior,¹⁵⁷ fue sentando las bases para la mencionada polarización, al mismo tiempo que enmarcó el proceso de descomposición y caída del gobierno justicialista.

Esta situación penetró todas las instancias del sistema político, repercutiendo con particular intensidad en el interior de las mismas instituciones castrenses, lo que terminó eclipsando el conjunto del escenario nacional a partir del golpe de Estado que le puso fin al gobierno de Perón. Alrededor de esa confrontación se articularon las principales coordenadas que rigieron los destinos del país hasta la instalación democrática de 1983.

A lo largo del segundo lustro de la década del cincuenta y de todos los años sesenta, las *Fuerzas Armadas se convirtieron en los actores políticos garantes de la exclusión del peronismo del juego político e institucional* mediante la combinación de proscripción electoral y represión indiscriminada contra el movimiento peronista y en particular contra las organizaciones sindicales peronistas. El juego político quedó circunscripto a los partidos políticos no-peronistas y estos alentaron y/o avalaron activamente aquella pauta de exclusión, la garantía castrense y la "conversión de las Fuerzas Armadas [...] en árbitros frente a los eventuales desbordes" que se produjeran en el sistema político articulado sobre la base de aquellos parámetros.¹⁵⁸

¹⁵⁶ O'DONNELL, Guillermo, *Modernización y autoritarismo*, Paidós, Buenos Aires, 1972, cap. 4.

¹⁵⁷ GARCÍA DELGADO, Dante, *Rafces cuestionadas: la tradición popular y la democracia/2*, CEAL, Buenos Aires, 1989.

¹⁵⁸ LÓPEZ, Ernesto, *Ni la ceniza, ni la gloria. Actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín*, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, 1994, p. 29.

Capítulo III

La defensa nacional y los asuntos militares en la Argentina de comienzos del siglo XXI¹⁵⁹

La institución militar será respetada en la medida en que, como lo hace, participe en el sistema republicano y democrático de gobierno, garantice su acatamiento a la Constitución Nacional y el respeto a los derechos humanos. La sociedad exige de sus Fuerzas Armadas una indudable vocación democrática y un desempeño eficiente de la profesión militar en su estricto rol de la defensa. Con esta finalidad nuestro gobierno se encuentra comprometido con la modernización del sistema de defensa. La reglamentación de la Ley de Defensa constituye una sólida base para avanzar hacia el futuro.

Néstor Kirchner, *Cena Anual de Camaradería de las Fuerzas Armadas*, El Palomar, julio de 2006.

Tanto el sistema de seguridad interior como el de defensa nacional atienden supuestos distintos y se excluyen mutuamente. El primero se ocupa de la prevención, persecución y sanción de los actos ilícitos contenidos en el Código Penal y sus leyes especiales, y el segundo persigue repeler agresiones externas incompatibles con las disposiciones de las Naciones Unidas. [...] Por lo expuesto, deben rechazarse las concepciones que procuran extender la utilización prioritaria del instrumento militar a funciones totalmente ajenas a la defensa, las nuevas amenazas, que son responsabilidad de otras agencias del Estado. La intervención en esas actividades supondría no sólo violar nuestro

¹⁵⁹ Deseo agradecer la disposición y colaboración brindada al autor por parte de los funcionarios del Ministerio de Defensa, Germán Montenegro, Secretario de Estrategia y Asuntos Militares entre los años 2005 y 2010, y José Luis Sersale, Subsecretario de Planeamiento Estratégico y Política Militar entre los años 2008 y 2010.

plexo permitido sino, además, poner en severa crisis la doctrina, la organización y la acción del instrumento militar, preparado para asumir responsabilidades distintas de las típicamente policiales. Si se hiciera caso omiso de estos principios, se sentarían las bases de un proceso de desprofesionalización militar que este gobierno tiene la firme voluntad de impedir, revirtiendo incluso el que por razones de estrechez presupuestaria pueda haberse producido. Por último, no puede dejar de mencionarse el peligro de volver a comprometer a nuestras Fuerzas Armadas en proyectos agotados como el de la seguridad nacional, que las llevaron a protagonizar la etapa más negra de nuestra historia reciente. Esta advertencia es totalmente adecuada si consideramos las posiciones en boga que impulsan la policialización de las Fuerzas Armadas, fundada en la existencia de los nuevos y graves problemas que conocemos y, consecuentemente, la militarización de las fuerzas de seguridad. En síntesis, una construcción que podría conducir a las Fuerzas Armadas a una renovada versión de la doctrina de la seguridad nacional y del control interno.

Nilda Garré, "Las nuevas amenazas y la defensa nacional" en diario *La Nación*, Buenos Aires, 18 de septiembre de 2006.

1. Nuevos retos de la defensa nacional

Los profundos cambios producidos durante los años ochenta y noventa, tanto en el plano internacional como en la esfera interna de nuestro país, pusieron en tela de juicio una forma particular de organización y funcionamiento de la *defensa nacional* y de las Fuerzas Armadas, que tuvo vigencia por más de cuarenta años. En su conjunto, desde mediados del siglo XX este sistema de defensa nacional, del que las Fuerzas Armadas han configurado apenas una dimensión particular, se estructuró sobre la base de un conjunto de parámetros que, en la actualidad, resultan anacrónicos frente a la envergadura de las transformaciones señaladas, poniendo en evidencia la necesidad de emprender un abarcativo proceso de reformulación de dichos sistemas defensivos-militares.

Así lo expresó el 13 de marzo de 2007 la ministra de Defensa, Nilda Garré, primera mujer al frente de dicha cartera, cuando sostuvo la nece-

sidad de emprender una “profunda readecuación del sistema de defensa y de las Fuerzas Armadas” a tono con las condiciones internacionales y domésticas imperantes, posicionando la *reforma institucional del sistema defensivo-militar* como eje de la política de defensa nacional inaugurada en el inicio de su gestión.

El principal asunto de la defensa en la actualidad no es la posibilidad de una acción militar agresiva inminente contra la República Argentina, ni tampoco la existencia de una situación estratégica regional crítica desde la perspectiva de la defensa militar. La realidad es que la *defensa nacional*, como política de Estado, tiene el desafío de avanzar y producir una profunda readecuación del sistema de defensa y de las Fuerzas Armadas, a los efectos de colocarlas a tono con el escenario regional vigente y volver más eficiente y racional el desempeño y la organización del sistema en su conjunto, todo ello en el marco de los recursos presupuestarios que difícilmente van a ser incrementados de manera significativa durante un largo período de tiempo.¹⁶⁰

Era la primera vez en dos décadas que un ministro de Defensa —en este caso, una ministra de Defensa— daba cuenta de manera directa de la *desactualización y obsolescencia del sistema defensivo-militar argentino* y colocaba como eje de la política del sector la necesidad de emprender un profundo proceso de *reformas institucionales*, de acuerdo con las condiciones internacionales y nacionales vigentes y siguiendo un tono realista tan poco frecuente en el ámbito de la defensa nacional y los asuntos militares.

En este ámbito es usual que se añoren aquellos tiempos en los que el aparato castrense nacional tenía un porte sustantivamente mayor que el actual. Este aparato se sustentaba en un elevado nivel de gasto estatal destinado a la defensa nacional y en particular a las Fuerzas Arma-

¹⁶⁰ GARRÉ, Nilda, *Discurso de la Señora Ministra, Dra. Nilda Garré, en ocasión de la creación del Comando Operacional del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y jura y puesta en posesión del cargo de Comandante Operacional al General de División Daniel Camponova*, Buenos Aires, Ministerio de Defensa, 13 de marzo de 2007.

das, y en dos hechos ineludibles a la hora de evaluar la pertinencia de la añoranza señalada. Por un lado, las Fuerzas Armadas constituyeron actores políticos dominantes en el escenario institucional de nuestro país. Sustentaban elevados niveles de corporativización y de autonomía en el sistema político y encabezaron y sostuvieron regímenes autoritarios de carácter dictatorial basados en estrategias represivas tendientes a desactivar todo atisbo de movilización política y social contraria al ordenamiento económico que impusieron. Por otro lado, la estructura organizativa doctrinaria y de funcionamiento de las instituciones castrenses fue moldeada a lo largo de varias décadas para afrontar diversos y complejos desafíos y conflictividades derivadas de atritos fronterizos, competencias regionales y problemáticas internas propias de aquellos años.

Nada de ello existe en la actualidad. La democratización política iniciada en 1983 ha esmerilado la autonomía castrense tradicional y la Argentina no cuenta hoy con Fuerzas Armadas capaces de tallar, determinar o incidir sobre la política institucional del país. Tampoco poseen prerrogativas institucionales que permitan obstruir o condicionar el juego político democrático o, al menos, imponer pautas sectoriales o mantener intereses corporativos. Asimismo, las conflictividades fronterizas o internas que justificaron la conformación de maquinarias bélicas de proyección regional y, al mismo tiempo, de grandes aparatos de represión interna han desaparecido. Ello, sumado a las persistentes crisis económicas por las que atravesó nuestro país, dio lugar a la recurrente caída de los gastos militares, convirtiendo a las instituciones castrenses en fuerzas escuálidas en comparación con las existentes en otrora.

Todo esto impone por sí mismo la necesidad de encarar un proceso de *reconversión y modernización defensivo-militar* que proyecte a las instituciones del sector como instrumentos adecuados y eficientes frente a los nuevos desafíos propios del actual escenario internacional, regional y nacional.

Ahora bien, ¿son los gobiernos civiles o las cúpulas militares la instancia fundamental para llevar a cabo el diseño y la implementación de la reconversión y modernización defensivo-militar?; ¿quién define y formula el modelo de defensa nacional adecuado para la época y el tipo de

Fuerzas Armadas necesarias para ello?; ¿quién establece los lineamientos básicos de las políticas y estrategias defensivo-militares de nuestro país? Sin dudas, todo ello es una responsabilidad excluyente e indelegable de las autoridades gubernamentales y de aquellas autoridades encargadas de la dirección de la defensa nacional.

En 2001, el General (R) Martín Balza, ex Jefe del Estado Mayor General del Ejército Argentino, sostuvo acertadamente que las Fuerzas Armadas que se hallan subordinadas al poder civil "deben ser mandadas por éste con eficiencia, coherencia, firmeza, comprensión y afecto". En su opinión, la política militar y de defensa debe ser establecida por el poder civil, para lo cual "lo primordial es que la dirigencia política tenga en claro, y sepa, qué hacer con las Fuerzas Armadas". En este sentido, la supremacía del poder civil sobre el poder militar sólo se puede lograr mediante "la fijación de misiones y objetivos claros" por parte de los poderes ejecutivo y legislativo del Estado. "En una democracia moderna y efectiva, los militares debemos elaborar los distintos cursos de acción para superar una crisis o amenaza, pero es el poder político quien los determina y luego —evaluando el asesoramiento militar— decide cual es el recurso de acción o la opción más atinada", sostuvo el destacado ex jefe militar.¹⁶¹

Sin embargo, ello abre un conjunto de dilemas que podrían resumirse en un interrogante fundamental, a saber: ¿cuenta nuestro país con un Ministerio de Defensa con capacidades institucionales suficientes para encarar un proceso institucional de semejante envergadura? He aquí el principal desafío institucional en la materia, esto es, la construcción y el fortalecimiento de gobernabilidad política en todo lo relativo a la defensa nacional y los asuntos militares. Esto constituye la condición necesaria fundamental para atravesar un proceso exitoso de reconversión y modernización defensivo-militar.

A ese respecto, el Almirante (R) Mario César Flores, ex ministro de Marina del Brasil, sostiene apropiadamente que el desarrollo militar de un país debe derivar del desarrollo nacional y no constituir una instancia autónoma.

¹⁶¹ BALZA, Martín, *Dejo constancia. Memorias de un general argentino*, Planeta, Buenos Aires, 2001, pp. 230 y 231.

[...] En cada época y cada país, las concepciones y las doctrinas estratégicas deben ser evaluadas y ajustadas para su uso como inspiración de [la preparación militar], en función de las circunstancias objetivas a ese respecto así como de las circunstancias que pueden o deben fundamentar la actuación militar, con el establecimiento de límites, objetivos y criterios para esa actuación. En la pureza de sus acepciones clásicas, ellas no pueden balizar la preparación [militar] de modo apriorístico y autónomo. Hay que ponderarla juiciosamente y adaptarlas a la época y a la situación, para sólo entonces usarlas —si fuese útil y viable ese uso— en el despliegue práctico de la preparación (y del empleo, claro).¹⁶²

No obstante, ello constituye, a su juicio, una cuestión política y estratégica y no meramente militar, aunque en el Brasil —y en nuestro país también— dicha cuestión está significativamente distorsionada por la recurrente *apatía política* ante los asuntos defensivos-militares y por la *autonomía militar* resistente a la conducción político-civil.

Este complejo problema es, al mismo tiempo, político (la política como reflexión de la visión y como orientación de la sociedad en lo que hace a la defensa nacional) y estratégico: cabe a los militares participar de él como profesionales de la defensa, asesorando en lo referente a las posibilidades, con sus demandas de preparación, y a las limitaciones del poder militar en la consecución de la política nacional. Este problema existe en grado variado, no perfectamente resuelto, en todo el mundo, pero quien debe conducirlo es el poder político o, más precisamente, las autoridades gubernamentales democráticas. Está mal resuelto en el Brasil, donde la interacción político-militar es perjudicada tanto por la *apatía política* nutrida en el preconcepto, el desinterés y la falta de preparación, así como, es justo reconocer, por la tradición de autonomía militar, para la cual converge aquella *apatía* naturalmente tolerante con la autonomía.¹⁶³

¹⁶² FLORES, Marcio César, *Reflexões estratégicas. Repensando a defesa nacional*, É Realizações, São Paulo, 2002, p. 14.

¹⁶³ *Ibid.*

Para Flores, las relaciones civil-militares articuladas durante las últimas décadas en Brasil se caracterizaron por dos tendencias que han desdibujado y vulnerado la posibilidad de establecer una ecuación apropiada en materia de defensa nacional. Ellas también han signado nuestras propias relaciones civil-militares. En primer lugar, la *apatía política* que ha primado en la clase dirigente acerca de las cuestiones defensivo-militares, alimentada por los preconceptos existentes sobre los militares, el desinterés sobre estos asuntos que tienen poca relevancia en la vida política nacional y la falta de familiaridad de los civiles sobre las cuestiones vinculadas a las Fuerzas Armadas y la defensa nacional. Estas tendencias también han caracterizado a los funcionarios del Ministerio de Defensa, lo que favoreció el desgobierno político del sector, ya que esa *apatía*, desinterés e incompetencia convirtió a dichos funcionarios en "muy vulnerables a la visión y a la influencia corporativa de los profesionales de las tres fuerzas",¹⁶⁴ impidiendo el ejercicio integral del gobierno civil sobre el mundo militar. En segundo término, el *conservadorismo militar* asentado en la ausencia de predisposición de las jerarquías castrenses a incorporar nuevas ideas y concepciones defensivo-militares y a dejar de aferrarse a las visiones tradicionales que orientaron el pensamiento y la organización militar en otros tiempos, y que posteriormente han resultado vetustas y desactualizadas. Esta impronta se ha ponderado en épocas de paz, como la actual, en las que no existe la posibilidad de uso de las Fuerzas Armadas como instrumento de resolución de disputas territoriales o estratégicas, dado que "los líderes militares no se entusiasman con cambios mayores y son propensos al conservadorismo protector de carrera". Todo lo cual implicó "la aceptación por parte de los altos escalones militares de concepciones desarrolladas, mucho o poco, bajo circunstancias políticas, económicas, culturales y tecnológicas del pasado, pero diferentes de las circunstancias de su tiempo real".¹⁶⁵

De este modo, la *apatía política* y el *conservadorismo militar* han impedido el desarrollo de un proceso institucional que tienda a viabilizar

¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 15.

¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 11.

un cambio institucional modernizante que supere los resquicios desactualizados aún existentes de un *modelo tradicional de organización de la defensa y de las instituciones castrenses* que se conformó básicamente a partir de la década del cuarenta, aunque durante los años sesenta sufrió una transformación radical y adquirió formas y contenidos que se extendieron hasta los años ochenta, y que las sucesivas gestiones gubernamentales constitucionales no han conseguido superar desde la instauración democrática en 1983.

El presente trabajo se propone hacer un recorrido general por el modelo tradicional defensivo-militar y su anacronismo ante las actuales condiciones situacionales. Acto seguido, se dará cuenta del desempeño deficiente de las sucesivas gestiones gubernamentales en materia de defensa nacional y se abordarán los ejes formulados y utilizados por la actual gestión ministerial a los efectos de revertir aquellas deficiencias políticas. Finalmente, se harán algunas consideraciones generales acerca de los lineamientos necesarios para llevar a cabo la reforma militar aún pendiente.

2. Entre la defensa nacional y la seguridad nacional

Los lineamientos doctrinales básicos del modelo tradicional de organización de la defensa y de las instituciones castrenses resultaron de la sucesión de dos grandes paradigmas en materia de defensa nacional que dieron forma a dos modelos defensivo-militares diferenciados. Entre los años cuarenta y sesenta tuvo vigencia lo que se podría denominar el *modelo defensivo-militar peronista* asentado doctrinalmente en la denominada *Doctrina de la Defensa Nacional*,¹⁶⁶ mientras que entre los años sesenta y ochenta se impuso el *modelo defensivo-militar securitista* basado doctrinalmente en la llamada *Doctrina de la Seguridad Nacional*.

La *Doctrina de la Defensa Nacional* constituyó el basamento ideológico del primer y segundo gobierno constitucional encabezado por Juan Domingo Perón en materia de defensa nacional y en la gestión de los asuntos

¹⁶⁶ Para ello, véase el capítulo anterior de este libro.

militares. En su marco, la defensa nacional constituía una esfera de la vida nacional mucho más amplia que aquella restringida únicamente a las Fuerzas Armadas, ya que comprendía a "todos sus habitantes, todas las energías, todas las riquezas, todas las industrias y producciones más diversas". En ese contexto, las Fuerzas Armadas eran entendidas como "el instrumento de lucha de ese gran conjunto que constituye la «Nación en armas»".¹⁶⁷

En este marco doctrinario, desde los años treinta, la posibilidad de enfrentamientos bélicos con Chile y Brasil constituían las dos hipótesis de conflicto en torno a las cuales se organizaban, aprestaban y desplegaban las Fuerzas Armadas argentinas. Con Chile existían conflictos limítrofes pendientes de resolución y con Brasil, la Argentina competía por el predominio político-militar en América del Sur.

Ahora bien, a partir del golpe militar que puso fin al segundo gobierno peronista en 1955 se produjo una sustantiva reformulación doctrinaria en materia de defensa nacional y, en especial, del papel institucional desempeñado por las Fuerzas Armadas. El telón de fondo doctrinal de este cambio estuvo dado por la llamada *Doctrina de la Seguridad Nacional* (DSN)¹⁶⁸, que comenzó a difundirse con más énfasis en los cuarteles hacia fines de los años cincuenta. Este cuerpo doctrinal conformó una nueva *concepción de guerra*, distinta de la DDN y compuesta por dos pilares centrales, a saber, el alineamiento internacional y la subordinación estratégico-militar a los Estados Unidos, en el marco de la contienda mundial sostenida contra el comunismo soviético y la institucionalización de las tareas de seguridad, vigilancia y policiamiento interior como función primordial de las Fuerzas Armadas de la región, para combatir la "subversión marxista" que se expresaba en los movimientos guerr-

¹⁶⁷ PERÓN, Juan Domingo, "Significado de la defensa nacional...", op. cit.

¹⁶⁸ Para un abordaje pormenorizado de la *Doctrina de la Seguridad Nacional*, de su inserción en las Fuerzas Armadas argentinas y de las consecuencias de ello en el seno de estas instituciones y en el sistema político local, véase: LÓPEZ, Ernesto, *Seguridad Nacional y sedición militar*, Legasa, Buenos Aires, 1987; GARCÍA, Alicia, *La Doctrina de la Seguridad Nacional*, CEAL, Buenos Aires, II tomo, 1991. Para un muy buen estudio acerca de la influencia doctrinal e ideológica francesa sobre las Fuerzas Armadas argentinas en la conformación de este nuevo cuerpo doctrinal y el accionar político-institucional desplegado por el poder militar en su marco, véase: ROBIN, Marie-Monique, *Escuadrones de la muerte. La escuela francesa*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 2005.

lleros y en las formas de terrorismo político en el interior de los Estados latinoamericanos. En su contexto, los uniformados comenzaron a pensarse a sí mismos y a proyectarse institucionalmente como guardianes y policías del orden político interno ante la "amenaza comunista" permanente que había emergido en la región a partir del triunfo de la revolución cubana.

Por cierto, en nuestro país, este concepto de guerra anticomunista fue entendido de formas muy amplias según las necesidades domésticas de los militares locales, dando lugar a una interpretación adaptada en la que el antiperonismo castrense se convirtió en una prolongación del anticomunismo. En efecto, la DSN sirvió como instancia de legitimación de la intervención política recurrente de los uniformados, del mantenimiento de un amplio espacio de autonomía militar en función de tutelar el sistema político conforme a la perspectiva política castrense y, en particular, del objetivo de exclusión política del peronismo que primaba desde la caída de éste en 1955.

Una detallada manifestación de esta posición doctrinal fue brindada por el General Juan Carlos Onganía, indiscutible referente militar de la época, durante su intervención en agosto de 1964 en la *V Conferencia de Ejércitos Americanos* en West Point, Estados Unidos. Allí, sostuvo que las Fuerzas Armadas eran el "brazo fuerte de la Constitución", pero indicó que los militares solamente le debían obediencia a la Constitución y a las leyes y no a los dirigentes o partidos que ejercían el gobierno institucional del país. A su vez, si el gobierno constitucional se extralimitaba en el ejercicio de sus atribuciones legales, violando los principios básicos del sistema republicano, las Fuerzas Armadas debían intervenir en el proceso institucional.

La subordinación [de las Fuerzas Armadas] es debida a la autoridad del gobierno en cuanto ésta emana de la soberanía popular, en cuyo nombre la ejerce, conforme a los preceptos constitucionales. El acatamiento es debido y referido, en última instancia, a la Constitución y a sus leyes; nunca a los hombres o a los partidos políticos que circunstancialmente pudiesen detentar el poder público. Si esto fuese así, quedaría trastocada la misión fundamental que compete a las Fuerzas Armadas; dejarían de ser apolíticas y se convertirían en guardias pretorianas al servicio de determinadas

personas o agrupaciones políticas [...] Está claro, entonces, que tal deber de obediencia habrá dejado de tener vigencia absoluta si se produce al amparo de ideologías exóticas un desborde de autoridad que signifique la conculcación de los principios básicos del sistema republicano de gobierno, o un violento trastocamiento en el equilibrio e independencia de los poderes, o un ejercicio de la potestad constitucional que presuponga la cancelación de las libertades y derechos de los ciudadanos. En emergencias de esta índole, las instituciones armadas, al servicio de la Constitución, no podrían, ciertamente, mantenerse impasibles, so color de una ciega sumisión al poder establecido, que las convertiría en instrumentos de una autoridad no legítima [...].¹⁶⁹

Así, durante esos años, y particularmente a partir del golpe militar de 1966 encabezado por el propio General Onganía que inauguró la denominada *Revolución Argentina* extendida hasta 1973, dicha impronta tutelar enmarcó la inauguración de un régimen militar autoritario perfilado a eliminar las demandas sociales y políticas consideradas "excesivas" por los uniformados, a desactivar políticamente los sectores populares y sus organizaciones y a disciplinar coercitivamente a la oposición. Por último, a la puesta en práctica de políticas orientadas a provocar una profunda transformación de la estructura socioeconómica y político-cultural del país, cuya manifestación más expresiva estuvo dada por la más violenta de las dictaduras militares vividas en el país, es decir: el llamado *Proceso de Reorganización Nacional* (PRN) que se extendió desde 1976 a 1983.¹⁷⁰

A diferencia de las experiencias anteriores, estos regímenes autoritarios combinaron dos objetivos centrales que los particularizaron como forma novedosa de dominación castrense, a saber, la *represión política* y la *transformación económico-social*. En su marco, las metas

¹⁶⁹ Discurso citado en: CAVAROZZI, Marcelo, *Autoritarismo y democracia (1955-1996). La transición del estado al mercado en la Argentina*, Ariel, Buenos Aires, 1997, pp.214-215.

¹⁷⁰ Véase: CAVAROZZI, Marcelo, *Autoritarismo y democracia (1955-1983)*, CEAL, Buenos Aires, 1987; CAVAROZZI, Marcelo, "Los ciclos políticos en la Argentina desde 1955" en O'DONNELL, Guillermo, SCHMITTER, Philippe y WHITEHEAD, Laurence (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina/2*, Paidós, Buenos Aires, 1988; LÓPEZ, Ernesto, *Ni la ceniza...*, op. cit.

de la corporación militar no se redujeron exclusivamente a la desarticulación coercitiva de la estructura político-social que daba sustento a la sociedad *populista* precedente, sino que se ampliaron hacia la creación de nuevas bases estructurales y hacia la conformación, en ese contexto, de nuevos sujetos sociales dominantes. Así, montaron verdaderos *regímenes burocrático-autoritarios* que implicaron, por un lado, la conformación de un sistema de exclusión política de los sectores sociales altamente activados, intentando desarticular coactivamente su presencia política y sus bases organizacionales. Por el otro lado, la constitución de un régimen político de tipo autoritario en el que las Fuerzas Armadas asumieron institucionalmente el gobierno nacional, sustentando un proyecto político y económico diseñado y definido corporativamente en el interior de esas fuerzas y sin fijar un tiempo de duración en la implementación de tales programas.¹⁷¹ Con ello, las Fuerzas Armadas abandonaron las salidas tutelares indirectas y se instalaron institucionalmente en la conducción del poder estatal para llevar a cabo los cambios necesarios que permitiesen *modelar* una nueva matriz de país acorde con sus perspectivas conceptuales, convirtiéndose en *agentes de transformación*. Esta forma de intervención fue la expresión más acabada de la militarización de las relaciones civil-militares iniciada en 1930.¹⁷²

En este contexto político se fue delineando el conjunto de preceptos básicos de la DSN y del rol que, en su marco, se atribufan a sí mismas las Fuerzas Armadas. La defensa nacional pasó a constituir una dimensión específica de la "seguridad nacional", lo que tuvo una clara expresión institucional en la Ley 16.970 de Defensa Nacional¹⁷³ promulgada el 6 de octubre de 1966 por el gobierno militar del General Onganía. En ella se establecieron "las bases jurídicas, orgánicas y funcionales fundamentales para la preparación y ejecución de la de-

¹⁷¹ O'DONNELL, Guillermo: 1966-1973. *El Estado burocrático-autoritario*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1982, cap. I.

¹⁷² Véase: COLLIER, David (comp.), *Los nuevos autoritarismos en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1979; GARRETÓN, Manuel, "Proyecto, trayectoria y fracaso en las dictaduras del Cono Sur. Un balance" en CHERESKY, Isidoro y CHONCHOL, Jaques (comps.), *Crisis y transformación de los regímenes autoritarios*, EUDEBA, Buenos Aires, 1985.

¹⁷³ Publicado en el *Boletín Oficial*, Buenos Aires, 10 de octubre de 1966.

defensa nacional, con el fin de lograr y mantener la seguridad nacional necesaria para el desarrollo de las actividades del país, en procura de sus objetivos nacionales". La seguridad nacional, en tanto objetivo fundamental de la defensa nacional, fue ambiguamente conceptualizada como "la situación en la cual los intereses vitales de la Nación se hallan a cubierto de interferencias y perturbaciones sustanciales", al mismo tiempo que la defensa nacional fue entendida como "el conjunto de medidas que el Estado adopta para lograr la seguridad nacional". La "política y estrategia nacionales" darían "las bases necesarias para establecer el grado de seguridad nacional concordante con las exigencias del desarrollo". En este marco, la seguridad nacional y el desarrollo aparecieron como el fin último del Estado, mientras que la defensa nacional fue considerada un medio, lo cual terminó convirtiendo a esta norma en una *ley de seguridad nacional*. Ello se expresó con claridad al establecer que la seguridad nacional requería de "la formulación, planeamiento y programación de las medidas de la defensa relacionadas con el desarrollo nacional; la preparación y alistamiento de los medios del potencial militar; y el planeamiento y conducción de las operaciones militares", así como también "la determinación de las funciones, atribuciones y obligaciones de todas las autoridades nacionales, provinciales y municipales" y "el fortalecimiento de la conciencia nacional sobre la importancia de los problemas inherentes a la seguridad nacional", entre otros parámetros.

De este modo, se diluyó la distinción legal e institucional existente entre defensa nacional, seguridad interior y las Fuerzas Armadas. Además de las funciones de la defensa nacional como instrumento militar, pasaron a conformar la instancia principal de control de la seguridad interna, todo lo cual fue convalidado por medio de un conjunto de normas posteriores que habilitaron la intervención operativa directa de las Fuerzas Armadas en la represión de la *subversión*.

Esto ocurrió en un contexto político signado por la violencia. En efecto, hacia fines de los años sesenta se produjo el surgimiento del fenómeno guerrillero en la Argentina,¹⁷⁴ y su paulatino crecimiento se dio

¹⁷⁴ Véase como bibliografía general del proceso referido: ANGUIA, Eduardo y CAPARRÓS, Martín, *La voluntad. Una historia de la militancia revolucionaria en la Argentina. 1966-1976*,

en el marco de un proceso de radicalización de la activación política y de la movilización social de los sectores populares mayoritariamente identificados con el peronismo.¹⁷⁵ Poco a poco, las Fuerzas Armadas fueron tomando parte activa en la lucha contra el accionar de esas organizaciones, ejerciendo inicialmente el control y la conducción operacional de las fuerzas policiales y de seguridad a través del desarrollo de actividades de inteligencia y, más tarde, durante el gobierno peronista encabezado por Isabel Perón, mediante la intervención directa en las operaciones de represión.¹⁷⁶ Esta nueva experiencia, para la cual los militares se venían

Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, II tomos, 1997; GILLESPIE, Richard, *Soldados de Perón. Los Montoneros*, Grijalbo, Buenos Aires, 1987; y SANTUCHO, Julio, *Los últimos guerrilleros. La guerrilla marxista en la Argentina*, Ediciones B Argentina, Buenos Aires, 2004. ¹⁷⁵ Véase: OLLIER, Marta Matilde, *El fenómeno insurreccional y la cultura política (1969-1973)*, CEAL, Buenos Aires, 1986.

¹⁷⁶ En junio de 1971, el gobierno militar promulgó la Ley 19.081 a través de la cual se facultó al Poder Ejecutivo a emplear durante el estado de sitio a "las fuerzas armadas que considere conveniente en operaciones militares a fin de prevenir y combatir la subversión interna, el terrorismo y demás hechos conexos". Se dispuso, además, que esta ley fuera parte integrante de la Ley 16.970. Por su parte, el 5 de febrero de 1975 el gobierno peronista promulgó el Decreto "S" 261/75 por medio del cual le ordenó al Comando General del Ejército "ejecutar las operaciones militares" necesarias para "neutralizar y/o aniquilar el accionar de los elementos subversivos" que actuaban en la provincia de Tucumán, e instruyó al Ministerio del Interior para que dispusiera "los efectivos y medios de la Policía Federal" que fuesen requeridos bajo el control operacional del Ejército. A los poco meses, el 6 de octubre promulgó el Decreto 2.770/75 mediante el cual se creó el Consejo de Seguridad Interna, encabezado por el Presidente de la Nación e integrado por los ministros del Poder Ejecutivo Nacional y por los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas, a los efectos de que dirigiera "los esfuerzos nacionales para la lucha contra la subversión" y la ejecución de toda tarea que derivara de ello. Asimismo, al Consejo de Defensa, presidido por el ministro del ramo e integrado por los jefes militares, se le incorporaron nuevas atribuciones, tales como la de "asesorar al Presidente de la Nación en todo lo concerniente a la lucha contra la subversión"; proponer las medidas necesarias para su implementación; coordinar con las autoridades nacionales, provinciales y municipales la ejecución de las mismas; "conducir la lucha contra todos los aspectos y acciones de la subversión" y "planear y conducir el empleo de las Fuerzas Armadas, fuerzas de seguridad y fuerzas policiales para la lucha contra la subversión". Ese mismo día, también se promulgó el Decreto 2.771/75 y el Decreto 2.772/75. A través del primero, se facultó al Consejo de Defensa a que, por medio del ministerio del Interior, suscribieran con los gobiernos provinciales convenios que "coloquen bajo su control operacional al personal y a los medios policiales y penitenciarios provinciales" que le sean requeridos para "su empleo inmediato en la lucha contra la subversión". Y mediante el segundo se ordenó a las Fuerzas Armadas a que, bajo "el comando superior del Presidente de la Nación" ejercido a través del Consejo de Defensa, procedieran a "ejecutar las operaciones militares y de seguridad" que fuesen

preparando desde mediados de la década del sesenta, condicionó decisivamente su desarrollo institucional posterior y, en particular, ello condujo a la modificación del enfoque castrense sobre el peronismo, vale decir, éste dejaba el lugar de enemigo principal de las Fuerzas Armadas a las organizaciones guerrilleras.

Cuando el 24 de marzo de 1976, luego de un golpe de Estado, la Junta Militar compuesta por los comandantes en jefe de las tres Fuerzas Armadas asumió el gobierno, se inició la dictadura militar más violenta y transformadora de la historia argentina. Dicha dictadura supuso un quiebre en el accionar del poder militar no sólo por la tendencia auto-definida y autosustentada de la injerencia castrense dentro del sistema político, sino particularmente por la capacidad de reconstitución de las condiciones de dominación social, la redefinición del papel del Estado y la reestructuración social y política que implicó ese accionar, en el marco de la experiencia más cruel y abarcativa de *terrorismo de Estado* observada en el Cono Sur de América Latina.¹⁷⁷ La represión abarcativa desatada desde el Estado no fue una respuesta lógica y proporcionada al accionar de la "subversión".¹⁷⁸ Las características de la maquinaria represiva es-

necesarias para "aniquilar el accionar de elementos subversivos en todo el territorio del país". Véase, además: FRAGA, Rosendo, *Ejército: del escarmio al poder (1973-76)*, Editorial Planeta, Buenos Aires, 1988, Cap. I; y GARCÍA, Alicia, *La Doctrina de la...*, op.cit.

¹⁷⁷ Véase: QUIROGA, Hugo, *El tiempo del "Proceso". Conflictos y coincidencias entre políticos y militares, 1976-1983*, Editorial Fundación Ross, Rosario, 1994; NOVARO, Marcos y PALERMO, Vicente, *La dictadura militar 1976-1983: del golpe de Estado a la restauración democrática*, Paidós, Buenos Aires, 2003; YANNUZZI, Marta de los Ángeles, *Política y dictadura. Los partidos políticos y el "Proceso de Reorganización Nacional" 1976-1982*, Editorial Fundación Ross, Rosario, 1996; y SEOANE, María y MULEIRO, Vicente, *El dictador. La historia secreta y pública de Jorge Rafael Videla*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 2001.

¹⁷⁸ Hacia 1975, el accionar militar de las fuerzas guerrilleras comenzó a menguar y su aislamiento político ya era visible. Según fuentes militares, ese año el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), de extracción marxista-leninista, aún contaba con unos 5000 cuadros combatientes y los *Montoneros*, de filiación peronista, con unos 1000 combatientes, aunque esta última organización conservaba un numeroso contingente de militantes políticos, barriales, sindicales y adherentes. Otras fuentes indican que, en el momento de mayor desarrollo, ambas organizaciones concentraban un total de 7000 u 8000 cuadros, sin distinguir entre miembros armados y no armados, de los cuales sólo entre 1000 y 1300 eran cuadros militares permanentes. Por su parte, a fines de ese año, era evidente que estos agrupamientos estaban militar y políticamente derrotados. Véase: WALDMANN, Peter, "Anomía y violencia" en ROUQUIÉ, Alain (comp.), *Argentina, hoy*, Siglo XXI editores, Buenos Aires, 1982, pp. 211 y 212; GARCÍA, Prudencio, *El drama de*

tatal y la cantidad de víctimas de ese sistema no solamente reflejaron la magnitud e intensidad del "genocidio" producido, sino que demostraron que las metas del PRN iban más allá de aquel objetivo.

Ahora bien, la derrota político-militar en la guerra de Malvinas ocurrida en 1982 marcó el inicio de la "ruptura" del régimen militar inaugurado en 1976. La crisis en la que quedaron sumidas las Fuerzas Armadas, y en particular el gobierno militar, se convirtió rápidamente en una crisis del régimen. La fragmentación del poder militar aceleró los tiempos políticos de la transición, y la pretensión castrense por articular una salida política bajo el control de las Fuerzas Armadas se diluyó en el mismo momento en que se supo de la rendición de las tropas argentinas en el Atlántico Sur. A pesar de que el poder militar no abandonó la pretensión de mantener cierto protagonismo en el proceso político que se abría, la brusca reducción de los márgenes de maniobra disponibles y las tensiones y enfrentamientos que se suscitaron en el interior del aparato militar lo obligaron a iniciar una salida política con condicionamientos mayores a los pretendidos.

De todos modos, el proceso de transición abierto a partir de entonces no supuso ningún tipo de acuerdos o modalidades de concertación entre civiles y militares, pero tampoco existió "una entera derrota política de los militares y una plena ocupación de los espacios y recursos de poder por parte de los civiles, que los ubicara en una sólida posición de predominio y control respecto de los militares".¹⁷⁹ Efectivamente, este proceso no configuró una *transición pactada*, como sí sucedió poco tiempo después en otros países de la región. Se trató, más bien, de una *transición por colapso*, esto es, una transición determinada por la *ruptura del régimen militar*, cuyo desencadenante definitivo estuvo dado por la derrota de Malvinas. Vale decir, no consistió en una liberalización provocada o forzada por la oposición política al poder militar ni por la movilización de la sociedad, sino que devino como consecuencia de la *implosión* de la dictadura.

la autonomía militar, Alianza Editorial, Madrid, 1995, apéndice IV; y ANDERSEN, Martín Edwin, *Dossier secreto. El mito de la "guerra sucia" en la Argentina*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 2000.

¹⁷⁹ LÓPEZ, Ernesto, *Ni la ceniza...*, op.cit., pp.47 y 48.

A partir del ello, el escenario político argentino se redefinió sustantivamente. La profunda reconversión económico-social llevada a cabo por el régimen militar desestructuró la matriz social y política que convertía a los sectores populares y a la clase obrera en un actor fundamental dentro del sistema político local y, con ello, se desarticulaban las bases de sustentación del peronismo como la fuerza político-social más importante de ese escenario. Al compás de esta situación, se configuró un nuevo poder económico del que surgieron nuevas facciones políticas y sociales dominantes. Este conjunto de cambios estructurales sentó las bases del nuevo escenario político. El protagonismo militar en la autoría de semejantes cambios fue decisivo. También fueron importantes las transformaciones que tuvieron lugar en el interior de las propias Fuerzas Armadas, abriéndose en ellas una etapa signada por una profunda *crisis profesional* que atravesó de cabo a rabo sus instituciones y que afectó a todos sus cuadros.¹⁸⁰

3. Reinstauración democrática y nueva institucionalidad defensivo-militar

El proceso de democratización iniciado en 1983 dio lugar a la aparición de nuevas tendencias y a un nuevo tipo de relaciones civil-militares. En lo relativo a las Fuerzas Armadas, pudo observarse que desde entonces sufrieron los impactos de las nuevas condiciones sociopolíticas y particularmente, como se dijo, de los profundos cambios que se produjeron en el interior de su propia organización. Los impulsos corporativos que las cúpulas militares intentaron conservar a los efectos de preservar ciertas prerrogativas institucionales y de proyectarse, en lo posible, como actores autónomos en el nuevo orden democrático fueron neutralizados por la profunda *crisis de identidad y de protagonismo político* que estalló en los cuarteles con el colapso de la dictadura. Así, de la pauta de comportamiento castrense ofensivo y desestabili-

¹⁸⁰ LÓPEZ, Ernesto, "Crisis de identidad profesional. Los militares argentinos entre una Pascua y un Carnaval" en revista *Nueva Sociedad*, Caracas, N° 95, mayo/junio de 1988; TALENTO, Miguel, "La crisis militar" en revista *Unidos*, Buenos Aires, N°15, agosto de 1987.

zante que prevaleció en los últimos cincuenta años se pasó a un patrón defensivo basado en un accionar intraburocrático, en el que las Fuerzas Armadas comenzaron a desempeñar un rol más bien secundario y subordinado dentro de la trama de poder que se abrió a partir de diciembre de 1983. Se trató, por cierto, de la conformación de una nueva modalidad de relaciones civil-militares en las que las Fuerzas Armadas dejaron de constituir un actor político con capacidad de ejercicio de poder estatal a través del montaje de un régimen autoritario sostenido por ellas, o con posibilidad de tutelar de alguna manera el sistema político o, al menos, de desarrollar acciones desestabilizantes del orden institucional democrático como forma de presión. Desde entonces, las Fuerzas Armadas pasaron a constituir un actor intraestatal, cuya inserción en el ámbito institucional comenzó a manifestarse mediante el ejercicio combinado de algún grado de influencia sobre el circuito gubernamental a través de posicionamientos puntuales, planteos y, a lo sumo, mediante el ejercicio de presiones o la formulación de cuestionamientos frente al poder civil —tal como se observó durante los *levantamientos carapintada*—. Sin embargo, dichas maniobras no se tradujeron en modalidades tutelares de proyección política, ni siquiera en todo lo referido a la revisión del pasado —cuestión que, en verdad, fue la única en la que los distintos sectores castrenses habían encontrado un piso discursivo e institucional común— así como tampoco en relación con la brusca caída presupuestaria que sus instituciones sufrieron durante todos esos años, y que también había constituido un serio problema común.

El 30 de octubre de 1983, el dirigente radical Raúl Alfonsín ganó por un amplio margen las elecciones presidenciales. Su asunción como presidente de la Nación lo convirtió, de una u otra manera —y a diferencia de lo ocurrido durante las décadas anteriores—, en la instancia dominante y principal del juego político. En ese sentido, el eje de gravitación fundamental de las relaciones civil-militares pasó estar asentado en los estilos y orientaciones que guiaron el desempeño de la clase política civil, así como también por los resultados y efectos obtenidos por dicho desempeño ante la problemática castrense.

En lo relativo a la cuestión militar, se le imponía al gobierno y a la dirigencia política el desafío de *re-institucionalizar a las Fuerzas Armadas*

en el proceso político democrático. De ello dependía, en gran parte, la posibilidad de consolidación democrática. Se trataba, en definitiva, de un *proceso de construcción de gobernabilidad política y de conducción institucional sobre las Fuerzas Armadas* que conllevaba dos condiciones interdependientes, a saber: del lado civil-gubernamental, el ejercicio efectivo del mando o gobierno político-institucional sobre las Fuerzas Armadas, y del lado militar, la subordinación efectiva a las autoridades gubernamentales.

Esta tarea implicaba, entre otras cosas, reformular los parámetros institucionales que regulaban la defensa nacional y el rol institucional de las Fuerzas Armadas. Concretamente, ello suponía la derogación de la Ley 16.970 y la sanción de un nuevo instrumento legal que asentara a la defensa nacional y a las organizaciones armadas del Estado sobre nuevas bases conceptuales e institucionales. Frente a este cuadro, y luego de la traumática experiencia dictatorial vivida en los setenta, el principal desafío de la clase política pasaba por desmilitarizar la seguridad interior y privilegiar la defensa nacional como el ámbito exclusivo de organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas.

No obstante, y pese a la importancia del tema, recién el 13 de abril de 1988 el Congreso sanciona la Ley 23.554 de Defensa Nacional.¹⁸¹ Tres años y cinco meses habían pasado desde que Alfonsín había llegado a la Casa Rosada, tiempo durante el cual fueron numerosas las iniciativas legislativas del oficialismo y de la oposición, que habían sido tratadas y abandonadas.¹⁸²

¹⁸¹ Publicada en *Boletín Oficial*, Buenos Aires, 5 de mayo de 1988.

¹⁸² Un aspecto relevante de la sanción legislativa de la Ley 23.554 lo constituyó el hecho de que resultó ser un abarcativo consenso partidario. En efecto, el proyecto de ley que la antecedió fue elaborado y presentado por el *peronismo renovador*. No obstante, dicha iniciativa era el resultado de una laboriosa tarea de negociación en la que participaron diversos funcionarios del área de defensa y legisladores del peronismo y del radicalismo, todo lo cual concluyó en noviembre de 1987 con su presentación en la cámara baja llevando la firma de diputados del Partido Justicialista —Bloque Renovador, la Unión Cívica Radical, el Partido Intransigente— y la Democracia Cristiana. Se trató, en definitiva, de la primera *Ley de Defensa Nacional* resultante de un amplio y trabajoso acuerdo llevado a cabo entre el oficialismo y la oposición. Asimismo, durante su extenso trámite parlamentario no fueron pocas las presiones castrenses para obstaculizar la sanción de la Ley 23.554. En consecuencia, su promulgación puso en evidencia que los uniformados no contaban con el suficiente poder político como para

El eje de esta nueva legislación no pasaba solamente por reformular la defensa nacional, sino básicamente por excluir a las Fuerzas Armadas del ámbito legal e institucional de la seguridad interior. Esto marcaba el centro de las preocupaciones y de los debates acerca de la reinstitucionalización de las Fuerzas Armadas en el sistema democrático, tal como lo expusieron en el debate parlamentario los autores de la iniciativa legislativa que finalmente se convirtió en ley.

La conceptualización de la defensa nacional es efectuada para acotar claramente un área específica de la conducción del Estado, evitando así la confusión creada durante los últimos gobiernos de facto con la seguridad y, en particular, de la defensa con la seguridad interior. Se deja claramente establecido que es necesario resolver las cuestiones de la seguridad interior, especialmente ante la eventualidad de hechos como los correspondientes al terrorismo, la insurgencia, el narcoterrorismo y otras nuevas formas de delitos políticos que pudiesen poner en peligro el sistema republicano, mediante una ley de seguridad federal que debe ser sancionada y promulgada en el menor tiempo posible. Con este novedoso reordenamiento conceptual y orgánico-funcional se permite que el Presidente de la Nación pueda disponer sin limitaciones de todos los medios que la Constitución Nacional pone a su disposición para proveer la defensa común y para asegurar la paz interior.¹⁸³

En este contexto, la Ley 23.554 estableció las "bases jurídicas, orgánicas y funcionales fundamentales para la preparación, ejecución y control de la defensa nacional", definiéndola como "la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución

imponerle condiciones a las autoridades gubernamentales y parlamentarias cuando éstas actuaban en forma conjunta y asumiendo posiciones institucionales convergentes en un tema tan importante para la institucionalización democrática. He analizado ampliamente este proceso en: SAIN, Marcelo Fabián, *Alfonso, Menem e as relações civiis-militares...*, op. cit., cap. VI.

¹⁸³ CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN, *Diario de Sesiones*, 28 y 29 de diciembre de 1987, p.4689.

de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo", con la finalidad de "garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la integridad de sus habitantes". Asimismo, se fijó que la defensa nacional se concretara en "un conjunto de planes y acciones tendientes a prevenir o superar los conflictos que esas agresiones generen, tanto en tiempo de paz como de guerra, conducir todos los aspectos de la vida de la Nación durante el hecho bélico, así como consolidar la paz, concluida la contienda".

Durante el debate parlamentario se definieron claramente las "agresiones de origen externo" como aquellas agresiones perpetradas por las Fuerzas Armadas regulares de un Estado contra el territorio de otro Estado. Quien mejor expresó esta conceptualización fue el senador radical Antonio Berhongaray, quien procurando aclarar la función esencial de las Fuerzas Armadas, especificó que el concepto de "agresión" adoptado por el proyecto en discusión era el aplicado a la defensa de un Estado, siguiendo la Resolución 3.314 sancionada en 1974 por la ONU.

Es agresión la invasión, 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 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 después de terminado el acuerdo.¹⁸⁴

¹⁸⁴ CÁMARA DE SENADORES, *Diario de Sesiones*, 22 y 23 de octubre de 1986, pp. 3518 y 3519.

Esta era, según especificó el legislador radical, la concepción elaborada y propuesta por el Poder Ejecutivo y compartida por la mayoría del espectro partidario con representación parlamentaria. El consenso casi unánime era que las Fuerzas Armadas se debían dedicar institucionalmente a conjurar las agresiones exteriores y no a cumplir "papeles de policía u otras tareas que pueden llegar a cumplir otros organismos del Estado", según dijo. En este marco, las Fuerzas Armadas debían ser instituidas exclusivamente como el "instrumento militar de la defensa nacional", lo que era observado por Berhongaray como un paso fundamental para superar la Doctrina de la Seguridad Nacional.

De acuerdo con esta conceptualización, las "agresiones de origen externo" abarcaban solamente aquellos ataques perpetrados por las Fuerzas Armadas regulares de un Estado contra la soberanía, el territorio o la independencia de otro Estado¹⁸⁵. Por consiguiente, no englobaban los ataques o embates cometidos contra un país, su territorio, población o sistema institucional originados en el exterior y llevados a cabo por grupos guerrilleros o armados irregulares, asociaciones delictivas o bandas de narcotraficantes. Vale decir, el carácter de "externo" no estaba dado por el lugar de origen de las agresiones, sino básicamente por el tipo de agresión y por el sujeto autor de ella.

De este modo, el Congreso Nacional colocó la defensa nacional como una función estatal tendiente a garantizar exclusivamente la *seguridad externa* del país, configurando un ámbito de competencia institucional particular y diferente del correspondiente a la seguridad interior. Este criterio distintivo quedó instituido en la ley cuando se especificó que "para dilucidar las cuestiones atinentes a la defensa nacional, se deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa a la defensa nacional de la seguridad interior", agregando que la "seguridad interior" debía ser regida por una "ley especial".

¹⁸⁵ La Asamblea General de las Naciones Unidas definió el concepto de agresión como "el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas" —Resolución 3.314, sancionada durante la 2319ª sesión plenaria, el 14 de diciembre de 1974—.

Este criterio aparecía en otros tramos importantes de la ley. En efecto, en otros pasajes se establecía que el presidente de la Nación debía determinar los conflictos, las hipótesis de conflicto y de guerra y la estrategia a seguir, con el asesoramiento del Consejo de Defensa Nacional (CODENA) y teniendo en cuenta un "programa de mecanismos de alerta" que contuviera "las situaciones de conflicto previsibles y las respuestas consiguientes y ajustadas para cada situación". Allí se vedaba totalmente la intervención de las Fuerzas Armadas en situaciones de "conflicto social localizado", de "conflicto social generalizado" y de "agresión interna", pudiéndolo hacer exclusivamente ante situaciones de "agresión militar" —aun de origen interno—, situaciones de desastres naturales —inundaciones, terremotos, epidemias, incendios o hambrunas— y situaciones conflictivas de origen externo.¹⁶⁶ Además, en otro tramo se asentó que "las cuestiones relativas a la política interna del país" no podían constituir "hipótesis de trabajo de los organismos de inteligencia militar".

En este marco conceptual se instituyó a las Fuerzas Armadas como "instrumento militar de la defensa nacional", con lo cual pasó a conformar el único ámbito de competencia en el que dichas fuerzas podían cumplir sus funciones institucionales. Es decir, la jurisdicción institucional exclusiva en la que las fuerzas castrenses, bajo la conducción del gobierno nacional, serían preparadas y eventualmente utilizadas para desarrollar acciones militares —y no policiales— en función de preservar la seguridad externa del Estado.

Por su parte, el "sistema de defensa nacional" quedó integrado por el presidente de la Nación, el CODENA, el Congreso de la Nación, el Ministerio de Defensa, el Estado Mayor Conjunto, las tres Fuerzas Armadas, la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval Argentina y el pueblo de la Nación mediante su participación en la movilización, el servicio militar, el servicio civil y la defensa civil. Dicho sistema debía "determinar la política de defensa nacional que mejor se ajuste a las necesidades del país, así como su permanente actualización" y, en función de ello, tenía como finalidad: formular las hipótesis de conflicto; elaborar las hi-

¹⁶⁶ En ocasión de la sanción y promulgación de la Ley 24.059 de Seguridad Interior producida a comienzos de 1992, esta prescripción fue derogada ya que resultaba innecesaria su vigencia.

pótesis de guerra y establecer los medios a emplear; formular los planes nacionales preparatorios para un eventual conflicto bélico; elaborar los planes de defensa nacional atinentes a la estrategia militar y a la estrategia operacional; dirigir la guerra en todos sus aspectos; conducir las Fuerzas Armadas y los demás sectores del país afectados a un conflicto bélico; preparar y ejecutar las medidas de movilización nacional; asegurar la ejecución de las operaciones militares conjuntas y/o combinadas de las Fuerzas Armadas; formular las hipótesis de confluencia tendientes a establecer alianzas para resolver las hipótesis de guerra; y controlar las acciones de la posguerra.

Al presidente de la República, en su carácter de jefe supremo de la Nación y de comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, se le reservó "la dirección de la defensa nacional y la conducción de las Fuerzas Armadas", conforme a lo establecido en la Constitución Nacional. En función de ello, debía disponer "el contenido y las pautas para la realización del planeamiento de la defensa nacional", así como también debía ejercer "la conducción integral de la guerra", asistido y asesorado por el CODENA, y "la conducción militar de la guerra", con el asesoramiento y la asistencia del Ministerio de Defensa, el EMCO y los jefes de los Estados Mayores Generales de las tres Fuerzas Armadas, constituidos todos ellos en Comité de Crisis. Al Ministerio de Defensa se le reservó "la dirección, ordenamiento y coordinación de las actividades propias de la defensa" y al CODENA la asistencia y el asesoramiento al presidente de la Nación "en la determinación de los conflictos, de las hipótesis de conflicto y de guerra" así como también "en la adopción de la estrategia, en la determinación de las hipótesis de confluencia y en la preparación de los planes y coordinación de las acciones necesarias para su resolución". Este consejo, bajo la dirección del presidente de la Nación, quedó integrado por el vicepresidente de la Nación, los ministros del gabinete nacional y el responsable del organismo de mayor nivel de inteligencia, pudiendo el ministro de Defensa ser acompañado por el jefe del EMCO y por los jefes de los Estados Mayores Generales de las tres Fuerzas Armadas, conforme su criterio. Los presidentes de las Comisiones de Defensa de cada cámara legislativa y dos integrantes de dichas comisiones —uno por la mayoría y otro por la primera minoría— también podrían integrarlo.

Por su parte, el EMCO, que reunía a las tres fuerzas castrenses, pasó a depender del ministro de Defensa, a quien debía asistir y asesorar en materia de estrategia militar. Además, se le fijó como función central entender en la formulación de la doctrina militar conjunta, en la elaboración del planeamiento militar conjunto, en la dirección del adiestramiento militar conjunto, en el control del planeamiento estratégico operacional y en la eficacia del accionar conjunto. En este sentido, el EMCO quedó a cargo de realizar el planeamiento estratégico militar de acuerdo con las orientaciones formuladas por el presidente de la Nación a través del ministro de Defensa. Este planeamiento podría prever "el establecimiento de comandos estratégicos operacionales conjuntos, específicos o combinados, y comandos territoriales", cuyos comandantes deberían ser designados por el primer mandatario.

Las Fuerzas Armadas quedaron constituidas por el Ejército Argentino, la Armada de la República Argentina y la Fuerza Aérea Argentina. Se estableció que "su composición, dimensión y despliegue territorial" debían estructurarse conforme al "planeamiento militar conjunto" y "su organización y funcionamiento se inspirarán en criterios de coordinación y eficiencia conjunta, unificándose las funciones, actividades y servicios cuya naturaleza no sea específica de una sola fuerza". Sus miembros "se encuadrarán en toda circunstancia bajo un mando responsable de la conducta de sus subordinados" y "estarán sometidos a un régimen de disciplina interna y se ajustarán en sus procederés al derecho nacional e internacional aplicable a conflictos armados". Las estructuras administrativas de cada fuerza pasaron a depender de sus respectivos jefes de los Estados Mayores Generales y, de acuerdo al planeamiento conjunto, se podría disponer que los componentes de cada fuerza o de parte de ellas integraran o formaran parte de "comandos estratégicos operacionales conjuntos, específicos o combinados y de comandos territoriales". A esos jefes, a su vez, se les reservó el ejercicio del "gobierno y administración" de sus respectivas armas, y en una situación de guerra deberían dirigir la preparación de los elementos operacionales de ellas y de su apoyo logístico. También deberían asesorar al EMCO acerca de la composición, dimensión y despliegue de sus respectivas fuerzas, en función del diseño y formulación del

plañeamiento militar conjunto. Deberán ser designados por y dependerán del presidente de la Nación, y por delegación del ministro de Defensa, aunque también deberán mantener una "relación funcional" con el EMCO.

En caso de "guerra o conflicto armado internacional", el presidente podría establecer "teatros de operaciones" sobre ciertas áreas geográficas del país, cuyo comando sería ejercido por un oficial superior de las Fuerzas Armadas designado por el mandatario y de quien dependería "en forma directa e inmediata". Asimismo, el Poder Ejecutivo Nacional, con la aprobación previa del Congreso de la Nación, también podría declarar "zona militar" a aquellos lugares que, por resultar de interés para la defensa nacional, debieran ser sometidos a la "custodia y protección militar".

La ley también estableció que toda persona física o jurídica podría ser requerida para cumplir obligaciones destinadas a "asegurar la defensa nacional", ya sea por vía del "servicio militar" o del "servicio civil de defensa". Los "planes de movilización" deberían ser elaborados por el Ministerio de Defensa y ser aprobados por el presidente de la Nación, como así también los planes de "defensa civil".

Finalmente, se encomendó al CODENA que en un lapso no mayor de un año elaborara un conjunto de anteproyectos de ley para ser elevados a la consideración del gobierno nacional, tales como las leyes orgánicas de las Fuerzas Armadas, la ley orgánica de producción para la defensa, la ley de organización territorial y movilización para la defensa nacional, las leyes orgánicas de la Gendarmería Nacional y de la Prefectura Naval Argentina, la ley sobre el sistema nacional de información e inteligencia —que contemple el control parlamentario— y la ley de Secreto de Estado. Por cierto, nada de esto ocurrió dado que la reglamentación de la referida ley se produjo dieciocho años después de sancionada.

Ahora bien, pese a estos logros institucionales no pasó mucho tiempo para que los objetivos que enmarcaron la promulgación de la Ley 23.554 fueran severamente revisados y reformulados. En efecto, a fines de enero de 1989 —es decir, una semana después de que una cuarentena de militantes de la minúscula agrupación de izquierda Movimiento de Todos por la Patria (MTP) protagonizara el violento copamiento

del Regimiento 3 de Infantería del Ejército ubicado en la localidad bonaerense de La Tablada— Alfonso promulgó el Decreto 83/89¹⁸⁷ por medio del cual creó, en el ámbito de la Presidencia de la Nación, el Consejo de Seguridad, integrado por los ministros del Interior, de Defensa y de Relaciones Exteriores y Culto, el secretario de Inteligencia de Estado de la Presidencia de la Nación, los jefes de Estado Mayor Conjunto y de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas, con la misión de “asesorar al Presidente de la Nación [...] en relación a medidas a adoptar para conjurar todo hecho de violencia organizada que atente contra la seguridad, la vida, la propiedad o la libertad de los habitantes de la Nación o ponga en riesgo a alguna de sus instituciones o su patrimonio, así como suministrar a la Justicia Federal toda la información que pueda ser útil para la investigación y juzgamiento de los hechos”, y asesorarlo, en particular, acerca de “la estrategia para la acción antisubversiva; la articulación de los mecanismos de seguridad para lograr la mayor eficacia en su accionar; la articulación de las tareas de inteligencia operativa; la coordinación de las acciones con los diversos gobiernos provinciales”.

De esta manera, con la habilitación de intervención de las jefaturas militares en un consejo de asesoramiento presidencial, del que no formaban parte los jefe de las fuerzas policiales y de seguridad federales y que debía atender y abordar cuestiones claramente circunscriptas al ámbito de la seguridad interior y no de la defensa nacional, el enllaquecido gobierno radical licuaba el acuerdo de base que enmarcó la sanción de la Ley 23.554, la cual no sólo instituía a las Fuerzas Armadas *exclusivamente* como instrumento militar de la defensa nacional, sino que además las distinguía como un ámbito orgánico-funcional diferente de la seguridad interior y prohibía la intervención operativa y de inteligencia de las instituciones castrenses en esos asuntos.

Tal impronta fue reforzada el 10 de marzo de 1989 cuando el mandatario radical promulgó el Decreto 327/89¹⁸⁸ mediante el cual se establecieron “las bases orgánicas y funcionales para la preparación, eje-

¹⁸⁷ Publicado en *Boletín Oficial*, Buenos Aires, 31 de enero de 1989. El Consejo de Seguridad fue disuelto mediante el Decreto 1573/89, promulgado el 27 de diciembre del mismo año.

¹⁸⁸ Publicado en *Boletín Oficial*, Buenos Aires, 16 de marzo de 1989.

ucción y control de las medidas tendientes a prevenir y conjurar la formación o actividad de grupos armados que tengan aptitud para poner en peligro la vigencia de la Constitución Nacional, o atentar contra la vida, la libertad, la propiedad o la seguridad de los habitantes de la Nación". Para la formulación de tales medidas, dicha norma fijaba que el presidente de la Nación debía recibir el asesoramiento del Consejo de Seguridad creado por medio del Decreto 83/89 y debía ser asistido por el Comité de Seguridad Interior, integrado por los miembros del Consejo de Seguridad, aunque inicialmente dicha integración se limitaba a los ministros de Defensa y del Interior, el procurador General de la Nación, el jefe del EMCO, el secretario de Inteligencia de Estado y el secretario del Consejo de Seguridad. El "cuadro de situación" de la problemática a prevenir y conjurar —esto es, "la formación o actividad de grupos armados que tengan aptitud para poner en peligro la vigencia de la Constitución Nacional, o atentar contra la vida, la libertad, la propiedad o la seguridad de los habitantes de la Nación"— sería llevado por el Ministerio de Defensa. El ejercicio de esas acciones debía observar un conjunto de criterios básicos, tales como que la defensa ante los mencionados hechos sería "responsabilidad inicial de las Fuerzas Policiales y de las Fuerzas de Seguridad que puedan acudir con mayor presteza y alistamiento a enfrentar la agresión y controlar la situación". Asimismo, el presidente de la Nación debía emitir las "instrucciones para la intervención de las Fuerzas Armadas en los casos en que la magnitud o características de los hechos, o del equipamiento con que cuenten los agresores, lo hicieren necesario", para lo cual debía "designar el Jefe a cargo de las operaciones". En caso de que "los hechos de violencia afectaran unidades o instalaciones de las Fuerzas Armadas bajo su protección directa", dichas fuerzas debían "repeler de inmediato la agresión", al mismo tiempo que "las Fuerzas Policiales y de Seguridad que resulten necesarias" debían actuar "en apoyo de las Fuerzas Armadas"; cuando "las circunstancias lo requieran". El Poder Ejecutivo Nacional podría "designar como Jefe Operativo a un integrante de las Fuerzas Armadas", bajo cuyas órdenes actuarían "las Fuerzas Armadas, de Seguridad y Policiales que se le designen", y además, "cuando se produjere una situación de combate", dispondría "de la fuerza pública y de los servicios públicos", podría decidir sobre "las evacuaciones y otras

medidas requeridas por la acción, sin afectar la autoridad provincial en sus respectivas jurisdicciones”.

De este modo, Alfonsín, secundado y asesorado por el ministro del Interior, Enrique Nosiglia, y el de Defensa, Horacio Jaunarena, revirtió sin miramientos el impulso desmilitarizante de la seguridad interior que se había conseguido con la promulgación de la Ley 23.554, dando lugar a una tendencia inversa que fue apuntalada posteriormente por Carlos Menem. El 26 de febrero de 1990, en respuesta a la situación de altísima conflictividad político-social derivada de los saqueos y protestas sociales generalizadas que se desataron a comienzo de ese año, Menem promulgó el Decreto 392/90¹⁸⁹ por medio del cual modificó el Decreto 327/89 y amplió su marco de competencia funcional hacia la prevención y conjuración de “hechos que constituyan un estado de conmoción interna”. De este modo, se establecieron “las bases orgánicas y funcionales para la preparación, ejecución y control de las medidas tendientes a prevenir y conjurar la formación o actividad de grupos armados que tengan aptitud para poner en peligro la vigencia de la Constitución Nacional, o atentar contra la vida, la libertad, la propiedad o la seguridad de los habitantes de la Nación, como asimismo en el supuesto de hechos que constituyan un estado de conmoción interior de gravedad tal que pongan en peligro los bienes mencionados precedentemente”. Para ello, dicha norma fijaba que el Presidente de la Nación debía recibir el asesoramiento del CODENA creado por la Ley 23.554 y debía ser asistido por el Comité de Seguridad Interior, integrado por los ministros de Defensa y del Interior, el jefe del EMCO y el secretario de Inteligencia de Estado. Asimismo, y a fin de prever la producción de los hechos señalados anteriormente, se estableció que el Comité de Seguridad Interior podría “confeccionar planes que compatibilicen las eventuales acciones conjuntas de las Fuerzas Policiales, Fuerzas de Seguridad y Fuerzas Armadas”, del mismo modo que también podría “requerir la colaboración de los organismos integrantes del Sistema Nacional de Inteligencia”.

En suma, este conjunto de normas generó una situación legal e institucional contradictoria, ya que, mientras la Ley 23.554 prohibía taxa-

¹⁸⁹ Publicado en *Boletín Oficial*, Buenos Aires, 7 de marzo de 1990.

tivamente la intervención operativa y de inteligencia de las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad interior, los Decretos 83/89, 327/89 y 392/90 autorizaban y disponían dicha intervención.

De todas maneras, se sancionó y promulgó la Ley 24.059 de Seguridad Interior¹⁹⁰ entre diciembre de 1991 y enero de 1992, este entendimiento normativo e institucional resultante del espíritu concesivo y claudicante del mandatario radical y del ánimo especulativo y picaresco de mandatario riojano. Ciertamente, esta ley estableció "las bases jurídicas, orgánicas y funcionales del sistema de planificación, coordinación, control y apoyo del esfuerzo nacional de policía tendiente a garantizar la seguridad interior", entendiéndola como "la situación de hecho basada en el derecho, en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional" y que implica "el empleo de los elementos humanos y materiales de todas las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación"; esto es, Policía Federal Argentina, Prefectura Naval Argentina, Gendarmería Nacional y las policías provinciales.

Según la citada norma, el ejercicio de "la conducción política del esfuerzo nacional de policía" constituye una responsabilidad fundamental del Poder Ejecutivo Nacional y, "por delegación del Presidente de la Nación", tal responsabilidad recayó en el Ministerio del Interior, al igual que la coordinación del accionar de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad del Estado Nacional entre sí y con los cuerpos policiales provinciales, para los cuales existía "la dirección superior".

Por su parte, en referencia a la eventual intervención de las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad interior, en la Ley 24.059 se estableció la posibilidad de que pudieran hacerlo en tres situaciones distintas y en base al cumplimiento de tres funciones diferentes. En primer lugar, se habilitó que, en caso de solicitud del Comité de Crisis, el Ministerio de Defensa pudiera disponer que "las Fuerzas Armadas apoyen las operaciones de seguridad interior mediante la afectación, a solicitud del mismo, de sus servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria,

¹⁹⁰ Publicada en *Boletín Oficial*, Buenos Aires, 17 de enero de 1992.

construcciones y transporte, así como de elementos de ingenieros y comunicaciones [...]". A su vez, también se fijó como "una obligación primaria de la autoridad militar, la preservación de la Fuerza Armada y el restablecimiento del orden" dentro de la "jurisdicción militar" frente a "todo atentado en tiempo de paz" perpetrado contra dicha jurisdicción. Por último, se determinó la posibilidad de que las Fuerzas Armadas sean empleadas en el "restablecimiento de la seguridad interior dentro del territorio nacional" solamente "en aquellos casos excepcionales en los que el sistema de seguridad interior [...] resulte insuficiente a criterio del Presidente de la Nación". En esta oportunidad, el presidente de la Nación podría disponer "el empleo de elementos de combate de las fuerzas armadas para el restablecimiento de la normal situación de seguridad interior, previa declaración del estado de sitio". No obstante, el eventual uso de las Fuerzas Armadas en esas situaciones excepcionales deberá ajustarse a ciertos criterios fundamentales, tales como que "la conducción de las Fuerzas Armadas, de Seguridad y policiales nacionales y provinciales" quedarán a cargo del presidente de la Nación; que la designación de un comandante operacional de las Fuerzas Armadas, al que deberán subordinarse todas las demás fuerzas de seguridad y policiales, se limitará "exclusivamente al ámbito territorial definido para dicho comando"; y principalmente que, tratándose de "una forma excepcional de empleo", deberá desarrollarse "únicamente en situaciones de extrema gravedad" y "no incidirá en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las Fuerzas Armadas, las cuales mantendrán las características derivadas de la aplicación de la Ley 23.554". En consecuencia, esta forma excepcional de intervención militar en seguridad interior no implica ni conlleva, en ningún caso, la preparación operacional de las Fuerzas Armadas como cuerpos policiales, ni supondría la fijación de nuevas tareas o funciones subsidiarias que exigieran algún tipo de adecuación secundaria de la estructura orgánico-funcional y doctrinal de las instituciones castrenses a tales tareas. Dicha participación deberá ser llevada a cabo por las Fuerzas Armadas como fuerza militar y no como institución policial.

Por lo tanto, a través de este conjunto de disposiciones establecidas en la Ley 24.059, el Congreso Nacional, al establecer las modalidades excepcionales de ingerencia de las Fuerzas Armadas en los asuntos de la

seguridad interior, ratificó a la defensa nacional como órbita fundamental de funcionamiento regular y ordinario de dichas instituciones, tal como lo había fijado la Ley 23.554. Por cierto, ante la eventualidad de que en el ámbito de la seguridad interior del Estado se produzcan hechos o se tuviera que hacer frente a amenazas o conflictos que excedieran la capacidad operativa de los cuerpos y fuerzas policiales y de seguridad, aquella ley habilitó a las Fuerzas Armadas a intervenir en su conjuración y en el restablecimiento de la situación de seguridad interior, siempre que previamente el Presidente de la Nación y/o el Congreso Nacional, según correspondiere, declaren el "estado de sitio".¹⁹¹

Es esta condición legal la que le otorgó, en verdad, el carácter *excepcional* a la referida posibilidad de intervención militar. Conforme a nuestra Constitución Nacional, el estado de sitio solo puede declararse ante una situación *extraordinaria* derivada de un estado de *comoción interior* o de un *ataque exterior* que ponga, efectivamente, en peligro la vigencia plena de la norma magna y el ejercicio efectivo de las funciones de las autoridades legislativas, administrativas y judiciales en el territorio nacional o en alguna parte de éste.¹⁹² Ello solamente ocurriría en un estado de *guerra civil* o ante un *alzamiento armado* que dé lugar, en concreto, al derrocamiento de algunos de los poderes públicos; o que obligue a estos a realizar algún acto o medida de gobierno o a abs-

¹⁹¹ Según la Constitución Nacional, la declaración en "estado de sitio" de la "provincia o territorio en donde exista la perturbación del orden" es un acto político-institucional que se concreta en situaciones excepcionales derivadas de un estado de "comoción interior o de ataque exterior que ponga en peligro el ejercicio de [la] Constitución [Nacional] y de las autoridades creadas por ella". En caso de comoción interior, es el Congreso Nacional el responsable de declarar el estado de sitio, o de aprobar o suspender el estado de sitio declarado por el Poder Ejecutivo cuando el Congreso se encontrase en receso.

¹⁹² Joaquín V. González definió apropiadamente el estado de sitio como "una medida excepcional de gobierno dictada en circunstancias de extrema gravedad para el orden público, para la paz interior y la seguridad común; y como está fuera de los recursos ordinarios de la Constitución, es temporaria y limitada en sus efectos" (citado en: ZIULU, Adolfo Gabino, *Estado de sitio: emergencia necesaria o autoritarismo encubierto?*, Depalma, Buenos Aires, 2001, p. 3). Configura, entonces, "un remedio extraordinario para la defensa del orden constitucional", dice Adolfo Zíulu, a lo que añade que la equiparación existente en la Constitución Nacional entre la comoción interior y el ataque exterior como causas para la declaración del estado de sitio significa que "la comoción interior debe tener una gravedad extrema, semejante a la que reviste la invasión del territorio nacional por fuerzas armadas enemigas" (en: *Ibid.*, p. 26).

tenerse de hacerlo, o le impida el libre ejercicio de sus facultades o su conformación, o bien que, en extremo, produzca una interrupción o cambio del sistema democrático. Cualquier hecho político o delictivo cuya envergadura y persistencia provoque algunas de estas consecuencias institucionales, aunque no derive de un ataque externo perpetrado por otro Estado, justifica el involucramiento del conjunto de las fuerzas policiales, de seguridad y también castrenses con que cuenta el Estado para su neutralización, siempre que así lo consideren las autoridades competentes en el marco de lo establecido por las disposiciones legales al respecto.

4. Las Fuerzas Armadas ante las “nuevas amenazas”

Cuando promediaba la década del noventa, y ya en el marco del segundo gobierno de Carlos Menem que se extendió entre 1995 y 1999, se inició un significativo debate acerca de las funciones principales y subsidiarias que deberían tener las Fuerzas Armadas en nuestro país a la luz de las llamadas “nuevas amenazas a la seguridad”. Esta nueva polémica se encuadró en un contexto signado por la creciente importancia y complejización que por entonces fue adquiriendo el fenómeno del *narcotráfico*, tanto a nivel regional como doméstico. No obstante, para ello jugó un papel fundamental el énfasis puesto entonces por los Estados Unidos en convertir la producción, el tráfico y la comercialización de drogas ilegales en una amenaza prioritaria que ameritaba, según la percepción de la potencia dominante del hemisferio, la utilización de las Fuerzas Armadas de los países de la región para su conjuración.¹⁹³ Asimismo, en este contexto, fueron cada vez más frecuentes las menciones al *terrorismo* y, en particular, a las supuestas vinculaciones de éste con el

¹⁹³ Véase: HENS, Marián y SANAHUJA, José Antonio, “Seguridad, conflictos y reconversión militar en América Latina” en revista *Nueva Sociedad*, Caracas, N° 139, julio-agosto de 1995; MONTENEGRO, Esteban Germán, *La estrategia regional de los Estados Unidos contra el narcotráfico y el rol de las Fuerzas Armadas argentinas*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/Programa Argentina), Buenos Aires, Tesis de maestría, 2001; y YOUNGERS, Coletta y ROSIN, Eileen (eds.), *Drogas y democracia en América Latina. El impacto de la política de los Estados Unidos*, WOLA y Biblos, Buenos Aires, 2005.

narcotráfico, es decir, al "narcoterrorismo" como otro eje de prioridades en la seguridad regional.

Durante la *Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas*, celebrada entre los días 24 y 26 de julio de 1995 en la ciudad norteamericana de Williamsburg, el General Barry McCaffrey, titular del Departamento de Políticas para el Control de la Droga de Estados Unidos, expuso los lineamientos básicos de la estrategia norteamericana en la lucha contra el narcotráfico. En la ocasión sostuvo que las Fuerzas Armadas latinoamericanas debían "desarrollar nuevas organizaciones y doctrinas para hacer frente a las nuevas misiones" y que para ello precisaban adquirir nuevas "destrezas especializadas además de las capacidades tradicionales". Estas nuevas misiones tenían que ver con la conjuración del narcotráfico, en primer lugar, y con el terrorismo y el flujo migratorio, en segundo lugar, según dijo.

En abril de 1996, el Comando Sur de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos y la Escuela Nacional de Defensa de ese país organizaron un seminario en el que se abordó el nuevo ambiente de seguridad en el hemisferio. Allí, los delegados norteamericanos sostuvieron que, independientemente de la misión básica de las Fuerzas Armadas latinoamericanas de defender la soberanía territorial de sus países, debían también hacer frente a un conjunto de "nuevas amenazas", entre las que se destacaban el narcotráfico, el terrorismo, el crimen organizado, la proliferación tecnológica de uso dual, el contrabando de armas y los conflictos sociales derivados de las migraciones y la pobreza extrema. Según se dijo, los límites entre la defensa ante amenazas externas y la seguridad frente a amenazas internas eran cada vez más difusos, lo que conllevaba a que los Estados y sus fuerzas militares tuvieran que hacer frente a todo el espectro de amenazas existentes.¹⁹⁴

En este contexto, fueron permanentes las adhesiones que tales postulaciones tuvieron entre funcionarios gubernamentales y altos jefes militares de la Argentina. En abril de 1996, mientras el entonces titular del Ejército, General Martín Balza, negaba que su fuerza estuviera interesada en participar de la lucha contra el narcotráfico, el Secretario General de esa fuerza, General Ernesto Bossi, en respuesta a un documento elabo-

¹⁹⁴ Diario *El Cronista Comercial*, Buenos Aires, 9 de mayo de 1996.

rado por un asesor de la oposición, se manifestó a favor de modificar la Ley 23.554 a los efectos de permitir la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico, particularmente mediante la realización de tareas de inteligencia.

La prohibición taxativa que impone la Ley de Defensa [al Ejército] en materia de inteligencia relativa a "política interna" constituye una seria limitación para la conducción de las operaciones, especialmente en caso de un empleo integral de la Fuerza para el restablecimiento de la seguridad interior. La inteligencia no se improvisa [y en consecuencia] se debe contar con un óptimo nivel de inteligencia actualizado sistemáticamente, con el concurso de todas las agencias existentes [...] La madurez alcanzada por las Fuerzas Armadas en la historia reciente, fundamentalmente el cambio cultural operado en cada uno de sus miembros, aleja toda duda respecto a su definitiva inserción en el régimen constitucional argentino. No se pretende incursionar en cuestiones que no son de incumbencia de la Defensa Nacional, sólo se plantea la necesidad de disponer de la información pertinente para poder enfrentar, cuando así sea ordenado, flagelos como el terrorismo, el narcotráfico, etc.¹⁹³

Tales conceptos fueron profundizados por el General Bossi durante una conferencia desarrollada a fines de octubre en el Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI). Allí sostuvo que la legislación vigente en materia de defensa y seguridad "estructura acertadamente distintas variantes en el grado de compromiso y participación de las Fuerzas Armadas ante la diferente complejidad y riesgo que pueden revestir las amenazas a la seguridad nacional". Es decir, en su opinión no había distinción entre las esferas de la defensa nacional y la seguridad interior. En ese marco, las normas vigentes permitían la intervención "integral" de las Fuerzas Armadas en la conjuración del "narcotráfico, el narcoterrorismo o la narcosubversión" cuando estas constituyesen una "seria amenaza para la existencia misma del Estado, excediendo la capacidad operativa del sistema de seguridad interior". En ese sentido, Bossi

¹⁹³ Véase: Diario *Página 12*, Buenos Aires, 3 y 10 de octubre de 1997.

indicó que el Estado no debía autolimitarse impidiendo la intervención militar en esta lucha.¹⁹⁶

Las leyes [de Defensa Nacional y de Seguridad Interior] determinan dos formas de empleo de las Fuerzas Armadas: limitada e integral. El empleo limitado puede darse sólo cuando el narcotráfico, el narcoterrorismo o la narcosubversión configuren un escenario tal que constituya una seria amenaza para la existencia misma del Estado, excediendo la capacidad operativa del sistema de seguridad interior [...] Resulta básico definir la naturaleza del narcotráfico. Es decir, si se trata de un asunto sólo de índole policial o si constituye, o puede serlo, una amenaza para el Estado mismo. No parece conveniente que el Estado se autolimite en el uso legítimo del monopolio de la fuerza, violencia que detenta, ya que no pueden predecirse las situaciones que se podrán producir en el futuro.¹⁹⁷

A fin de ese año, fue el propio presidente Menem quien, en el marco de una visita oficial a los Estados Unidos y ante el entonces Presidente norteamericano Bill Clinton, manifestó que las Fuerzas Armadas argentinas podrían participar en tareas de inteligencia, apoyo logístico y control aéreo dentro del marco de la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo a nivel continental.¹⁹⁸

En enero de 1997, el entonces ministro de Defensa argentino, Jorge Domínguez, sostuvo que la eventual participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico no era una "cuestión ideológica ni doctrinaria", y la justificó indicando ligeramente que "el narcotráfico se convierte en narcoterrorismo", lo que justificaba aquella participación. Además, señaló que el narcotráfico configuraba una "amenaza externa".¹⁹⁹ Algunos meses después, en abril de ese año, durante una conferencia desarrollada en la sede de la Fuerza Aérea, Domínguez apuntaló su visión sosteniendo que las Fuerzas Armadas eran el instru-

¹⁹⁶ *Diario Clarín*, Buenos Aires, 8 de diciembre de 1996.

¹⁹⁷ *Diario Clarín*, Buenos Aires, 8 de diciembre de 1996.

¹⁹⁸ *Diario Clarín*, Buenos Aires, 6 de diciembre de 1996.

¹⁹⁹ *Diario Clarín*, Buenos Aires, 20 de enero de 1997.

mento militar de la *seguridad*, a la que conceptualizó en un sentido amplio abarcando básicamente cuestiones relacionadas con la seguridad interior de los Estados.

Las luchas étnicas y religiosas; la agresión al medio ambiente; los fundamentalismos nacionalistas y confesionales; las reivindicaciones territoriales; y la presencia de poderosos actores como el crimen organizado, el narcotráfico, el terrorismo y la mafia [...] son los componentes de la agenda actual de la seguridad, que modifica la situación estratégica tornándola difícil de definir y presentándola con un elevado grado de incertidumbre cuando se intenta determinar su probable evolución.²⁰⁰

En este mismo sentido, en julio de 1997 la subsecretaría de Asuntos Militares del Ministerio de Defensa elaboró un documento de trabajo titulado "Sistema de Seguridad Común" para ser presentado en la Cancillería, y en el que se proponía para los países del Mercosur un mecanismo de "prevención de crisis" sobre la base de la intervención de las Fuerzas Armadas a fin de "determinar, prevenir y desalentar procesos de desestabilización social, cultural y/o política en los Estados parte" y para "prevenir y desalentar posibles grupos armados clandestinos" y de "esallidos de violencia" originados en el "indigenismo, factor campesino, subversión, terrorismo, narcotráfico, etc."²⁰¹

El 16 de diciembre de ese año, el presidente Menem reiteró que los militares debían estar "plenamente capacitados y preparados" para enfrentar "las nuevas agresiones" que derivaban de "los fundamentalismos, la depredación de recursos naturales, el narcotráfico y el terrorismo internacional". Y agregó que estos desafíos requerían de "un instrumento militar moderno, equipado, ágil y profesional".²⁰²

Algunos meses más tarde, a fines de abril de 1998, el Comando Sur de los Estados Unidos y el Ministerio de Defensa argentino organizaron un simposio de relaciones civil-militares en el que participaron nume-

²⁰⁰ DOMÍNGUIZ, Jorge, "Política de Defensa del gobierno nacional" en *Revista de la Escuela Superior de Guerra Aérea*, Buenos Aires, N° 197, 2do semestre de 1997, p. 56.

²⁰¹ *Diario Clarín*, Buenos Aires, 28 y 29 de julio de 1997.

²⁰² *Diarios Clarín y La Nación*, Buenos Aires, 17 de diciembre de 1997.

rosos funcionarios, legisladores, dirigentes y académicos argentinos y de otros países del hemisferio. Allí, el ministro del Interior del gobierno menemista, Carlos Corach, sostuvo en sintonía con los deseos del Comando Sur que "el narcotráfico, el contrabando, el lavado de dinero, la falsificación de marcas y documentos y el terrorismo" formaban parte de las "nuevas amenazas" a la seguridad de los países. En su opinión, estas debían ser enfrentadas por las fuerzas de seguridad, pero "las Fuerzas Armadas también tienen un lugar antes estos desafíos".²⁰³ En junio de 1999, en el marco de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), Corach insistió y avaló directamente la eventual participación militar en la lucha contra lo que denominó los "verdaderos desafíos de la década", esto es, "el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado".²⁰⁴

No obstante, quien fue más lejos en esa posición fue Domingo Cavallo, por entonces candidato presidencial del partido Acción por la República (AR) ante los comicios de octubre de 1999, y dirigente íntimamente vinculado al *establishment* financiero local e internacional, cuando en septiembre de ese año reivindicó la intervención de las Fuerzas Armadas en el combate contra el *narcoterrorismo* y también como instrumento básico de la política criminal.

[...] La lucha contra el narcoterrorismo debe constituirse en una hipótesis de conflicto central para las Fuerzas Armadas argentinas y sus integrantes no deberían enfrentar ninguna restricción legal o de otro tipo para hacer inteligencia destinada a prevenir y, en caso de acontecer, investigar también actos de terrorismo como los atentados contra la embajada de Israel y la AMIA.²⁰⁵

El cambio de gobierno y la asunción de Fernando De la Rúa (1999-2001) como presidente de la Nación en diciembre de 1999 no supusieron el fin del debate abierto desde mediados de la década acerca de tan

²⁰³ Extractos del discurso del ministro Corach registrados por el autor de este trabajo durante el desarrollo del evento.

²⁰⁴ Diario *Página 12*, Buenos Aires, 13 de junio de 1999.

²⁰⁵ Diario *La Nación*, Buenos Aires, 24 de septiembre de 1999.

polémico tema, sino que al contrario, los posicionamientos favorables a la militarización de la lucha contra el terrorismo se profundizaron.

En efecto, a partir de la asunción del gobierno aliancista, desde la esfera oficial y castrense —básicamente, desde el Ejército— se siguió alentando la posibilidad de modificación de las condiciones legales e institucionales vigentes a los efectos de permitir una participación más activa de las Fuerzas Armadas en la lucha contra las “nuevas amenazas” y, en particular, contra el narcotráfico y el terrorismo.

En marzo de 2000, el nuevo titular del Ejército, General Ricardo Brinzoni, propuso “discutir seriamente” las cuestiones de seguridad y el vínculo mantenido con ellas por las fuerzas castrenses.

Es conocido que [las Fuerzas Armadas] no tenemos responsabilidad en la lucha frente al contrabando, el narcotráfico y el terrorismo, más allá de darle apoyo logístico a las fuerzas de seguridad. Pero creo que en algún momento el país debería discutir seriamente que la seguridad es una sola. Y necesitamos darnos las herramientas suficientes para combatir esos riesgos según sea su peligrosidad [...] Lo primero que habría que tener [para que el Ejército participe en temas de seguridad] es una decisión política de que actuemos, algo que no existe. Lo que yo digo es que el Ejército, las Fuerzas Armadas tienen una estructura administrativa tal que si el Poder Ejecutivo lo resuelve y hay legislación, podría usarse [...] Tenemos entre todas las fuerzas una estructura muy grande y creemos que podríamos coordinar mejor algunas de esas cuestiones.²⁰⁶

En sintonía con ello, por esos días el ministro de Defensa de la nueva administración, Ricardo López Murphy, al inaugurar el Curso Superior de las Fuerzas Armadas, enumeró las “nuevas amenazas” que se imponían en la actualidad, entre las que destacó “la pobreza extrema, la superpoblación y migraciones masivas, el terrorismo internacional, el narcotráfico, el fundamentalismo religioso y las luchas étnicas y raciales”. A ello agregó que, en el marco de este nuevo escenario, se ha “revalorizado el poder militar dentro de las estructuras de las naciones,

²⁰⁶ Diario *La Nación*, Buenos Aires, 15 de marzo de 2000.

al tener que asumir nuevos roles y compromisos en el orden nacional". También indicó que los militares debían comprender "los cambios de la naturaleza del conflicto y la forma integral en que el instrumento militar contribuirá a apoyar la decisión política".²⁰⁷

Pese a las sucesivas desmentidas oficiales acerca de la intención gubernamental de habilitar la intervención militar en el combate al terrorismo, en mayo de ese año tomó estado público que el gobierno estaba evaluando dicha participación mediante la realización de labores de "inteligencia exterior". En la ocasión se indicó que tal labor estaba siendo programada en el ámbito de la Central Nacional de Inteligencia (CNI) y que De La Rúa había convocado a los titulares de las tres fuerzas castrenses y del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (EMCO) a los efectos de evaluar y arbitrar los medios para la incorporación directa de los militares en estas problemáticas, ya que la conjuración de estos desafíos reclamaba, según el presidente, que se sumaran "todas las herramientas del Estado".²⁰⁸ Por entonces, el General (R) Ernesto Bossi, coordinador de la labor en la CNI, elaboró un documento titulado "La lucha contra las narcoacciones", en el que se sostenía que el narcotráfico trascendía el ámbito policial y constituía una amenaza a la "seguridad de los Estados" que requería "una respuesta a nivel de Defensa tanto en el marco nacional como regional y hemisférico". Además expresaba que era dificultoso determinar "el verdadero origen de acciones tales como el narcoterrorismo, narcotráfico, terrorismo y tantas otras nuevas amenazas de la época que pueden o no estar dentro del contexto de lo que se define como «agresión externa»", dejando abierta la posibilidad de intervención militar en la materia. También indicó que el apoyo logístico que las Fuerzas Armadas podían brindar a las fuerzas de seguridad incluía "el apoyo de medios de aviación del Ejército, radares de defensa aérea o elementos técnicos de inteligencia".

²⁰⁷ *Diario Página 12*, Buenos Aires, 16 de abril de 2000 y 25 de febrero de 2001.

²⁰⁸ *Diario La Nación*, Buenos Aires, 3 y 4 de mayo de 2000. Pese a las posteriores desmentidas oficiales, algunos días más tarde, el General Juan Carlos Mugnolo, titular del EMCO, reconoció la veracidad de dicha convocatoria y de la mencionada instrucción presidencial (en *Diario La Nación*, Buenos Aires, 29 de mayo de 2000).

Por tratarse [el narcotráfico y el terrorismo] de un desafío a los Estados, las medidas a tomar deben ser conducidas por el área de Defensa en coordinación con Seguridad Interior. La lucha contra estas organizaciones no constituye un problema policial, aun cuando esas fuerzas o las de Seguridad sean las que lleven a cabo la masa de las acciones operativas. La agresión al país se origina, desarrolla y lleva a cabo desde el exterior. La base de su poder no son los recursos del delito nacional, en consecuencia no se puede resolver el problema sólo enfocándolo como un delito local. El concepto de soberanía territorial basado en la seguridad de las fronteras es insuficiente para enfrentar un problema que tiene su epicentro fuera de ellas.²⁰⁹

En este contexto, los sectores militares proclives a la militarización de la seguridad interior avanzaron produciendo algunos hechos institucionales de cierta importancia al respecto. En diciembre de 2000, el General Juan Carlos Mugnolo, Jefe del EMCO, informó que se había puesto en funciones la Dirección de Inteligencia para la Defensa (DID) creada en mayo de ese año por medio de la Resolución MD 430/00, a los fines de producir inteligencia en el nivel estratégico-militar. En la oportunidad, Mugnolo dijo que la DID también tendría la obligación de trabajar sobre las "nuevas amenazas" como, por ejemplo, el "terrorismo internacional" o el "narcotráfico" en tanto dichas cuestiones podrían constituir "una posible agresión al país".²¹⁰

A tono con esta perspectiva, a comienzos de 2001, el EMCO distribuyó entre las conducciones de las tres fuerzas militares un extenso informe de inteligencia titulado "Plan Colombia. Amenazas hacia las Fuerzas Armadas", en el cual se realizaba un extenso análisis sobre las consecuencias locales generadas por la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo llevada a cabo en aquel país y en cuyo marco se desarrollaba una serie de consideraciones claramente inscritas en el ámbito de la seguridad interior. Entre ellas, el informe mencionaba el incremento del tráfico de cocaína, armas y precursores químicos con Bolivia, y de marihuana, cocaína y armas con Paraguay, el desplazamiento de áreas de cultivo y de lugares de

²⁰⁹ Diario *Página/12*, Buenos Aires, 16 de abril de 2000.

²¹⁰ Diario *La Nación*, Buenos Aires, 4 de diciembre de 2000.

elaboración de cocaína hacia la Argentina, la aparición de nuevos grupos de traficantes locales y su seguro enfrentamiento con los grupos antiguos, la incidencia de ciertos movimientos sociales paraguayos en la zona limítrofe argentina, el apoyo de la guerrilla colombiana Fuerzas Armadas Colombianas (FARC) a "los grupos violentos que operan en el país, capitalizando la grave situación socioeconómica, para promover la denominada guerra social", el aumento de la "cantidad de inmigrantes ilegales" en nuestro país, etc. También señalaba que continuarían "las presiones y acciones externas para involucrar a las Fuerzas Armadas argentinas en la lucha contra el narcotráfico".²¹¹

El tema fue retomado a mediados de ese año en ocasión de la reiteración del corte de rutas protagonizado y de las sucesivas puebladas protagonizadas en la provincia norteña de Salta por el "movimiento piquetero" compuesto por desocupados y pobres de la zona.²¹² La convergencia de estos sucesos alentó la interpretación de ciertos sectores militares, en particular del Ejército, de que en tales movimientos participaban personas entrenadas por las FARC colombianas y elementos vinculados con el narcotráfico. El objetivo de tal visión era poner en evidencia que en la Argentina operaban grupos subversivos e instalar la necesidad de intervención militar en el combate al narcoterrorismo.²¹³

Hacia comienzos de agosto, el eje de este debate cambió. En el marco de la profunda crisis financiera que se cernía sobre la Argentina y del virtual quiebre de las finanzas estatales, el entonces ministro de Defensa, Horacio Jaunarena, propuso la fusión de la Armada Argentina y la Prefectura Naval Argentina en una sola institución que dependiese de su cartera, con la finalidad exclusiva de generar un ahorro al Estado de 60 millones de pesos al año, a partir de una reducción del 15% del personal de ambas instituciones. Dicha iniciativa, que supondría la creación de una fuerza militar-policial con atribuciones funcionales en el campo de la defensa nacional y la seguridad interior, contó con el aval del Jefe de Gabinete de Ministros y del Ministerio de Economía, pero fue fuerte-

²¹¹ Diario *Página/12*, Buenos Aires, 25 de febrero de 2001.

²¹² SVAMPA, Maristella y PEREYRA, Sebastián, *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, Editorial Biblos, Buenos Aires, 2003, cap. 3.

²¹³ Revista *La Primera*, Buenos Aires, 23 de junio de 2001; diario *Página/12*, Buenos Aires, 1 de julio de 2001.

mente rechazada por el titular de la cartera de Interior sobre la base de la consideración de que las Fuerzas Armadas tenían prohibido por ley actuar en materia de la seguridad interior.²¹⁴

En este contexto, los atentados terroristas perpetrados el 11 de septiembre de 2001 contra las torres del World Trade Center en New York y contra la sede del Departamento de Defensa de los Estados Unidos —el Pentágono— en Washington reavivaron el debate doméstico y tomaron un nuevo impulso las posiciones favorables a militarizar la lucha contra las “nuevas amenazas” y, en particular, contra el terrorismo. A partir de entonces, desde el gobierno delarruista se sostuvo insistentemente la necesidad de reformular el esquema normativo y el sistema institucional vigente en materia de seguridad, al permitir que las Fuerzas Armadas amplíen o recuperen un rol destacado en la prevención y conjuración del terrorismo, tanto en el plano operativo como en el de la producción de información e inteligencia. Quien jugó un papel activo en este lineamiento fue el propio ministro de Defensa. En su opinión, esta nueva situación de seguridad convirtió en inútiles las “respuestas convencionales” y obligaba a adecuar “el sistema de leyes” vigente, dado que ante la aparición de un nuevo conflicto o bien “se viola la ley para atender eficazmente el conflicto” o “se atiene a la ley y no se le da respuesta eficaz” al conflicto. Bajo esta interpretación inicial, Jaunarena y algunos jefes militares comenzaron a plantear hacia fines de septiembre que tanto el narcotráfico internacional como el terrorismo transnacional constituirían “amenazas externas” cuya conjuración requeriría la intromisión operativa y de inteligencia de las Fuerzas Armadas, el control de amplias zonas de frontera por parte del Ejército y un cambio profundo en el sistema de inteligencia apuntando a “articular los sistemas de inteligencia en el orden interior y exterior”.²¹⁵ A los pocos días, el propio Presidente De la Rúa sostuvo que era necesaria la injerencia militar en el combate al terrorismo. “El terrorismo es un ataque exterior; de modo que las Fuerzas Armadas deben actuar también en eso, sin violar la ley de seguridad interior, que prohíbe hacer inteligencia interna de los propios ciudadanos o de carácter político”, indicó el entonces presidente.²¹⁶

²¹⁴ *Diario Clarín*, Buenos Aires, 10, 11, 12 y 13 de agosto de 2001.

²¹⁵ *Diario La Nación*, Buenos Aires, 16, 17 y 20 de septiembre de 2001; *diario Página/12*, Buenos Aires, 23 de septiembre de 2001.

²¹⁶ *Diario La Nación*, Buenos Aires, 25 de septiembre de 2001.

Cuando el 20 de diciembre De la Rúa renunció a la presidencia de la Nación en medio de una vasta crisis social y política, el eje de este conjunto de cuestiones cambió sustantivamente. Por esos días, ante la sugerencia presidencial en favor de una intervención militar para contener la creciente movilización política y social, los jefes castrenses sostuvieron unívocamente que no estaban operacional y legalmente habilitados para reprimir el conflicto social, sino apenas para brindar apoyo logístico a las fuerzas de seguridad vigilando objetivos estratégicos como centrales nucleares, represas hidroeléctricas o edificios públicos. Solamente podrían intervenir, según los voceros castrenses, en caso de que las fuerzas de seguridad fuesen desbordadas y se las habilitara legalmente por vía de la declaración del estado de sitio.²¹⁷

En enero de 2002, ya con el senador nacional Eduardo Duhalde electo como Presidente de la Nación por la Asamblea Legislativa, se fueron sucediendo una serie de rumores acerca de una eventual participación militar en un golpe de Estado de corte civil-castrense. Quien respondió con contundencia a esos rumores fue el titular del III Cuerpo del Ejército, el General Julio Hang, el que no solamente negó aquella posibilidad sino que también se opuso a la utilización política de las Fuerzas Armadas por parte de ciertos sectores civiles y rechazó vehementemente su uso como instancia de represión social. "Las Fuerzas Armadas son una institución de la Constitución", sostuvo, y agregó que "por su poder de fuego, por su poder militar, son el último recurso de la defensa nacional; no tienen ninguna capacidad de respuesta proporcional a un problema de índole social". En su opinión, los rumores de golpe de Estado sólo perturban el análisis de la situación y rechazó con contundencia que las Fuerzas Armadas sean manipuladas "como cucos o como juguetes". "Usan a las Fuerzas Armadas como una amenaza, con una fuerte carga negativa y que no tiene nada que ver con la conducta que las Fuerzas Armadas han tenido en los últimos años, con el apego a las instituciones y a la ley", remató.²¹⁸

²¹⁷ *Diarios Clarín y La Nación*, Buenos Aires, 20 y 21 de diciembre de 2001. Véase también: CAMARASA, Jorge, *Días de furia*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 2002, cap. 8; y BONASSO, Miguel, *El palacio y la calle. Crónicas de insurrectos y conspiradores*, Editorial Planeta, Buenos Aires, 2002.

²¹⁸ *Diario La Voz del Interior*, Córdoba, 28 de febrero de 2002.

Por su parte, la crisis política y social en la que Argentina continuó sumida durante el primer semestre de 2002 siguió alentando, en el ámbito del Ministerio de Defensa y en los cuarteles, iniciativas tendientes a que los uniformados retomaran funciones en materia de seguridad interior y, más aún, en materia política como instancias de conjuración de conflictos sociales y de preservación del orden interno.

A comienzos de abril, el General Hernán Olmos, jefe del II Cuerpo del Ejército, no descartó la posibilidad de decidir "el empleo del poder militar" ante conflictos sociales graves o en la lucha contra el terrorismo.²¹⁹ Por cierto, no alcanzó con que el 29 de mayo, día del Ejército, el jefe de esta fuerza indicara que "las Fuerzas Armadas no son una opción de poder" en el marco de la crisis nacional,²²⁰ para sosegar las sospechas de militarización de la seguridad que pesaban sobre el elenco oficial.

Esto pareció confirmarse cuando el jueves 30 de mayo Jaunarena —que continuó al frente del Ministerio de Defensa— y Brinzoni retomaron la idea de fusionar en un mismo ministerio las áreas de defensa y seguridad interior, en función de racionalizar personal, estructuras y establecimientos, y considerando anacrónica la diferenciación establecida en la legislación interna entre ambas esferas. Brinzoni indicó que ya no era justificable mantener una distinción entre amenazas externas e internas,²²¹ al mismo tiempo que Jaunarena volvió a proponer la fusión de la Prefectura Naval Argentina en la Armada y, en un plano general, sostuvo que era necesario mantener "una mentalidad abierta para enfrentar los nuevos desafíos". Sin embargo, quedó rápidamente al descubierto que el ideario del ministro no se agotaba en un esfuerzo de racionalización administrativa, sino que apuntaba a la militarización de la seguridad interior cuando reconoció que las Fuerzas Armadas debían prepararse para intervenir en asuntos de seguridad interior ante la eventualidad de que las fuerzas policiales y de seguridad fuesen rebasadas por ciertas amenazas.

Pedirle a las Fuerzas Armadas que se hagan cargo de la seguridad interior si las fuerzas policiales y de seguridad son desbordadas,

²¹⁹ *Diario Misiones On Line*, Posadas, N° 1068, 4 de abril de 2002; *diario Clarín*, Buenos Aires, 5 de abril de 2002.

²²⁰ *Diarios La Nación y Clarín*, Buenos Aires, 30 de mayo de 2002.

²²¹ *Diario Clarín*, Buenos Aires, 1 de junio de 2002.

pero no permitirles que se entrenen y capaciten para ello es como decirle a un cirujano que debe operar pero sin dejarle que se ejercite.²²²

Algunos días más tarde, el propio General Hang, desdiciéndose de sus posiciones anteriores, fogueó con intensidad el planteo ministerial frente a numerosos políticos cordobeses. En esa ocasión, indicó que, descartado cualquier tipo de enfrentamiento militar con Brasil y Chile, las hipótesis del conflicto a enfrentar estaban en el interior de nuestras fronteras, que giraban en torno del "terrorismo catástrofe" y de los conflictos sociales.²²³

Estas iniciativas fueron rechazadas por el Presidente Duhalde y por numerosos funcionarios gubernamentales y legisladores oficialistas. Quien mejor sintetizó esta postura fue el senador justicialista Jorge Villarverde, al indicar que la iniciativa de Jaunarena incitaba a que los militares retomaran funciones políticas internas.

Jaunarena es un hombre de la democracia, pero con sus palabras está llamando a los militares a transgredir la ley y a hacer inteligencia interior. Lo anacrónico es volver a la vieja doctrina de tiempos de la dictadura militar y hacernos perder los logros de estos años, como la distinción entre defensa y seguridad [...]. Esas "ideas modernas" se impusieron en 1966 durante la dictadura de Onganía, cuando se sancionó la Ley 16.970 de Seguridad Nacional, que modificó la doctrina de la defensa de Perón reemplazándola por la Doctrina de la Defensa Nacional.²²⁴

De todos modos, la homogeneidad política dentro del peronismo al respecto era muy endeble. El 11 de septiembre de 2002, el presidente del bloque de senadores del partido oficial presentó un proyecto de ley intentando modificar la Ley 25.520 de Inteligencia Nacional a efectos de

²²² VERBITSKY, Horacio, "La pirámide verdeazul" en diario *Página/12*, Buenos Aires, 9 de junio de 2002.

²²³ VERBITSKY, Horacio, "Los disfrazados" en diario *Página/12*, Buenos Aires, 16 de junio de 2002.

²²⁴ Diario *Clarín*, Buenos Aires, 1 de junio de 2002.

habilitar la intervención de las Fuerzas Armadas en la producción de inteligencia referida al "terrorismo internacional" y al "terrorismo doméstico", iniciativa que contó con el aval presidencial y de los principales ministros del ramo.²²⁵

5. Deficiencias civiles y anacronismo del sistema defensivo-militar

A partir de la reinstauración democrática, las sucesivas gestiones gubernamentales no tradujeron esta nueva institucionalidad en reformas estructurales tendientes a reconvertir los pilares doctrinales, organizacionales y funcionales del sistema defensivo-militar tradicional, ni adaptarlos a los profundos cambios políticos y económicos producidos durante los años ochenta y noventa tanto en el plano internacional como en la esfera doméstica de la Argentina.

Estos cambios pusieron en evidencia el anacronismo y la desactualización de la organización y funcionamiento del sistema defensivo y de las instituciones militares de nuestro país, e impusieron la necesidad de emprender un profundo proceso de reestructuración. Sin embargo, durante los primeros años de democracia sólo se avanzó en la reformulación normativa del sistema defensivo-militar, quedando la reforma doctrinal, organizativa y funcional como una tarea pendiente o, mejor, una promesa incumplida.

En efecto, más allá de los nuevos pilares doctrinarios e institucionales establecidos en la Ley 23.554 de Defensa Nacional, durante los años posteriores a la instauración democrática, el sistema defensivo-militar argentino mantuvo los mismos parámetros organizativos y las mismas tendencias funcionales que, bajo la égida del modelo tradicional, se fueron estructurando durante las décadas anteriores y que proyectaban de hecho —yá no de derecho, por cierto— a la defensa nacional como el esfuerzo estatal destinado a lograr la protección frente a agresiones militares convencionales perpetradas por otros Estados, así como la conjuración de riesgos surgidos en la esfera de la seguridad interna.

²²⁵ VERBITSKY, Horacio, "Al ataque" en diario *Página/12*, Buenos Aires, 26 de enero de 2003.

De este modo, el sistema defensivo militar siguió teniendo una faceta tanto externa como interna y, en este contexto, las Fuerzas Armadas se perpetuaron como *instrumentos castrenses* en la eventual confrontación contra las fuerzas castrenses de otros países vecinos por conflictos territoriales, en particular contra Chile y Gran Bretaña, y como instrumento de reserva policial ante eventuales conflictividades internas o "nuevas amenazas".

En el ámbito internacional, el fin de la contienda Este-Oeste y de los conflictos locales derivados de ella fue concomitante con el inicio de abarcativos procesos de distensión, acercamiento, cooperación e integración regional desarrollados no solamente en materia económica sino también en temas políticos y de seguridad. En este marco, en el Cono Sur de América Latina se fue creando un *nuevo clima de seguridad* signado por la *extinción de las percepciones de amenazas militares mutuas* entre los países de la región, en particular entre Argentina, Brasil y Chile, y por la concreción de instancias de resolución pacífica y negociada de los conflictos y tensiones existentes y de los problemas limítrofes pendientes de resolución.

Estas tendencias dieron lugar a una situación regional caracterizada por la *ausencia de conflictividades interestatales sujetas a resolución militar* y, a partir de ello, al inicio de un proceso de construcción y afianzamiento de la *confianza mutua* que, en lo referente a la dimensión militar, ha estado ciertamente apuntalado por el hecho de que América Latina constituye la región del globo con el menor número de conflictos interestatales en su historia y con el promedio más bajo de gastos públicos destinados al uso militar.

Asimismo, Brasil, Chile y Argentina han formulado en los años noventa sus respectivas políticas de defensa nacional sin que entre ellas despunte, explícita o implícitamente, ningún tipo de hipótesis de guerra y/o conflictos sujetos a resolución militar con los vecinos. En los tres países, sus respectivas políticas de defensa se fueron conformado sobre la base del principio de legítima defensa de sus territorios y de su soberanía, para lo cual plantearon la necesidad de contar con un instrumento militar disuasivo que fuera apto y eficaz. Sin embargo, dichas políticas reconocieron la importancia estratégica del proceso de integración regional y sus efectos positivos para atenuar o desactivar

las tradicionales percepciones de amenazas regionales que, en otrora, hicieron que Argentina, Brasil y Chile organizaran sus sistemas defensivos y sus instituciones militares sobre la base de hipótesis de guerra mutuamente referidas.

En suma, este conjunto de transformaciones producidas en la esfera regional, sumado a las redefiniciones desueltas en el ámbito institucional doméstico como consecuencia de la democratización del sistema político y de la sustantiva reformulación de las relaciones civil-militares, ha provocado la desactualización y la obsolescencia de la concepción tradicional de la defensa nacional que primó en la Argentina durante más de treinta años, así como también de las percepciones de amenazas, las identificaciones de los conflictos y las hipótesis de guerra derivadas de aquella concepción; todo ello formulado y estructurado alrededor del conflicto global Este-Oeste, de la "lucha contra la subversión" y de la confrontación bélica con países vecinos por problemas territoriales. Asimismo, en ese marco, el papel institucional tradicional de las Fuerzas Armadas, así como las definiciones del rol y de las misiones de dichas fuerzas, su estructura orgánico-funcional y sus basamentos doctrinales, concebido históricamente para hacer frente a aquellos desafíos, también quedaron definitivamente anacrónicos y extemporáneos.

Por su parte, estos desajustes dados en el plano de los lineamientos político-institucionales fueron acentuados por la evolución de la situación económica general de la Argentina y por la significativa caída de los recursos destinados a la defensa y a las instituciones castrenses, ya sea como consecuencia de las recurrentes crisis económicas y del colapso fiscal del Estado por el creciente aumento de los costos de los insumos, materiales y provisiones del aparato militar moderno y la consecuente imposibilidad financiera y técnica para adquirirlos o producirlos.

A partir de 1983, en la Argentina, a diferencia de la tendencia general vigente durante las décadas anteriores, los recursos fiscales destinados al área de defensa fueron bruscamente reducidos tanto a nivel de los gastos reales como en el plano de los valores relativos en comparación con los gastos fiscales y con la producción interna. Se trató de una reducción superior al 50% en recursos reales, lo que en verdad,

significó un proceso de “desmovilización y desarme de hecho”²²⁶ ya que, más que el resultado de una política militar y de defensa orientada hacia la reconversión y modernización defensivo-militar, ha sido la expresión de una coyuntura económica regresiva y de políticas gubernamentales perfiladas a enfrentar la crisis económico-financiera a través de fuertes ajustes fiscales, sin que mediara, en lo que hizo a la defensa y a la vida institucional de las Fuerzas Armadas, ningún tipo de evaluación —al menos general— de carácter estratégico. Consistió, apenas, en un mero achicamiento institucional, pero manteniendo los mismos basamentos doctrinales de otrora y la misma estructura orgánico-funcional articulada para enfrentar situaciones y conflictos ya desaparecidos.

En consecuencia, el profundo recorte de recursos materiales y financieros destinados a un sistema que formalmente mantuvo el mismo esquema organizativo y de funcionamiento, sumado al hecho de que la Argentina, en tanto país de porte menor y estratégicamente poco relevante, no ha contado —ni cuenta— con los medios necesarios para adquirir o producir el equipamiento militar y el sistema de armas imprescindibles para intervenir en una guerra convencional moderna o para afrontar los crecientes costos de la defensa en los tiempos actuales, colocó a dicho sistema —y en particular a las Fuerzas Armadas— en la imposibilidad de cumplir con las tareas y funciones tradicionalmente asignadas o de mantener niveles normales de funcionamiento.²²⁷ Este

²²⁶ LÓPEZ, Ernesto, “La reducción del gasto militar en la Argentina: algunas implicaciones económicas y políticas” en CENTRO REGIONAL PARA LA PAZ, EL DESARME Y EL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Proliferación de armamentos y medidas fomento de la confianza y la seguridad en América Latina*, Naciones Unidas, Lima, 1994.

²²⁷ Cabe destacarse que la definición de las funciones y tareas a ser desempeñadas por las Fuerzas Armadas, así como la asignación de los correspondientes recursos para ello, configuran responsabilidades primarias e indelegables del gobierno nacional. El nivel y la pertinencia del gasto militar sólo pueden ser medidos en función de las misiones y labores específicas a ser cumplidas por las instituciones castrenses y de los medios con que cuentan esas instituciones. El incremento o, en su defecto, la disminución del gasto público destinado a la defensa no conllevan una resolución a los desajustes derivados de las marcadas imperfecciones y anomalías existentes en la organización y en el funcionamiento operativo y logístico de las Fuerzas Armadas, ni viabilizarían por sí mismos los cambios necesarios en su estructura para adecuarlas eficientemente a las nuevas condiciones estratégicas existentes en el escenario internacional y regional. Ello requiere, en todo caso, de una reforma integral de la defensa y del aparato militar, que aún constituye una tarea pendiente

sistema, así estructurado, no estuvo —ni está— en condiciones de garantizar la defensa real del país.

Ahora bien, este conjunto de cambios puso luz sobre las deficiencias con que las sucesivas gestiones gubernamentales abordaron las cuestiones defensivo-militares. Durante los gobiernos de Raúl Alfonsín, Carlos Menem, Fernando De la Rúa y Eduardo Duhalde, tanto los vaivenes de la vida política del país como la liviandad y la recurrente desconexión con que, en general, estas administraciones gubernamentales atendieron los asuntos de la defensa nacional y los temas militares —entre ellos, la necesaria reestructuración de las Fuerzas Armadas argentinas— en relación con las nuevas tendencias de seguridad internacional y regional y las nuevas condiciones político-institucionales y económico-presupuestarias domésticas, dieron cuenta de la recurrente ausencia de políticas castrenses y de defensa nacional integrales. No hubo, como se dijo, una adecuación activa de la situación doctrinal, orgánica y funcional del sistema de defensa nacional y de las Fuerzas Armadas argentinas a las nuevas tendencias y condiciones dadas en el plano doméstico y en el internacional.

La instauración democrática de 1983 provocó profundos cambios en las relaciones civil-militares argentinas, en particular porque depositó en la clase política local la responsabilidad del ejercicio del gobierno estatal y la exigencia de tener que formular e implementar las políticas de defensa nacional y las estrategias militares del país. La responsabilidad primaria y fundamental en la identificación y registro de aquellas nuevas tendencias y condiciones internacionales y locales, y de sus efectos sobre nuestro país y sobre su situación de seguridad así como la traducción de ese registro en políticas públicas de defensa nacional y de reforma y modernización militar, ha recaído desde entonces en dichas autoridades y no en las Fuerzas Armadas. De allí la importancia que ha adquirido el desempeño de la clase política y de las sucesivas autoridades gubernamentales frente a estas cuestiones.

Sin embargo, a lo largo de todos estos años dicho desempeño ha sido en general endeble y defectuoso, y lo ha sido en un contexto institucional en el que las Fuerzas Armadas no preservaron márgenes sustantivos de presencia política autónoma, como sí se pudo apreciar en

otras experiencias regionales.²²⁸ Lo que ha primado al respecto ha sido la recurrente decisión de no formular políticas y estrategias sectoriales y dejar que las instituciones castrenses gestionen los asuntos de la defensa y autogobiernen sus propias fuerzas, dando forma con ello a una sistemática delegación de la conducción y administración de la defensa nacional y de los asuntos militares a favor de las propias Fuerzas Armadas.

Como señaló adecuadamente la analista Rut Diamint, si bien no había lugar para el golpe castrense tampoco primó la conducción civil sobre los asuntos defensivo-militares.

El proceso de democratización argentino fue una lucha constante, con avances y retrocesos, en el cual los conflictos políticos internos posibilitaron la expansión del rol de los militares en la sociedad. En los últimos años, las Fuerzas Armadas no estaban compuestas por militares golpistas dispuestos a sacar los tanques a la calle. Sin embargo, no habían terminado de comprender que no eran ellos los responsables de tomar decisiones ni autodefinir su misión, que no tenían derecho a ajustar su mandato a su propia interpretación de las reglas del gobierno. Allí residía el problema de las autoridades políticas: ya no convocaban a los militares golpeando la puerta de los cuarteles, pero tampoco los dirigían ejerciendo la supremacía conferida por la Constitución [Nacional].²²⁹

Esta situación reflejó la falta de perspectiva estratégica por parte de la dirigencia política argentina. La imposibilidad inmediata de hacer frente a una guerra exterior o interior que conllevara el empleo de las Fuerzas Armadas, las necesidades de ajuste militar, el anacronismo orgánico-funcional del aparato castrense y al mismo tiempo el hecho de que los militares argentinos desde hace un buen tiempo no configuran una amenaza a la institucionalidad democrática y se ha-

²²⁸ He trabajado ampliamente esta idea en: SAIN, Marcelo Fabián, *Alfonso Menem e as relações civil-militares...*, op. cit.

²²⁹ DIAMINT, Rut, "La historia sin fin: el control civil de los militares en Argentina" en revista *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, N° 213, enero-febrero de 2008, p. 107.

llan plenamente subordinados a dicha institucionalidad, constituyeron condiciones sistemáticamente desaprovechadas por los sucesivos gobiernos civiles, dado que no fueron leídas o consideradas como oportunidades favorables para establecer nuevas bases institucionales para la organización y el funcionamiento de la defensa nacional y de las Fuerzas Armadas.

Al contrario, la convergencia de estas tendencias desembocó en la salida de la agenda pública de los asuntos de la defensa y las cuestiones militares, imponiéndose al respecto orientaciones oficiales que fueron desde la indiferencia o la incapacidad manifiesta ante dichas temáticas hasta la premeditada decisión de no hacer nada al respecto. Dicho de otro modo, cuando las Fuerzas Armadas dejaron de constituir un problema político, las políticas militares y de defensa dejaron de ocupar un lugar relevante entre los asuntos prioritarios de las agendas gubernamentales.

Así, en este contexto de relativa indefinición, hacia fines de los noventa, desde la esfera gubernamental y desde algunas de sus jefaturas castrenses se empezó a foguear la participación militar en la conjuración de las denominadas "nuevas amenazas" y, específicamente, del narcotráfico y el terrorismo. Esta impronta ha estado alentada por la necesidad de obtener un nuevo horizonte de misiones y funciones para los uniformados, así como también por la intención de conseguir nuevos recursos institucionales con los que fuera posible capear la recurrente y manifiesta crisis presupuestaria y de identidad que venían atravesando los cuarteles desde hacía por lo menos una década y media. En muchos casos, inclusive esta orientación fue decidida y operada de forma autónoma por las conducciones castrenses de las propias Fuerzas Armadas en respuesta a la indiferencia oficial y como forma de adaptación de sus instituciones a las nuevas condiciones políticas internacional y domésticas y a las restricciones presupuestarias impuestas en esos años. Con ello se pretendía obtener o incrementar recursos fiscales y materiales adicionales o, en su defecto, neutralizar cualquier eventual reconversión organizacional que supusiera la reducción o achicamiento de su aparato institucional. Otros comandantes militares, en cambio, han rechazado de plano tales orientaciones indicando que la intervención militar en esos asuntos —en especial,

el narcotráfico y el terrorismo— que están claramente inscritos en el ámbito de la seguridad interior y por ello son de resolución policial, sumergiría a las Fuerzas Armadas en una crisis doctrinal, orgánica y funcional mayor que la existente, posición que fue férreamente respaldada por el grueso de la clase política civil.²³⁰

Como se vio, el ataque terrorista perpetrado en septiembre de 2001 en los Estados Unidos alentó la tendencia a extender la competencia funcional de las instituciones castrenses hacia este conjunto de nuevas amenazas, en particular el terrorismo. Sin embargo, este proceso de securitización militarizante del terrorismo no pareció responder a la gravedad del fenómeno en el plano internacional, a las peculiaridades del terrorismo transnacional ni a las demostradas insuficiencias y limitaciones del sistema de seguridad existente en nuestro país o a las características del esquema normativo vigente, sino más bien a la necesidad de recrear o apuntalar funciones en materia de seguridad interior y a recuperar cierto prestigio institucional interno a través de ello.²³¹

En este contexto, tanto la profunda crisis profesional y de identidad de los hombres de armas, así como la necesidad de maximizar posiciones que les permitiesen a las cúpulas militares obtener mayores recursos presupuestarios o impedir intervenciones reformistas de los gobiernos civiles, no contribuyeron a allanar el camino en favor del mantenimiento de una posición de prescindencia política y de rechazo a la eventual participación castrense en asuntos de seguridad interior.

Durante todos esos años, el relativo consenso básico acerca de la necesidad de desmilitarizar la seguridad interior configuró la más férrea limitación a la intervención castrense en estos asuntos, pero hasta la llegada de Néstor Kirchner al gobierno nacional, en mayo de 2003,

²³⁰ SAIN, Marcelo Fabián, "Nuevos horizontes, nuevos dilemas. Las «nuevas amenazas» y las Fuerzas Armadas en la Argentina democrática" en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, vol. 42, N° 166, julio-septiembre de 2002; y LÓPEZ, Ernesto y SAIN, Marcelo Fabián (comps.), «Nuevas Amenazas». *Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil*, Universidad Nacional de Quilmes Editorial, Bernal, 2004.

²³¹ Véase: SAIN, Marcelo Fabián, "Las relaciones civiles-militares en la Argentina democrática (1983-2002)" en OLMEDA, José Antonio (comp.), *Democracias frágiles. Las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2005.

dicho consenso, al no haber estado acompañado por una política militar y de defensa integral, resultó insuficiente para impedir que las Fuerzas Armadas pretendieran proyectarse como instancias de disciplinamiento político y social al margen de sus tareas estrictamente castrenses, lo que por cierto ha estado reforzado por la preservación o rearticulación de los antiguos trazos doctrinales que justificaron a los militares y a las instituciones castrense como constructores y garantes de la Nación por encima de cualquier otro actor o instancia política y social.

6. La era kirchnerista

6.1. *Las imposiciones fracasadas*

El 25 de mayo de 2003, Néstor Kirchner asumió la Presidencia de la Nación y a los pocos días produjo el relevo de los mandos militares, desbaratando con ello las maniobras iniciadas unos meses antes por el General Ricardo Brinzoni, jefe del Ejército, y otros jefes castrenses, el ministro de Defensa, Horacio Jaunarena, y algunos funcionarios de la gestión gubernamental encabezada por Eduardo Duhalde; todas ellas tendientes a negociar con la Corte Suprema de Justicia de la Nación la declaración de la constitucionalidad de las Leyes de Punto Final y Obediencia Debida —normas que entre los años 1987 y 1988 habían permitido el desprocesamiento de casi 1200 militares responsables de crímenes diversos cometidos durante la última dictadura— y de habilitar la intervención del Ejército en tareas inscritas en la seguridad interior.²³²

Hacia 1998, por iniciativa del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y de otros organismos de derechos humanos se iniciaron los denominados "Juicios por la verdad" en el ámbito de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal de la Capital Federal, así como en las Cámaras Federales de Apelaciones de La Plata, Bahía Blanca, Mar del Plata, Mendoza, Córdoba y otras ciudades, con el objetivo de que los familiares de las víctimas de los crímenes de la última

²³² Diario *Clarín*, Buenos Aires, 9 y 11 de mayo de 2003.

dictadura militar pudieran conocer la "verdad histórica" sobre lo ocurrido con las personas desaparecidas, las circunstancias de sus desapariciones y los responsables, aunque no tuvieran consecuencias penales sobre éstos en función de la vigencia de aquellas leyes.²³³ Los militares citados en estos procesos judiciales concurrían en carácter de testigos, lo que había generado un enorme rechazo entre los miembros de las Fuerzas Armadas. En la esfera castrense se creía que la convalidación de las Leyes de Punto Final y Obediencia Debida por parte del máximo tribunal pondría fin a estos procesos.

Por su parte, Jaunarena y Brinzoni venían sosteniendo desde hacía algunos años la necesidad de habilitar legalmente la intervención de las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad interior. Se trataba de reposicionar a los militares en funciones alejadas del universo de la defensa nacional y colocarlos como la principal instancia de lucha contra el terrorismo o como institución de control policial interno.

²³³ En 1995, Carmen Aguiar de Lapacó solicitó, con el patrocinio del CELS, ante la Cámara Federal de Capital Federal que se investigara el destino final de su hija desaparecida o sus restos, invocando el *derecho a la verdad, al duelo y al respeto por los cuerpos*. El tribunal libró un oficio al Estado Mayor del Ejército solicitando información al respecto y éste respondió que no poseía antecedentes y rechazó el pedido sosteniendo que excedía sus facultades jurisdiccionales. Por su parte, el Procurador General de la Nación formuló un dictamen favorable al pedido, pero la Corte Suprema de Justicia rechazó el recurso extraordinario interpuesto. Ello impulsó a Carmen Aguiar de Lapacó a acudir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, lo que concluyó con la celebración de un acuerdo entre este tribunal interamericano y el Estado Nacional suscrito el 15 de noviembre de 1999 y posteriormente aprobado por la Comisión el 29 de febrero de 2000. En él, el gobierno argentino se comprometió a garantizar el derecho a la verdad y a gestionar la normativa para que las Cámaras Federales tuvieran competencia exclusiva en la materia. Igualmente, durante todos esos años se habían abierto numerosos juicios de ese tipo en varios lugares del país. En marzo de 1998, la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos La Plata, junto a un grupo de madres, abuelas y familiares de desaparecidos, se presentó ante la Cámara Federal de La Plata solicitando que se investigaran las desapariciones ocurridas en su jurisdicción. La Cámara Federal hizo lugar a la petición y resolvió investigar no sólo el destino final de las personas sino todas las circunstancias de su desaparición, abriendo un proceso en cuyo marco comenzaron a investigarse alrededor de 2000 desapariciones producidas en la jurisdicción. Del mismo modo, por entonces se abrieron otros "juicios por la verdad" en Bahía Blanca y Mar del Plata, así como también en Córdoba, Salta, Jujuy y Mendoza, todos éstos en jurisdicción de la Cámara Federal de Córdoba.

En este contexto, ambos funcionarios creían que, como garantía del cumplimiento de estos dos reclamos, los jefes militares de las tres fuerzas debían seguir al frente de ellas hasta diciembre de 2003.²³⁴

Antes de su asunción como Presidente de la Nación, Kirchner había dejado sentada su posición al respecto. Respecto de los acuerdos en ciernes con la Corte Suprema de Justicia, el dirigente patagónico había descartado en numerosas ocasiones “pactar con el pasado”.²³⁵ En relación con las funciones y misiones militares, había indicado que se oponía a cualquier forma de militarización de la seguridad interior.

Las fuerzas armadas tienen que cumplir el rol que la Constitución les otorga, con políticas de defensa como corresponde a un país serio y con el mismo objetivo que el resto de los argentinos. Hay que tener especialmente en cuenta la Ley de Seguridad Interior, que deriva conceptualmente de la Ley de Defensa Nacional y marca la separación taxativa de las funciones militares de defensa de las funciones policiales de seguridad interior, permitiendo sólo el apoyo logístico, de transporte y de comunicaciones de las fuerzas armadas a las fuerzas de seguridad y policiales [...] En relación con la lucha contra el narcotráfico y la criminalidad en gran escala, incluyendo la prevención del terrorismo, las fuerzas armadas no son el instrumento idóneo ni por su capacidad ni por su armamento, salvo en lo que hace al apoyo requerido en comunicaciones, vigilancia aérea y de alta mar, transporte y logística. Son las fuerzas de seguridad y policiales las adecuadas para combatir a estas organizaciones delictivas. Están especialmente entrenadas para esto y recibieron instrucción en función de los acuerdos internacionales [...] Es imprescindible que se desarrollen más y mejores consensos en torno de la “no-policialización” de las fuerzas armadas y mejorar la comprensión de los objetivos de las mismas para ahuyentar definitivamente, entre los miembros del Parlamento y muchos

²³⁴ VERBISTSKY, Horacio, “La prueba” en diario *Página/12*, Buenos Aires, 25 de mayo.

²³⁵ Diario *Página/12*, Buenos Aires, 11 y 18 de mayo de 2003; diario *Clarín*, Buenos Aires, 15 de mayo de 2003.

funcionarios políticos, confusiones respecto de la misión y la preparación de los hombres de armas.²³⁶

No obstante, antes de asumir como presidente, Kirchner había prometido reservadamente a Brinzoni y a otros jefes militares que cumpliría con sus requerimientos. Con ello, pretendía ganar tiempo e impedir maniobras políticas en favor de las medidas reclamadas por los uniformados, Jaunarena y algunos otros dirigentes políticos que los acompañaban entre los que se encontraba el propio Eduardo Duhalde. Pero su intención era otra.²³⁷

Al día siguiente de su asunción, Kirchner designó al General de Brigada Roberto Bendini como titular del Ejército Argentino; al Contraalmirante Jorge Godoy como jefe de la Armada Argentina; al Brigadier Carlos Rhode al frente de la Fuerza Aérea Argentina; y al Brigadier Jorge Chevalier como jefe del Estado Mayor Conjunto. Se trató de una verdadera *purga* en cuyo marco pasaron a retiro diecinueve generales, quince almirantes y doce brigadieres. Desde la instauración democrática de 1983, ningún presidente de la Nación había producido un descabezamiento de esta envergadura, y ello respondió principalmente a que “Kirchner quería claramente el alejamiento de Brinzoni y de la cúpula”, a la que identificaba con “las gestiones para cerrar definitivamente los juicios por la represión ilegal, cuando él proponía, si lo lograba, ir en sentido contrario”.²³⁸ Y lo logró.

José Pampuro, un dirigente proveniente del duhaldismo y vehículo de este con las Fuerzas Armadas, fue designado ministro de Defensa y fue el encargado de anunciar este conjunto de cambios sorpresivos. “El Presidente decidió generar una renovación dentro de la conducción militar, con gente de experiencia, de probada idoneidad y capacidad y también de confianza”, dijo en la ocasión el ministro designado, y desestimó que se tratara de una *purga*.

²³⁶ KIRCHNER, Néstor y DI TELLA, Torcuato, *Después del derrumbe. Teoría y práctica política en la Argentina que viene*, Galerna, Buenos Aires, 2003, pp. 185 y ss.

²³⁷ Para un buen análisis de este proceso político, véase: BRASLAVSKY, Guido, *Enemigos íntimos. Los militares y Kirchner. De la purga a los juicios. Crónica de una confrontación (2003-2008)*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 2009, cap. 4.

²³⁸ *Ibid.*, op. cit., p. 93.

No hay purgas ni intención de otra cosa que no sea que las fuerzas estén a cargo de hombres idóneos y de la confianza del Presidente. Quiere una renovación, e impulsar soluciones a los problemas, como los presupuestarios. Quiere un nuevo perfil y cree que es importante también una participación desde la política, una impronta más activa en esta área.²³⁹

El pase a retiro ordenado por Kirchner contrarió a Brinzoni, quien el 28 de mayo, durante su discurso de despedida, señaló con tono confrontativo que "la intriga cuartelera hacia la política fue erradicada de la vida institucional" mientras que "la intriga política sobre los cuarteles es tan riesgosa como la anterior y parece regresar después de 20 años".²⁴⁰ Al día siguiente, durante la conmemoración del Día del Ejército, el Presidente Kirchner le respondió con contundencia al jefe militar saliente, indicando que no le correspondía a los militares analizar el desempeño del gobierno ni "pedir explicaciones" acerca de su actuación.

El pasado 25 de Mayo, hace cuatro días, por voluntad del pueblo de la patria fui puesto en posición de mi cargo que implica ser el Comandante en Jefe de todas las Fuerzas Armadas de la Nación. Cumpliré acabadamente ese rol para el que también me han elegido; exigiré que todos cumplamos, cada uno su rol, sobre todo de quienes están bajo mi mando. Por tanto, nadie puede sorprenderse o pedir explicaciones o calificar una situación como inexplicada cuando se han puesto en ejercicio facultades constitucionales y legalmente regladas. Analizar y caracterizar las conductas del poder político no es función que le corresponda a un militar. Sorprende que después de lo que ha vivido nuestra patria se le pida a la sociedad o se pretenda agradecimiento por respetar la Constitución. La democracia no se ratifica por discursos, sino por conductas [...].²⁴¹

²³⁹ Diario *Clarín*, Buenos Aires, 25 de mayo de 2003.

²⁴⁰ Diario *Página/12*, Buenos Aires, 29 de mayo de 2003.

²⁴¹ PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, *Palabras del Presidente de la Nación, doctor Néstor Kirchner, en el acto de conmemoración del 193° aniversario del día del Ejército*, Buenos Aires, 29 de mayo de 2003.

El 7 de julio, durante la Cena Anual de Camaradería de las Fuerzas Armadas, Kirchner fue contundente en la reivindicación de la superación del pasado mediante el imperio de la justicia. No sólo rechazaba cualquier atisbo de impunidad sobre los crímenes cometidos durante la última dictadura militar, sino que ratificaba que durante su gobierno no había lugar para “el silencio o la complicidad”, sin que ello se interprete como una “política en contra de las Fuerzas Armadas”.

{...} No podemos hacernos cargo de los momentos dolorosos de la historia reciente de nuestra patria sin contribuir a la verdad. Fue doloroso que nos enfrentáramos entre argentinos, debemos encontrar un punto de reencuentro que nos ayude a superar esa triste historia, y no tenemos otros veinte años para hacerlo. Pero el reencuentro no puede venir desde el silencio o la complicidad, no me parece justo para la memoria histórica de las Fuerzas Armadas ni sensato para su propio futuro que se pretenda identificar las acciones de algunos con la propia institución que los argentinos y su Constitución Nacional han pensado para defender su país, sus vidas y su libertad. Hace a la preservación de la institución en su rol histórico, político y estratégico separar la paja del trigo, hacerse cargo cada uno de lo que hizo, sin pretender escudarse en el prestigio y la historia de nuestras Fuerzas Armadas. No sólo es de buenos patriotas sino de hombres con honra. Nuestra preocupación debe estar en lograr que el pasado de enfrentamientos nunca más se repita. Nuestra preocupación debe estar dirigida a hacer entender al conjunto que la defensa de los derechos humanos, algo a lo que nuestra Constitución y los tratados internacionales suscritos por nuestro país nos obligan, no tiene por qué ser interpretada de aquí en más como una política en contra de las Fuerzas Armadas.²⁴²

Desde entonces, el mandatario puso fin al intento de erradicar definitivamente la posibilidad de revisar judicialmente los crímenes come-

²⁴² PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, *Palabras del Presidente de la Nación, doctor Néstor Kirchner, en la Comida Central de Camaradería de las Fuerzas Armadas*, Buenos Aires, 7 de julio de 2003.

tidos durante la última dictadura y de reformular el rol institucional de las Fuerzas Armadas para atribuirles funciones en materia de seguridad interior.

Desde junio de ese año, Kirchner inició una fuerte ofensiva contra los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación para producir su renovación, y tuvo éxito en la movida. En julio, mediante el Decreto 420/03, el gobierno derogó el Decreto 1581/01 a través del cual De la Rúa había ordenado el rechazo de los pedidos de extradición formulados por jueces o tribunales extranjeros en razón de los delitos cometidos durante la dictadura. Con ello, Kirchner habilitaba la necesidad del trámite judicial en caso de solicitudes de colaboración o extradición requeridas en el marco de la Ley N° 24.767 de Cooperación Internacional en Materia Penal y Extradición. Con ello, dejaba abierta la posibilidad de la extradición de militares investigados en el exterior. Asimismo, en agosto, por iniciativa del gobierno, el Congreso Nacional sancionó la Ley 25.778 mediante la cual se le otorgó jerarquía constitucional a la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en 1968 y aprobada en nuestro país por la Ley 24.584. También se sancionó la Ley 25.779²⁴³ en la cual se declaró "insanablemente nulas" a la Ley 23.492 de Punto Final y la Ley 23.521 de Obediencia Debida. Con ello quedaba allanado el camino a la revisión judicial del terrorismo de Estado en la última dictadura militar.

6.2. La ruptura

Kirchner había quebrado exitosamente el conjunto de imposiciones que pretendían perpetrar tanto la coalición peronista-radical como las cúpulas militares que condujeron las Fuerzas Armadas durante los gobiernos de De la Rúa y de Duhalde, pero no contaba con una agenda política positiva en el sector defensivo-militar.

Los años de Pampuro al frente del Ministerio de Defensa estuvieron signados por el intento de atenuar el malestar que generó en los

²⁴³ Publicado en el Boletín Oficial, Buenos Aires, 3 de septiembre de 2003.

cuarteles el comienzo de la revisión judicial del pasado.²⁴⁴ Estos hechos fueron significativos y secundarizaron todos los intentos de Pampuro por basar la gestión ministerial en temas defensivo-militares. El esfuerzo más destacado en este sentido se reflejó en el proceso de elaboración del informe "La Defensa Nacional en la agenda democrática" dado a conocer en diciembre de 2003, y que condensó los principales ejes de la política de defensa nacional que se pretendía llevar a cabo.

Ese documento constituyó el resultado institucional de un novedoso proceso de participación de la sociedad civil en la definición democrática y concertada de las políticas del sector. Dicho proceso fue convocado en agosto de 2003 por el gobierno nacional mediante el Decreto 545/03²⁴⁵ y fue conducido por el ministro Pampuro. Durante dos meses las autoridades políticas, las jefaturas militares y diferentes miembros de las instituciones castrenses debatieron ampliamente distintos aspectos de la temática de referencia junto con funcionarios, legisladores, académicos y representantes de organizaciones de la sociedad civil en torno de una "mesa del diálogo" que supuso la conformación de diferentes comisiones de trabajo. Fue la primera vez, desde la restauración democrática de 1983, que el gobierno nacional convocó a un diálogo amplio, participativo y democrático sobre los asuntos de defensa nacional entre "políticos de diverso signo partidario, profesionales, académicos, funcionarios de diferentes agencias gubernamentales, miembros de las Fuerzas Armadas, especialistas de organizaciones no gubernamentales y expertos en general", según se indicó en el prólogo del documento final.²⁴⁶

Allí se estableció, en primer lugar, que "la política nacional de defensa es necesariamente un componente activo de la política exterior nacional" y, por ende, se debería actuar desde la esfera de la defensa nacional "de un modo coordinado con la Cancillería" en vistas de "promover y proteger los intereses vitales y estratégicos de nuestro país". Se-

²⁴⁴ Para abordar este proceso, véase: BRASLAVSKY, Guido, *Enemigos íntimos...*, op. cit., caps. 9, 10 y 11.

²⁴⁵ Publicado en el *Boletín Oficial*, Buenos Aires, 7 de agosto de 2003.

²⁴⁶ MINISTERIO DE DEFENSA DE LA NACIÓN, *La Defensa Nacional en la agenda democrática*, Ministerio de Defensa, 2003, p. 11. Véase también: PAMPURO, José, "Una nueva política de defensa" en diario *Clarín*, Buenos Aires, 11 de agosto de 2003.

guidamente se ratificó el rol institucional de las Fuerzas Armadas como *instrumento militar de la defensa nacional*, que estaba consagrado en la legislación vigente.

Dada la existencia de incertidumbre estratégica, existe la necesidad, haya o no amenazas evidentes, de contar con un instrumento militar adecuado para defender eficazmente el patrimonio humano y material del país, contando con cierta capacidad de proyección de fuerzas para la Defensa de los intereses de la Nación. En definitiva, las Fuerzas Armadas no se justifican por las amenazas, sino por la existencia del Estado y la necesidad de su defensa. La referida incertidumbre determina la necesidad de contar con capacidades de alerta, de reacción inmediata, de rápido despliegue y de cierto grado de polivalencia [...] El papel actual de las Fuerzas Armadas en el ámbito indicado implica su presencia constante en aquellos espacios terrestres, marítimos y aéreos de particular interés estratégico o que posean significativos recursos naturales, como reafirmación de la voluntad nacional en cuanto a su protección y defensa.²⁴⁷

También se destacaba que “la conducción de la defensa corresponde a la autoridad civil” y, más precisamente, al Ministerio de Defensa, instancia que es central tanto en “la formulación como en la ejecución de las políticas de defensa”. Se reconocía la relativa debilidad institucional de esa cartera para el cumplimiento de ese cometido y, en función de ello, se resaltaba la necesidad de “reforzar las capacidades del Ministerio en lo referente a los recursos humanos y presupuestarios”. Sin embargo, lejos de proponer la conformación de un cuadro amplio de funcionarios y empleados civiles especializados en las labores del gobierno de la defensa, se subrayaba la incorporación al ministerio de “personal militar con el objeto de cooperar con los funcionarios civiles”,²⁴⁸ lo cual, en verdad, no hubiera revertido nunca la tradicional tendencia a la *militarización de la gestión política de la defensa nacional*.

²⁴⁷ MINISTERIO DE DEFENSA DE LA NACIÓN, *La Defensa Nacional...*, op. cit., pp. 40 y 41.

²⁴⁸ *Ibid.*, p. 59.

De todos modos, durante los primeros años de la gestión ministerial de Pampuro no se avanzó significativamente en la traducción de alguno de esos preceptos en hechos institucionales concretos, re-vertiendo la histórica tendencia de todos los gobiernos democráticos de *delegar* a los mandos militares superiores la gestión de la defensa nacional y la conducción de sus propias instituciones. Al respecto, entre los temas pendientes de vital importancia para apuntalar la conducción civil sobre el sistema defensivo-militar, despuntaba la reglamentación de la Ley 23.554 de Defensa Nacional y la puesta en funcionamiento del CODENA. Se trataba de cuestiones ineludibles y que no constituían una labor compleja o que demandara un proceso intrincado. Sin embargo, no se avanzó ni siquiera en esa medida básica.

Asimismo, a la gestión ministerial de Pampuro se incorporaron reconocidos intelectuales y académicos especializados en la materia, quienes a lo largo de esos años habían sostenido reiteradamente en libros, ponencias, conferencias y palestras la necesidad de llevar a cabo un proceso institucional de fortalecimiento del gobierno político de la defensa nacional y de reforma militar. Entre ellos despuntaban Jaime Garreta, José María Vázquez Ocampo y Ernesto López. El primero fue designado en diciembre de 2003 como secretario de Asuntos Militares, es decir, virtual viceministro de Defensa. Vázquez Ocampo secundó a Garreta en sus funciones ministeriales como subsecretario de Asuntos Técnico-Militares; y el tercero fue nombrado jefe de Gabinete del ministro. No obstante, fue insignificante lo que hicieron al respecto, dado que no introdujeron ni impulsaron un sólo cambio institucional a tono con lo que habían postulado durante más de una década en el ámbito académico o desde la oposición. En los ochenta y noventa, esos cargos fueron ocupados por legos o por funcionarios ajenos a los asuntos de la defensa nacional. Sin embargo, eso no era el caso en esta ocasión ya que estos renombrados académicos sí sabían del tema. Ello puso en evidencia que las ideas —en particular, aquellas de orientación progresista— no se traducen en cambios institucionales sin gestión política, y esta no deriva del saber intelectual. Toda esta endeblez fue enfáticamente revertida, sin dudas, con la llegada de la primera mujer a la dirección del Ministerio de Defensa.

7. Una nueva política defensivo-militar

7.1. Nuevas bases institucionales

Nilda Garré, una dirigente histórica del peronismo de centro-izquierda, asumió como titular de la cartera de defensa en diciembre de 2005. Con ella, la política de defensa nacional se tradujo en una política institucional asentada inicialmente en dos ejes fundamentales dados por la efectiva delimitación conceptual e institucional de la defensa nacional y del rol institucional de las Fuerzas Armadas, por un lado, y por el fortalecimiento de la gobernabilidad política de la defensa nacional, apuntando a convertir el Ministerio de Defensa en la instancia encargada de ejercer efectivamente el gobierno superior del sistema defensivo-militar y de viabilizar las reformas institucionales pendientes.

Para esta gestión ministerial, la modernización del sistema defensivo-militar debía partir de la reversión del tradicional *desgobierno político* que primó sobre la defensa nacional y los asuntos militares mediante la paulatina construcción de un gobierno civil integral y eficiente y del establecimiento de nuevas modalidades de gestión institucional de la defensa nacional y, en particular, de las Fuerzas Armadas. Así lo expresó agudamente la ministra de Defensa en noviembre de 2006 durante el acto de apertura del CODENA, cuando sostuvo con énfasis que desde la instauración democrática había sido notoria la "ausencia del poder civil" en todo lo vinculado con la dirección de los asuntos de la defensa nacional.

Por diversas razones, durante la etapa democrática que se inaugura en 1983, y más allá de iniciativas individuales, en el ámbito de la defensa nacional ha existido una significativa ausencia del poder civil en lo vinculado al establecimiento, planificación y control de políticas del área, así como en lo referido a la administración superior de las Fuerzas Armadas. Esta ausencia reiteraba una actitud tradicional del poder político que, históricamente, se había desentendido de los temas de la defensa y había delegado el manejo de los mismos en las Fuerzas Arma-

das. Las sucesivas administraciones gubernamentales de nuestro país, inclusive las del proceso democrático, limitaron sus esfuerzos a un conjunto de medidas menores y de coyuntura, sin que el cambio en las condiciones, tanto internas como internacionales que ha caracterizado a las últimas décadas, fuese acompañado por una reforma integral orgánica y funcional del sistema de la defensa. Si bien la sanción de la Ley de Defensa Nacional N° 23.554, en 1988, marco un hito importante del que debe destacarse el consenso político logrado, la falta de reglamentación de la misma así como la no puesta en funcionamiento del Consejo de Defensa Nacional (CODENA) establecido en la ley, que es el principal organismo de asistencia y asesoramiento del Presidente de la Nación en materia de Defensa Nacional, son una manifestación clara en ese sentido. En este contexto de ausencia de lineamientos claros y de definiciones políticas para el sector no fue posible avanzar en un proceso decidido de modernización del sistema de defensa nacional y, además, esa situación lamentablemente dio lugar a que cada fuerza armada determinara de manera autónoma e individual sus propios planes y criterios de organización, modernización y reestructuración.²⁴⁹

En la perspectiva ministerial, la defensa nacional no configuraba un asunto exclusivamente castrense sino que conformaba un ámbito político-institucional cuya organización y funcionamiento es de exclusiva responsabilidad del gobierno político del Estado. Las instituciones militares cumplen un papel fundamental en el sistema de defensa nacional, en particular como instrumentos castrenses para la vigilancia defensiva del país y, en el peor escenario, para la conjuración de las eventuales agresiones militares externas. Sin embargo, la defensa nacional era mucho más que ello, ya que comprometía otros componentes del Estado y de la sociedad. Además, en democracia, las decisiones políticas superiores acerca del país y las decisiones en materia de las

²⁴⁹ MINISTERIO DE DEFENSA, *Hacia una política de Estado para la defensa. Discursos de la Ministra Nilda Garré (2006-2007)*, Ministerio de Defensa, Buenos Aires, 2007, pp. 127 y 128.

relaciones exteriores y de la seguridad defensiva externa del Estado debían ser tomadas por los recipiendarios de la voluntad popular y no por las instituciones subordinadas. En este sentido, a las Fuerzas Armadas sólo les cabía organizar los diferentes servicios militares del Estado de acuerdo con los lineamientos establecidos por la autoridad ministerial del ramo.

Así, el “curso de acción” fijado en los primeros meses de la gestión ministerial tendiente a modernizar el sistema defensivo-militar giró en torno de cuatro ejes fundamentales:

1. La “operativización del marco legal vigente” y el fortalecimiento del proceso de planeamiento de la defensa nacional en el ámbito ministerial, apuntando a la “desmilitarización de competencias de naturaleza civil”.
2. La reestructuración del sistema de administración de recursos y la “recuperación de la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas”.
3. La reforma del sistema de formación y capacitación militar y civil.
4. La reformulación del sistema de inteligencia militar y del régimen de justicia militar.²⁵⁰

En este marco conceptual, el 13 de junio de 2006, el gobierno nacional promulgó el Decreto 727/06²⁵¹ por medio del cual se reglamentó la Ley 23.554 de Defensa Nacional que fuera sancionada en abril de 1988, revirtiendo con ello un *vacío institucional* en materia de gobernabilidad política de la defensa nacional que alentó la permanente delegación de la conducción de estos asuntos en las propias Fuerzas Armadas. En consecuencia, esto configuró un paso fundamental en el objetivo de re-posicionar al Ministerio de Defensa como la instancia fundamental y superior de la conducción político-institucional del sistema defensivo-militar, y al mismo tiempo saldar el debate abierto en torno de los alcances de la defensa nacional y el rol de las Fuerzas

²⁵⁰ Para conocer los parámetros y ejes institucionales básicos de la política de defensa nacional formulada por Nilda Garré, véase: MINISTERIO DE DEFENSA, *Modernización del sector defensa. Caracteres y fundamentos del modelo argentino 2007*, Ministerio de Defensa, Buenos Aires, 2007.

²⁵¹ Publicado en el *Boletín Oficial*, Buenos Aires, 13 de junio de 2006.

Armadas frente a las nuevas amenazas o los asuntos inscritos en la seguridad interior.

En sus fundamentos, el gobierno indicó que, como consecuencia de la falta de reglamentación de la Ley 23.554, "el sistema de defensa careció de las necesarias precisiones en torno a las responsabilidades que deben asumir las instancias que lo componen, impidiendo su funcionamiento pleno y ordenado". Además, "la definitiva consolidación de una institucionalidad en materia de defensa nacional contribuirá a evitar la posible confusión entre los conceptos de seguridad interior y defensa nacional", dando cuenta de uno de los aspectos más polémicos de los últimos años en la materia.

[...] El sistema de defensa debe orientarse estructural y organizativamente hacia la conjuración de situaciones de agresión externa perpetradas por fuerzas armadas de otro Estado, en un todo de acuerdo con lo dispuesto por la Resolución 3314 (1974) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), dejando fuera de la órbita del mismo, ya sea en sus aspectos doctrinario, de planeamiento y adiestramiento, así como también de producción de inteligencia, toda cuestión que haga y/o refiera a la seguridad interior. [...] Por ello, deben rechazarse enfáticamente todas aquellas concepciones que procuran extender y/o ampliar la utilización del instrumento militar hacia funciones totalmente ajenas a la defensa, usualmente conocidas bajo la denominación "nuevas amenazas", responsabilidad de otras agencias del Estado organizadas y preparadas a tal efecto; toda vez que la intervención regular sobre tales actividades supondría poner en severa e inexorable crisis la doctrina, la organización y el funcionamiento de una herramienta funcionalmente preparada para asumir otras responsabilidades distintas de las típicamente policiales.²²²

Este criterio se reflejó en el artículo 1º del Decreto 727/06 en el que se estableció que "las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la

²²² Decreto 727/06, publicado en el *Boletín Oficial*, Buenos Aires, 13 de junio de 2006, pp. 1 y 2.

defensa nacional, serán empleadas ante agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior y en la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas en lo concerniente a los escenarios en los que se prevé el empleo del instrumento militar y a las disposiciones que definen el alcance de dicha intervención en operaciones de apoyo a la seguridad interior”, entendiéndose como “agresión de origen externo” a aquellos eventos que supongan “el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país, o en cualquier otra forma que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas”. A su vez, para que la distinción entre defensa nacional y seguridad interior quedara claramente establecida en lo relativo al papel institucional de las Fuerzas Armadas, en la citada norma se fijó que “el sistema de Defensa Nacional no podrá contemplar en su formulación doctrinaria, en la planificación y adiestramiento, en la previsión de las adquisiciones de equipos y/o medios, como así tampoco en las actividades relativas a la producción de inteligencia, hipótesis, supuestos y/o situaciones pertenecientes al ámbito de la seguridad interior, conforme la misma aparece delimitada en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior”.

Como se dijo, otro aspecto fundamental expresado en la esperada reglamentación estuvo dado por la cuestión del gobierno de la defensa nacional. En la orientación oficial, el “ejercicio del gobierno político institucional sobre los asuntos de defensa y sobre las Fuerzas Armadas” constituía la condición indispensable para llevar a cabo un proceso integral y eficiente de formulación e implementación de las políticas de defensa nacional, de conducción de las instituciones castrenses y de concreción de la necesaria reforma institucional del sistema defensivo-militar que permita superar los “esquemas tradicionales de defensa”.

[...] Debe entenderse que toda forma competente de ejercicio del gobierno político institucional sobre los asuntos de defensa y sobre las Fuerzas Armadas no puede reducirse a meros actos y prácticas formales y simbólicas, sino que supone básicamente

la manifestación de una firme voluntad política de dirección y gobierno institucional del área. [...] Sólo a partir de allí resulta posible poner en marcha definitivamente un proceso de reconversión y modernización de los esquemas tradicionales de defensa, fundados sobre realidades geopolíticas desactualizadas y sobre hipótesis de conflicto ya superadas, toda vez que la subregión se exhibe ante los ojos del mundo como un ámbito en el cual el equilibrio y el diálogo político democrático aparecen para sus integrantes como una situación consolidada, generando inapreciables ventajas comparativas respecto de otros lugares y/o regiones del mundo.²⁵³

Es decir, la conducción y la reforma del sistema defensivo-militar constituyen un asunto político-institucional que debe ser llevado a cabo por las autoridades gubernamentales del sector y no por las Fuerzas Armadas, muchos de cuyos jefes mantenían sin miramiento una impronta fuertemente conservadora y poco proclive a los cambios que siguieron la orientación oficial en la materia. Para ello, en el Decreto 727/06 se reglamentaron las dos instancias fundamentales de dirección político-institucional del sistema defensivo-militar, tal como había sido establecido en la Ley 23.554, a saber, el Consejo de Defensa Nacional (CODENA) y el Ministerio de Defensa. El CODENA como instancia de "asistencia y asesoramiento al presidente de la Nación en cuestiones relativas a la determinación de los lineamientos básicos de la política de defensa nacional, especialmente a través del diseño y elaboración de informes, evaluaciones, dictámenes y proyectos periódicos y especiales para la determinación de situaciones de riesgo que puedan afectar la soberanía e independencia nacional, proponiendo en tales casos las medidas y/o acciones que se estimen necesarias para su resolución" y, a requerimiento del primer mandatario, como ámbito de "la preparación de un diagnóstico comprensivo de la situación estratégica nacional, en el que se deberán especificar y describir actores, situaciones y tendencias que, ya sea en el plano regional y/o global, puedan interesar a la defensa nacional. Dicho documento deberá procurar identificar las áreas

²⁵³ Decreto 727/06, publicado en el *Boletín Oficial*, Buenos Aires, 13 de junio de 2006, p. 1.

y/o los ámbitos de interés común para la elaboración de proyectos y/o propuestas de trabajo conjunto relativas a cuestiones atinentes a la defensa nacional que, conforme su carácter, reclamen un abordaje interdisciplinario". Y al Ministerio de Defensa como instancia de "dirección, ordenamiento y coordinación de las actividades propias de la defensa nacional que no sean atribuidas por la ley a otro funcionario, órgano u organismo", y de asistencia y asesoramiento al presidente de la Nación en "la conducción militar de la guerra". Para esto, en la norma se le fijó a esta cartera ministerial un conjunto de labores fundamentales para el ejercicio del gobierno y la conducción del sistema defensivo-militar y que, en verdad, durante las últimas dos décadas venían siendo desarrolladas de hecho, autónomamente y de manera fragmentada, por cada fuerza castrense, según sus cambiantes perspectivas. Entre esas tareas están las de "establecer las condiciones requeridas para desempeñar la Jefatura del Estado Mayor Conjunto y las Jefaturas de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas; poner a consideración del Presidente de la Nación la evaluación realizada de los antecedentes, calificaciones y desempeño profesional de aquellos que acrediten las condiciones requeridas para ocupar los cargos señalados en el inciso anterior; aprobar el mecanismo de selección y la designación del personal que integrará el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, y proponer un régimen especial para el mismo; elaborar los principios, las normas y/o pautas fundamentales a las que deberá ajustarse el ejercicio de las funciones conferidas al Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas; aprobar anualmente el planeamiento estratégico militar; aprobar la readecuación de las estructuras orgánico-funcionales de las Fuerzas Armadas; poner a consideración del Presidente de la Nación la evaluación realizada respecto de la designación del Comandante Operacional [del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas]; disponer la creación de unidades operacionales; promover la readecuación presupuestaria a que diera lugar la conformación del Comando Operacional en el ámbito del Estado Mayor Conjunto [...]; ejercer toda función que explícita o implícitamente surja de las leyes que rigen su competencia".

Por su parte, mediante el Decreto 727/06 se estableció una suerte de "readecuación institucional del sistema de defensa" en lo relativo a

su estructura militar que giró en torno de la jerarquización del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (EMCO) como renglón superior y central de la conducción militar del sistema defensivo mediante su institucionalización como "máxima instancia de asistencia y asesoramiento en materia militar del Presidente de la Nación y responsable del planeamiento estratégico militar" y como conducción operacional superior del aparato militar en tiempo de paz, convirtiendo a las tres fuerzas militares en servicios específicos destinados a "alistar, adiestrar y sostener" los medios humanos y materiales puestos a su disposición, pero siempre en el marco del planeamiento estratégico, la doctrina y las pautas de adiestramiento diseñados y formulados por el EMCO.

[...] La readecuación institucional del sistema de defensa reserva un protagonismo vital al Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (EMCO), máxima instancia de asistencia y asesoramiento en materia militar del Presidente de la Nación, y responsable del planeamiento estratégico militar. [...] Es a través del Estado Mayor Conjunto que debe conducirse el proceso de planeamiento, la definición de una doctrina y el establecimiento de modalidades de adiestramiento que permitan el empleo integrado de las fuerzas y la obtención de la máxima capacidad operacional del instrumento militar. [...] La única experiencia bélica convencional por la cual atravesara nuestro país en el Siglo XX, la Guerra por las Islas Malvinas (1982), demostró fehacientemente y sin lugar a duda la relevancia del planeamiento estratégico y del accionar militar conjunto. [...] Asimismo, la experiencia bélica internacional reciente, así como las tendencias en la organización, la planificación y la operación militar de los países más avanzados en la materia, revelan la necesidad de profundizar de manera significativa en esa dirección; dejando de lado las visiones parciales que atentan contra la eficacia del accionar militar. [...] La presente reglamentación avanza en ese sentido otorgando a dicho Estado Mayor Conjunto, en épocas de paz, el control funcional de los medios militares, creando para ello un órgano permanente de trabajo responsable de la ejecución de las operaciones que

requieran el empleo del instrumento militar para el logro de los objetivos establecidos en las misiones que se identifiquen [...] El impulso de este proceso se asienta en la necesidad de reconocer que el sistema defensivo militar solo resulta apto para el cumplimiento de su misión primaria si aparece integrado; razón por la cual el desarrollo de la acción militar conjunta constituye uno de los principios rectores de la política de defensa, a la vez que eje de modernización de las Fuerzas Armadas. [...] A ese respecto debe entenderse que dichas fuerzas son instancias exclusivamente abocadas a la preparación y alistamiento de los medios.²⁵⁴

Se trató, entonces, de una reformulación institucional sustantiva basada en el establecimiento del EMCO como *mando militar estratégico* de las Fuerzas Armadas, en miras de revertir la recurrente tendencia histórica a que cada fuerza militar desarrollara de manera autónoma y fragmentada su propio planeamiento estratégico, su propio desarrollo doctrinal, sus propias modalidades de alistamiento y adiestramiento y su propio proyecto institucional, todo ello sin estar sujeto a ningún criterio u orientación estratégico-militar que no fuera el autoimpuesto por cada jefatura específica, lo cual quedó dramáticamente demostrado en la guerra de las Malvinas.

A tono con esta perspectiva, se le confirió al EMCO la responsabilidad de "formular la doctrina militar conjunta, y promover su actualización; elaborar el planeamiento militar conjunto; dirigir el adiestramiento militar conjunto y controlar el planeamiento *estratégico operacional* y la eficacia del accionar militar conjunto", así como también la exigencia de elaborar y elevar anualmente "el planeamiento *estratégico militar*" que contenga "la apreciación y resolución *estratégica militar*, las directivas *estratégicas militares* y los planes militares de corto, mediano y largo plazo y, en lo que corresponda, los resultados de la ejecución" de los mismos, siempre de acuerdo con "los principios las normas y/o pautas fundamentales" establecidos por el Ministerio de Defensa y procurando "la máxima integración y estandarización del

²⁵⁴ Decreto 727/06, publicado en el *Boletín Oficial*, Buenos Aires, 13 de junio de 2006, p. 2.

conjunto de reglas, procesos, procedimientos, funciones, servicios y actividades relativos al uso o empleo eficiente de los medios militares, así como también al fortalecimiento y consolidación de las capacidades operacionales”.

Para todo esto, al Jefe del EMCO se le asignó un conjunto de amplias responsabilidades de mando y conducción sobre el aparato militar, en particular el “empleo de los medios militares en tiempos de paz” mediante “el control funcional sobre las Fuerzas Armadas, con autoridad para impartir órdenes, pudiendo disponer de tales medios para el cumplimiento de las misiones encomendadas en el marco del planeamiento estratégico militar” y manteniendo una “relación funcional con los Jefes de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas”, pero como instancias subordinadas. También se lo instruyó para la conformación de un Comando Operacional como “instancia permanente encargada de la dirección y coordinación de la actividad operacional” del EMCO, dependiente de su titular y con la facultad de “disponer la conformación de unidades operacionales específicas y/o conjuntas, de conformidad con la evaluación que éste realice en el marco de los objetivos estratégicos y de la planificación estratégica militar”.

Finalmente, se ratificó al Ejército Argentino, a la Armada de la República Argentina y a la Fuerza Aérea Argentina como el “instrumento militar de la defensa nacional”, concebido como “una única instancia integradora de las formas y modalidades de acción propias de cada una de esas fuerzas”, en función del cumplimiento de la “misión primaria fundamental” consistente en “asegurar la defensa nacional ante situaciones de agresión externa perpetradas por fuerzas armadas de otro/s Estado/s” y “dedicadas exclusivamente a alistar, adiestrar y sostener los medios puestos a su disposición, a efectos de garantizar su eficaz empleo en el marco del planeamiento militar”.

De este modo, el Decreto 727/06 sentó nuevas bases institucionales en materia de gobierno de la defensa nacional y de conducción del sistema defensivo-militar, todo ello en miras de que el gobierno político retome la conducción político-institucional superior de dicho sistema y las Fuerzas Armadas dejen de autogestionar la defensa nacional y a sus propias instituciones.

7.2. El Ministerio de Defensa como conducción superior

Como ya se destacó, los cambios institucionales contenidos en el Decreto 727/06 sentaron las bases conceptuales y organizativas tendientes a apuntalar al Ministerio de Defensa como instancia fundamental de gobierno y conducción de la defensa nacional, y a conformar un mando militar unificado, todo ello en función de conformar el dispositivo institucional que permita diseñar y llevar a cabo el conjunto de reformas institucionales relativas a la modernización del sistema defensivo-militar, tal como lo indicara oportunamente la titular de la cartera ministerial del ramo.

[...] Solo es posible poner en marcha un proceso de reconversión y modernización profunda del sistema de defensa, si éste se asienta sobre un sólido andamiaje institucional que le otorgue un horizonte de previsibilidad y que le permita colaborar eficazmente en la organización y el desarrollo de las Fuerzas Armadas, dando cuenta, además, de las numerosas mutaciones que se han registrado en el ámbito estratégico. Ese andamiaje permitirá también la instalación de nuevas agendas en materia de seguridad internacional, que anticipen los cambios cualitativos que se han registrado en las relaciones entre los Estados que componen la comunidad internacional y, en particular, en aquellos ubicados en la vecindad de nuestro territorio nacional.²⁵⁵

En razón de esta consideración fundamental, Garré estableció como eje de su gestión ministerial el fortalecimiento del Ministerio de Defensa como órgano de conducción superior de los asuntos defensivo-militares a través de la recuperación y el ejercicio efectivo de un conjunto de funciones y labores que, más allá de la letra de las normas vigentes en la materia, eran ejercidas de hecho por la cúpulas militares. No obstante, en la perspectiva oficial, la efectivización exitosa de ello requería como condición necesaria la creación de competencias y capacidades de ges-

²⁵⁵ MINISTERIO DE DEFENSA, *Hacia una política de Estado para la defensa...*, op. cit., p. 130.

ción política de la defensa nacional por parte de los diferentes componentes del Ministerio de Defensa.

La conducción civil de los asuntos de la defensa nacional y de las Fuerzas Armadas no implica solamente el ejercicio formal del mando, el cumplimiento de actos y procedimientos simbólicos o el desarrollo de una gestión meramente administrativa. Implica también la injerencia directa de las autoridades civiles, es decir, del Ministerio de Defensa en el diseño, elaboración, planificación y evaluación de las políticas y estrategias de defensa así como en la administración superior presupuestaria, logística, financiera y de personal de las Fuerzas Armadas. En este sentido, deviene en condición esencial la tarea de reconstitución de una estructura orgánico-funcional en el ámbito del Ministerio de Defensa que permita esta conducción, así como la formación y perfeccionamiento de una burocracia civil dedicada a estos asuntos y cuadros políticos con conocimiento específico de políticas públicas en la materia.²⁵⁶

Así, en esta tarea de "reconstitución" institucional se impuso uno de los principales desafíos en ciernes que signaron la labor ministerial y que se limitaba, sin más, a la construcción de un "verdadero" Ministerio de Defensa, dado que la tradicional apatía y desafección política respecto del ejercicio del gobierno de la defensa nacional y su dilución en las cúpulas castrenses había favorecido la conformación de un ministerio orgánica y funcionalmente débil y endeble para esos menesteres.

En consecuencia, el grueso de las acciones desarrolladas por Garré durante los dos últimos años se orientaron hacia aquellos objetivos. Una expresión de ello ha sido la convocatoria del CODENA y el requerimiento efectuado a éste por parte del presidente de la Nación, a través del Decreto 1169/06, para la realización de un "diagnóstico comprensivo de la situación estratégica nacional". Esa fue la primera vez que se reunta el CODENA desde su creación legal mediante la Ley 23.554.

²⁵⁶ MINISTERIO DE DEFENSA, *Anuario del Ministerio de Defensa 2005-2006*, Ministerio de Defensa, Buenos Aires, 2007, p. 15.

Asimismo, en junio de 2007 se aprobó el Decreto 788/07²⁵⁷ a través del cual se produjo una sustantiva modificación de la estructura orgánica del Ministerio de Defensa con la finalidad de "mejorar y optimizar las funciones y responsabilidades" políticas atinentes al gobierno superior de la defensa nacional. La paulatina recuperación ministerial de competencias y labores de conducción político-institucional que eran ejercidas, de hecho, por las cúpulas militares requirió una reestructuración orgánica de la cartera del sector. En ese sentido, se conformaron nuevas áreas y se reformularon otras ya existentes. La Secretaría de Asuntos Militares, centralmente abocada a la elaboración de la política de defensa nacional y al planeamiento estratégico del sector, fue ampliada mediante la creación de la Subsecretaría de Formación a fines de "entender en la formulación de políticas de enseñanza, formación y capacitación para la defensa nacional en todos sus niveles y contribuir para la dirección y coordinación del funcionamiento de los establecimientos de formación y capacitación de las Fuerzas Armadas" así como en la "supervisión, evaluación y certificación de la capacitación permanente llevada a cabo en los organismos educativos correspondientes de las Fuerzas Armadas". Hasta entonces, este conjunto de labores eran llevadas a cabo por alguna dirección o comandancia de los respectivos Estados Mayores Generales bajo criterios autónomamente definidos. Allí, también se creó la Dirección Nacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario a cargo de instrumentar y difundir en el ámbito de la defensa nacional las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario. La Secretaría de Planeamiento, responsable de la elaboración de los planes de adquisición de recursos materiales del instrumento militar y las políticas en materia de logística, la administración del sistema de planeamiento, programación y presupuestación, la programación y administración del presupuesto de las Fuerzas Armadas y las políticas de investigación y desarrollo científico y tecnológico también fue ampliada. Para el cumplimiento efectivo de ese conjunto de funciones, que también eran desarrolladas por las propias fuerzas, se crearon dos nuevas subsecretarías, a saber: la Subsecretaría

²⁵⁷ Publicado en el *Boletín Oficial*, Buenos Aires, 27 de junio de 2007.

de Planificación Logística y Operativa de la Defensa y la Subsecretaría de Innovación Científica y Tecnológica. Finalmente, se creó la Secretaría de Asuntos Internacionales de la Defensa con la finalidad de quebrar la histórica “diplomacia militar paralela” que las cúpulas castrenses desarrollaron históricamente de manera independiente de la política exterior nacional y de los criterios políticos establecidos por el ministerio del sector. Para ello, se la hizo responsable de entender en la elaboración y supervisión de la política de cooperación internacional para la defensa y los asuntos militares, la planificación y seguimiento de los ejercicios conjuntos, combinados y/o ejercicios específicos con otras fuerzas armadas extranjeras, así como de las operaciones militares de paz y de la relación con otros organismos internacionales en materia de defensa.

En este contexto, un paso fundamental para el fortalecimiento del Ministerio de Defensa Nacional ha sido la promulgación, en noviembre de 2007, del Decreto 1729/07²⁵⁶ mediante el cual se aprobó el “Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional” destinado a organizar “el proceso de definición estratégica” que, entre otras cosas, sirva de base para el planeamiento, programación y presupuestación de las “necesidades del instrumento militar”. Allí se estableció que el planeamiento de la Defensa Nacional se debe iniciar con el dictado —cuadrinial— de una “Directiva de Política de Defensa Nacional” por parte del presidente de la Nación propuesta del Ministerio de Defensa. Esa directiva deberá contener “los lineamientos centrales de la política de defensa nacional y de la política militar” que orientarán “la organización, el funcionamiento, la planificación, el empleo y la administración de los recursos humanos y materiales de las Fuerzas Armadas”. Para ello, deberá contar con tres componentes específicos. En primer lugar, “un diagnóstico y apreciación del escenario de defensa y seguridad global y regional” en el que se que identificarán y analizarán “las tendencias del mismo, los riesgos y las amenazas actuales a los intereses nacionales y, de ser factible, también los eventuales para el mediano y largo plazo”. En segundo término, “la concepción y posicionamiento estratégico nacional en materia de defensa”, así como “los lineamientos centrales de la política de

²⁵⁶ Publicado en el *Boletín Oficial*, Buenos Aires, 30 de noviembre de 2007.

defensa nacional, con la descripción general de las acciones destinadas a prevenir o enfrentar los riesgos y amenazas oportunamente identificados y analizados". Finalmente, la formulación y/o actualización de "los parámetros y criterios que deberán orientar y dirigir el accionar de las Fuerzas Armadas" en cuanto a su "estructuración y desarrollo orgánico-funcional, doctrina, adiestramiento, planeamiento estratégico, despliegue, capacitación de personal y planificación, administración y empleo de los recursos humanos y materiales disponibles así como también a las tareas de modernización, recuperación y eventual adquisición de material".

A partir de ello, el EMCO deberá formular una "Directiva de Planeamiento Estratégico Militar" destinada a orientar "el planeamiento estratégico militar propiamente dicho y la actividad militar en general", de acuerdo con la directiva presidencial, debiendo "privilegiar el empleo racional y eficiente de los recursos humanos y materiales a partir del énfasis colocado en la acción militar conjunta como condición esencial del logro de la máxima capacidad operacional" que permita cumplir eficazmente con las Fuerzas Armadas. Dicha directiva deberá contener tres componentes básicos. En primer lugar, la "apreciación y resolución estratégica militar" con el "diagnóstico y apreciación de la situación estratégica militar global y regional" que, en el marco de los lineamientos establecidos por la directiva presidencial y en función de las competencias y misiones específicas del instrumento militar, "identificará y analizará de manera precisa las tendencias de la misma, los riesgos y las amenazas militares actuales a los intereses nacionales", así como con la formulación de una "resolución estratégica militar que satisfaga el cumplimiento de la misión del instrumento militar y los objetivos oportunamente definidos por el Poder Ejecutivo Nacional". En segundo término, la "Directiva estratégica militar" en la que se deberá establecer "la resolución estratégica militar adoptada precedentemente" y orientará "el desarrollo del modelo de fuerzas en las sucesivas etapas de planeamiento de mediano y largo plazo y las del empleo en el corto plazo". En tercer lugar, el "planeamiento militar de corto, mediano y largo plazo" con el plan para "el empleo del instrumento militar" en el corto plazo —despliegue de fuerzas, capacidades militares existentes, riesgos estratégicos emergentes, planes estratégicos operacionales y planes de

apoyo—; el plan para “el desarrollo y la obtención de capacidades militares” en el mediano plazo —diseño y desarrollo propiamente dicho de las capacidades militares, capacidades militares proyectadas—, y el plan para “el diseño y la evolución estratégica del instrumento militar” en el largo plazo —visión estratégica y de desarrollo del instrumento militar para el largo plazo, pautas y progresos generales en investigación y desarrollo, en concordancia—.

Seguidamente, se estableció un “doble nivel de supervisión del ciclo de planeamiento”. Por un lado, la “supervisión estratégica militar”, que deberá ser llevada a cabo de forma permanente por el EMCO a efectos de “verificar eventuales cambios de la situación estratégica y efectuar un seguimiento del cumplimiento acabado de las directivas impartidas”. En segundo lugar, la “supervisión ministerial”, a cargo del Ministerio de Defensa con el fin de evaluar “la correspondencia del nivel de planeamiento militar conjunto o planeamiento estratégico militar con los lineamientos previamente determinados por la Directiva de Política de Defensa Nacional”.

De este modo, mediante esta directiva el gobierno nacional estableció con total claridad los diferentes niveles de responsabilidad y decisión en el gobierno de la defensa nacional, reservando al presidente de la Nación y a su colaborador, el ministro de Defensa, la responsabilidad de la conducción político-institucional superior de la política del sector. Asimismo, colocó al Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas como el mando militar unificado responsable de la dirección estratégico-militar del sistema defensivo, y dejó a los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas como instancias subordinadas responsables de la elaboración del planeamiento y el accionar contribuyente.²⁵⁹

También ocuparon un lugar fundamental un conjunto de cambios institucionales inscritos en el área de *planeamiento y economía de la defensa nacional*, todos ellos encaminados básicamente a la reestructura-

²⁵⁹ En julio de 2008 se aprobó la Resolución MD 685/08 mediante la cual se creó en la órbita de la Secretaría de Asuntos Militares el Comité de Evaluación y Seguimiento con la finalidad de asistir al ministro de Defensa en “la supervisión y control de la ejecución del proceso de planeamiento” establecido en el “Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional” aprobado por el Decreto 1729/07.

ción del sistema de planificación y administración de recursos para la defensa, colocando al Ministerio de Defensa como la instancia superior de dicha reforma. El diagnóstico ministerial en este sector de la gestión era contundente.

[...] Desde el retorno de la democracia se fue consolidando, en el marco de las relaciones cívico-militares, una suerte de pacto implícito donde los sucesivos gobiernos se conformaron con reclamar del sector militar un reconocimiento de plena sumisión institucional al Poder Ejecutivo a cambio de no entrometerse en profundidad en aspectos sustantivos del dispositivo castrense como su organización, despliegue y equipamiento. Tal pacto implícito de no ingerencia se sustanció, como hemos visto, mediante el ejercicio de una excesiva delegación de decisiones estructurales por parte del Ministerio de Defensa a las Fuerzas Armadas y a otros organismos del Estado. En materia de administración de recursos, esto se reflejó en un débil involucramiento en la formulación de los sucesivos presupuestos anuales de la jurisdicción Defensa. Sistemáticamente, el Ministerio convalidaba que, de hecho, fuera la cartera de Economía quien año tras año fijara no sólo la magnitud inicial de los recursos para el sector (prerrogativa que resultaría atendible en el marco de una estrategia fiscal global), sino incluso su distribución orgánica interfuerza, renunciando de este modo a fijar el criterio estratégico que debía sustentar una decisión de semejante naturaleza y trascendencia. Adicionalmente, el Ministerio de Defensa consolidaba en forma posterior (y sin mayor análisis crítico) las propuestas de anteproyecto que cada Fuerza le elevaba por separado. Actuaba así en la práctica como una instancia formal que validaba anteproyectos de presupuesto realizados en base a orientaciones estratégicas exclusivas de cada arma. En prueba de ello la política de defensa, corporizada a través de los presupuestos de los últimos 20 años, muestra como principal variación relevante un drástico "downsizing" del instrumento militar. Desde 1983 a 2003, la magnitud total de recursos destinados a la Defensa se contrajo en un 58,7% y la participación de la jurisdicción dentro del presupuesto nacional se desplomó de 13,78% a 7,7%, tendencia que continuó

acentuándose hasta el presente. Ese achicamiento operó de una manera netamente progresiva y marginal; es decir, no respondió a una definición estratégica centralizada de mediano y largo plazo de la cual derivaran las capacidades militares a mantener, potenciar o eliminar. Se puede verificar así cómo los sucesivos sistemas de armas que han sido desprogramados respondieron en mayor medida al agotamiento de sus ciclos de vida operativos que a una decisión política deliberada con base en un análisis táctico-militar. En términos de procesos, esto ha significado que el natural envejecimiento de los sistemas, así como el ordenamiento desarticulado de prioridades hecho por cada fuerza, hayan sido los criterios centrales a la hora de utilizar el "lápiz rojo" para tachar las capacidades a las que el sistema debía renunciar para adecuarse a las restricciones presupuestarias impuestas.²⁶⁰

La paulatina reversión de este cuadro de situación caótico impulsó a Garré a llevar a cabo una serie de medidas fundamentales tendientes a planificar, ejecutar y controlar la administración y la economía de la defensa desde el ministerio y a recuperar la capacidad operacional de las fuerzas de acuerdo con los parámetros establecidos por las autoridades políticas del ministerio. En primer lugar, en noviembre de 2006, mediante la Resolución MD 1267/06, se creó y puso en funcionamiento el "Comité de Política Presupuestaria" del Ministerio de Defensa presidido por el secretario de Planeamiento y conformado por representantes de otras áreas y de las Fuerzas Armadas, con la finalidad de ordenar, valorizar y supervisar los requerimientos de recursos del sistema defensivo-militar. Posteriormente, en mayo de 2008, mediante la Resolución MD 494/08 se reformó aquella composición y las labores del referido comité. Quedó presidido por el secretario de Planeamiento e integrado por el secretario de Asuntos Militares, el jefe del EMCO y los jefes de cada una de las Fuerzas Armadas, y se le asignó la función general de "supervisar y efectuar el seguimiento del proceso presupuestario" de la defensa nacional en lo atinente a su "formulación, ejecución y evaluación", garantizando que dicho proceso responda a los parámetros institucionales establecidos en la

²⁶⁰ MINISTERIO DE DEFENSA, *Modernización del sector defensa...*, op. cit. pp. 10 y 11.

Directiva de Política de Defensa Nacional emitida por el presidente de la Nación, así como por el planeamiento estratégico militar aprobado por el titular de la cartera de referencia. Con ello, el ministerio comenzaba a constituir la principal instancia de planificación, ejecución y supervisión presupuestaria de todos los organismos y unidades de la jurisdicción, retomando una responsabilidad históricamente delegada a los mandos militares.

En esta misma orientación, en marzo de 2007, por medio de la Resolución MD 371/07 se creó en el ámbito de la Secretaría de Planeamiento el Comité de Logística Conjunta (CLC), al que se le asignó la misión de asistir al ministro de Defensa en todo lo atinente al "abastecimiento, almacenamiento, transporte, mantenimiento y disposición final de los medios materiales de las Fuerzas Armadas", de acuerdo con las directivas presidenciales en la materia y con el planeamiento estratégico de defensa elaborado por el EMCO. En ese marco, el comité, conformado por los funcionarios civiles y los directores militares abocados al planeamiento logístico y de materiales, se constituyó en la "instancia integradora de apoyo técnico" al secretario ministerial en el "análisis y evaluación de las alternativas de recuperación, modernización y adquisición de material para las Fuerzas Armadas". Siguiendo con esa línea, en mayo de ese mismo año, a través de la Resolución MD 626/07, se creó, en la órbita de la Secretaría de Planeamiento, el Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa (SIGID), en cuyo marco se establecieron los principios y procedimientos para regular "el proceso de planeamiento, ejecución y evaluación de los proyectos de inversión para la defensa", tanto de carácter civil —inversión pública— como militar —en especial, sistemas de armas—, siempre de acuerdo con la planificación estratégico-defensiva elaborada por el ministerio. De este modo, el ministerio pasaba a convertirse en la principal instancia de planificación y aprobación de la inversión en materia defensivo-militar. A modo de complemento, en julio se aprobó, por medio de la Resolución MD 940/07, el Programa de Abastecimiento Conjunto de Insumos Comunes (PACIC) en el que se fijaron los principios y procedimientos regulatorios de "los procesos de planificación (identificación y consolidación) y contratación de los insumos (bienes y servicios) de uso común en las Fuerzas Armadas"; es decir, "insumos de uso común que implican gastos corrientes no asocia-

dos a proyectos de inversión pública o militar" regulados por el SIGID, todo ello en el ámbito de EMCO. Por su parte, en octubre se aprobó la Resolución MD 1587/07, en cuyo contexto se conformó, en el ámbito de la Subsecretaría de Planificación Logística y Operativa de la Defensa, el Sistema de Capacidades de Mantenimiento de las Fuerzas Armadas (SICAMAN) con los principios y procedimientos regulatorios del "proceso de identificación y aprovechamiento Interfuerza de las capacidades de mantenimiento existentes en éstas", apuntando a "profundizar su integración logística" y a fomentar "el empleo de las capacidades" de las Fuerzas Armadas tras la "atención primaria de las necesidades internas de cada fuerza". De esta manera, el ministerio asumió la responsabilidad de emprender la "identificación integral de las capacidades de mantenimiento en las Fuerzas Armadas" y de "regular el proceso de contratación interfuerza de los respectivos servicios de mantenimiento", labores que eran tradicionalmente llevadas de manera fragmentada por cada fuerza militar.

Ello se complementó con la Resolución MD 207/09, dictada en marzo de 2009, mediante la cual se estableció el mecanismo para el mantenimiento, recuperación y/o modernización, o la desprogramación permanente o transitoria de los "sistemas de armas que están llegando al final de su ciclo de vida útil", o su reemplazo mediante la adquisición de un nuevo sistema de armas.

En definitiva, con este paquete de medidas de orden interno se configuró un "mecanismo centralizado de adquisición de medios materiales de uso civil y militar, perfeccionándose paulatinamente un sistema logístico conjunto que, generando economías de escala, logre mejores condiciones de negociación y precios".²⁶¹

En septiembre de 2008, el Ministerio de Defensa aprobó el "Informe para la Modernización del Sistema Logístico de la Defensa", en el que se presenta el informe final de la Comisión de Asesoramiento Técnico para la Modernización del Sistema Logístico de la Defensa, conformada por especialistas del Ministerio de Defensa y del Estado Mayor Conjunto y por equipos técnicos de las Fuerzas Armadas convocados a tal efecto. Dicha comisión fue creada mediante la Resolución MD 299/08 dictada

²⁶¹ *Ibid.*, p. 12.

en marzo de ese año. En el informe se hace un “diagnóstico sobre la organización y funcionamiento actual del sistema logístico de la Defensa”. Ese cuadro de situación era lapidario en relación con el estado de situación existente hasta entonces en el área defensivo-militar, dando cuenta de “las carencias que caracterizan la situación actual del Planeamiento Estratégico Militar”.

Falta de directivas de política de Defensa por parte del Poder Ejecutivo Nacional en la que se definan los intereses nacionales, la interpretación de los actuales escenarios y una estrategia para su protección que oriente el trabajo de planeamiento estratégico militar por parte del Estado Mayor Conjunto y de las Fuerzas Armadas. Esto motiva la disponibilidad de un Planeamiento Estratégico Militar de incierta utilidad para satisfacer políticas nacionales de Defensa. [Asimismo, la] falta de precisión en la definición de capacidades militares, falta de un presupuesto preliminar de largo / mediano plazo y un ordenamiento priorizado de capacidades militares por parte del Estado Mayor Conjunto, para configurar las capacidades militares necesarias que satisfagan una estrategia de Defensa Nacional. [También, la] falta de un escenario presupuestario de mediano plazo de Defensa que permita al Estado Mayor Conjunto ajustar las capacidades militares necesarias priorizadas previamente y obtener, posteriormente, una configuración de capacidades militares posible. El Ministerio de Defensa debería gestionar y disponer de un escenario presupuestario de mediano plazo que satisfaga las condiciones de precisión y suficiencia, tal que permita la generación de un Programa de Capacidades Militares que constituya una demanda que justifique un sistema de políticas y objetivos de adquisiciones, producción e investigación y desarrollo y cuyo resultado pueda sostener las mínimas capacidades militares que requiere la estrategia nacional para la Defensa. La falta de recursos presupuestarios para el sostenimiento de capacidades militares impide la puesta en marcha del mecanismo de la logística genética: políticas coordinadas, procesos programados y sostenidos de adquisición, producción e investigación y desarrollo de medios militares. Ante las falencias

de los puntos anteriores, las Fuerzas Armadas han determinado sus capacidades militares sobre la base de configuraciones tradicionales sin el amparo de recursos presupuestarios, lo que, entre otros motivos, ha significado una sostenida degradación de las capacidades autoimpuestas.²⁶²

Allí también se ofrece un conjunto de "recomendaciones que prescriben un plan de acción para optimizar el sistema, superando las disfuncionalidades detectadas en el diagnóstico" y que están referidas al planeamiento estratégico militar; la logística genética referida a las adquisiciones, producción industrial e investigación y desarrollo; y la logística de sostenimiento referida al abastecimiento, mantenimiento, transporte, almacenamiento y disposición final, entre otras.

Esto fue lo que, en suma, orientó el ciclo de planeamiento que comenzó a desarrollarse sobre la base de estas normas durante el año 2009. Nunca antes se había establecido y llevado a cabo un proceso institucional de tal envergadura en el ámbito del Ministerio de Defensa.

7.3. Las Fuerzas Armadas como instrumentos militares de la defensa nacional

A tono con todos estos cambios, el 22 de noviembre de 2006, el Poder Ejecutivo Nacional promulgó el *Decreto 1691/06*²⁶³ mediante el cual se aprobó la "Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas", en el que se establecieron los "criterios estructurantes del instrumento militar de la defensa nacional", retomando y ampliando las bases institucionales ya fijadas en la Ley 23.554, así como en los fundamentos y prescripciones del Decreto 727/06 en relación con las misiones principales y subsidiarias de las Fuerzas Armadas, sus respectivos ámbitos de actuación y las condiciones de su empleo efectivo, y los roles y funciones del EMCO y de cada una de las fuerzas castrenses. Este último aspecto fue destacado con énfasis y, en verdad, significó una confirmación de la tendencia oficial a conformar un *mando militar unificado* y una

²⁶² MINISTERIO DE DEFENSA, *Informe para la Modernización del Sistema Logístico de la Defensa*, Ministerio de Defensa, Buenos Aires, 2008, p. 92.

²⁶³ Publicado en el *Boletín Oficial*, Buenos Aires, 29 de noviembre de 2006.

estructura militar integrada, sentando las bases de una futura reforma militar en ese sentido.

El Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas será el órgano responsable del empleo de los medios militares en tiempos de paz. Para tal propósito ejercerá el control funcional sobre los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas y el control operacional sobre los elementos de las Fuerzas Armadas que, en virtud de las misiones que al mismo se le asignen, sean pertinentes emplear. Las Fuerzas Armadas, por su parte, se dedicarán exclusivamente a alistar, adiestrar y sostener los medios y recursos puestos a su disposición a los efectos de garantizar su eficaz empleo en el marco del planeamiento militar y, consecuentemente, del efectivo cumplimiento de las misiones asignadas al Instrumento Militar de la Defensa Nacional. En tanto la acción militar conjunta constituye un eje central del proceso de modernización de las Fuerzas Armadas, uno de los principios rectores de la política de defensa y, fundamentalmente, una condición primaria y esencial para un desempeño apto y eficaz del Instrumento Militar que garantice el efectivo cumplimiento de las misiones a él encomendadas, el sistema de Defensa de la Nación deberá avanzar hacia la gestión integral y funcional del "sistema militar", modificando y readecuando, en función de este objetivo instrumental, las estructuras orgánico-funcionales militares pertinentes. Por dicho "sistema militar" deberá entenderse al conjunto y totalidad de medios y recursos militares que componen el Sistema de Defensa Nacional, a saber, las Fuerzas Armadas, el Estado Mayor Conjunto y el Instrumento Militar de la Defensa Nacional cualquiera fuere la configuración que el mismo adopte (Unidades Operacionales, Fuerzas de Tareas, Componentes Conjuntos o Comandos Estratégicos).^{26*}

Allí también se fijaron los criterios para "rediseñar el instrumento militar según la concepción, el posicionamiento y la actitud estratégica

^{26*} Decreto 1691/06, publicado en el *Boletín Oficial*, Buenos Aires, 29 de noviembre de 2006, p. 4.

defensiva de la Nación Argentina", los cuales, de manera innovadora, sentaron nuevas bases institucionales para una futura reforma militar y que giran en torno del principio de la acción militar conjunta e integrada; el diseño de fuerzas por capacidades y no por hipótesis de conflicto; y el principio de movilidad estratégica y táctica como eje estructurante de la organización y funcionamiento militar.

[...] La Política Militar y el consecuente diseño de Fuerzas del Instrumento Militar de la Nación presentan los siguientes principios y características generales: a) Un proceso de adecuación y modernización del Instrumento Militar a las nuevas realidades que priorizará el planeamiento y la acción militar conjunta como uno de los principios rectores de la política de defensa y de la política militar. b) Un diseño de fuerzas del Instrumento Militar que continuará avanzando en función del criterio de "capacidades" en reemplazo del modelo basado en hipótesis de conflicto, esto es, en función de alcanzar y consolidar la aptitud de ejecutar en forma autónoma la completa gama de operaciones que demandan todas las formas genéricas de agresión que se manifiestan en los conflictos convencionales de origen externo generados por actores estatales. c) Cuando las "capacidades" que sean pertinentes poseer para enfrentar las formas genéricas de agresión que exige la Defensa Nacional carezcan de una demanda cuantitativamente objetiva, para el diseño de tales "capacidades" se apelará a la pauta de "capacidad suficiente". Por "capacidad suficiente" debe entenderse al desarrollo de una "fuerza activa sustancial" (mínima organización que en forma sistémica posee todos los atributos que le permiten desarrollar de manera autónoma todas las operaciones inherentes a la potencialidad de que se trate) con aptitud de expandirse o adecuarse según los requerimientos de respuesta operacional que se le presenten. d) La priorización, por una parte, y desde la perspectiva de la defensa, del control efectivo de los espacios terrestres, marítimos y aeroespaciales de la Nación, con especial énfasis en la infraestructura y en los objetivos de valor estratégico y en las áreas de frontera (en las que se pretende avanzar hacia mayores niveles de cooperación con las naciones vecinas) y, por otra parte, la

generación de organizaciones poli-funcionales con aptitud para operar en toda la variedad de los ambientes geográficos registrados en el país. e) Un diseño de la estructura orgánico-funcional del instrumento militar tendiente a la superación de los condicionantes geográficos del territorio nacional; un alto grado de movilidad estratégica y táctica suficiente para compensar la desfavorable relación entre fuerzas limitadas y amplios espacios geográficos y un despliegue de fuerzas orientado por la consideración de la ecuación "concentración-dispersión", en cuyas consideraciones aparecen (además de los determinantes geográficos), la necesidad de evitar posicionamientos contradictorios con la política y los objetivos de cooperación regional, la búsqueda de la optimización de recursos mediante el agrupamiento de medios y servicios y la necesidad de asegurar la capacidad para operar en forma sostenida en todas las regiones y espacios estratégicos del territorio nacional. f) Un desarrollo de las capacidades militares necesarias para afianzar la contribución nacional con el sistema de seguridad colectiva a través del alcance y del mantenimiento de estándares mínimos requeridos para la interacción militar multilateral, como asimismo necesarias para avanzar en los niveles de interoperabilidad subregional y para progresar también en términos de cooperación y complementariedad militar efectiva con los países de la subregión en propósitos de interés mutuo (por ejemplo, en materia de coparticipación del control de espacios limítrofes comunes, en complementación de capacidades en casos de operaciones de paz o en los de actividades antárticas) en el marco de la eventual construcción del pretendido sistema de defensa subregional. g) Un desarrollo de capacidades que posibilite movilizar, trasladar y sostener medios militares en contribución con la seguridad internacional, en forma autónoma o combinada y con autosuficiencia logística.²⁶⁵

De todos modos, el eje de los cambios institucionales en el ámbito castrense giró en torno al objetivo de apuntalamiento del EMCO como

²⁶⁵ *Ibid.*, p. 3.

el eje de mando militar y como principal responsable de la planificación estratégico-militar. Se trataba de sentar nuevas bases funcionales y organizativas orientadas a revertir la situación institucional heredada que estaba signada por el desempeño deficiente y meramente formal del EMCO, sin que, en los hechos, tuviera ninguna incidencia efectiva en materia de planificación estratégico-militar o en lo relativo a la doctrina y el adiestramiento militar conjunto, tal como lo establecía la Ley 23 554.

[...] La estructura militar conjunta representada por el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas quedó limitada a desempeñar un rol estrictamente ajustado al ejercicio de la asesoría al Ministerio de Defensa en materia de estrategia militar. Sus responsabilidades vinculadas con la planificación estratégica, el desarrollo de la doctrina militar conjunta y el adiestramiento conjunto tuvieron relevancia menor en la organización general del sistema de defensa.²⁶⁶

Como se vio, mediante el Decreto 727/06 se le asignó al EMCO una serie de significativas responsabilidades de mando y conducción sobre el instrumento militar, en particular el *control funcional sobre las Fuerzas Armadas*, con la posibilidad de impartir órdenes y disponer de los medios militares para el cumplimiento de las misiones encomendadas en el marco del planeamiento estratégico militar, manteniendo una relación funcional con los Jefes de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas en tanto instancias subordinadas.

En función de la dirección y coordinación de la actividad operacional del conjunto de las Fuerzas Armadas, se conformó el Comando Operacional del EMCO, y el 13 de marzo de 2007 el presidente de la Nación designó al General de División Daniel Camponovo como titular del mismo. Algunos días antes, el jefe del EMCO, el Brigadier General Jorge Chevallier, había emitido la Resolución EMCO 31/07 mediante la cual se aprobó el Reglamento Orgánico del Comando Operacional en el

²⁶⁶ MINISTERIO DE DEFENSA, *Anuario 2007. Informe de gestión*, Ministerio de Defensa, Buenos Aires, 2007, p. 8.

que se establecieron las bases organizativas y funcionales, así como su dotación de personal. Ello significó un paso fundamental para la paulatina puesta en funcionamiento del EMCO como *mando estratégico-militar unificado*, tal como lo señaló con énfasis la propia ministra Garré en ocasión de la asunción del General Camponovo.

La creación, organización y puesta en funcionamiento del Comando Operacional, primer instancia militar operativa de naturaleza conjunta y permanente, así como la designación de su comandante por parte del Presidente de la Nación, constituyen hitos trascendentes que jalonan el proceso de modernización e institucionalización de la defensa nacional que este Ministerio ha emprendido por instrucciones emanadas del Poder Ejecutivo de la Nación. [...] En esta ocasión quiero recordar la Guerra por las islas Malvinas [...] El recuerdo de los hombres que combatieron valerosamente por la soberanía de la Nación en cumplimiento del deber de defender a la patria nos exige el aprendizaje de las lecciones que esa guerra nos legó. Este Comando Operacional que hoy se concreta, así como muchas de las iniciativas que este Ministerio impulsa en la órbita de las fuerzas, están dirigidos a subsanar desaciertos del pasado en el marco de la voluntad política de perseverar. No debemos olvidar cómo la falta de coordinación e interoperabilidad de nuestras fuerzas en el transcurso del conflicto de Malvinas se tradujo en trágicos errores tácticos.²⁶⁷

En este marco, en julio de 2008 el jefe del EMCO emitió la Resolución EMCO 166/08 en la cual se aprobó la “estructura de administración y asignación de responsabilidades para la orientación, ejecución y supervisión del planeamiento estratégico militar” estableciendo los parámetros y procedimientos para el desarrollo del planeamiento estratégico militar en el marco del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional. En esa misma línea, el mismo mes, la ministra Garré aprobó la Resolución MD 727/08 mediante la cual estableció, entre otras cuestiones,

²⁶⁷ MINISTERIO DE DEFENSA, *Hacia una política de Estado para la defensa...*, op. cit., pp. 195 y 199.

que el jefe del EMCO ejercerá la "superioridad por cargo sobre el resto del personal militar de las Fuerzas Armadas", depositando en éste la facultad de seleccionar el personal militar necesario para la integración del EMCO sin intromisión de los Jefes de Estado Mayor General de las fuerzas específicas. Ellos no podrán disponer del personal militar que se desempeñe en el EMCO sin la autorización del titular de éste. Para ello, deberá "elaborar y remitir al Ministerio de Defensa un informe detallando los requerimientos específicos en materia de personal militar", de acuerdo con "las necesidades orgánicas (de gestión institucional) y funcionales (de las aptitudes y desempeño profesional exigibles al personal) derivadas de la administración y gestión regular de los asuntos encomendados". Asimismo, se dispuso que el EMCO intervenga en "el proceso de determinación de las vacantes anuales de ascenso de los oficiales superiores de las tres Fuerzas Armadas a los efectos de coordinar y compatibilizar el desarrollo de dicho proceso con los requerimientos, las exigencias y las necesidades orgánicas y funcionales derivadas de las competencias asignadas al EMCO en materia de planeamiento estratégico militar, diseño del instrumento militar y consolidación del accionar militar conjunto".

Finalmente, en el ámbito del EMCO, en septiembre de 2006, se creó mediante el Decreto 1169/06 la Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas a efectos de "capacitar a los oficiales de Estado Mayor o equivalentes" de las tres fuerzas específicas "en planeamiento y conducción del accionar militar conjunto". Ello apuntaba al "perfeccionamiento conjunto", adecuando "los procesos de instrucción y capacitación profesional en vigencia", y buscando "una formación básica uniforme en todos los mandos de las Fuerzas Armadas, de tal manera que se faciliten los procesos de integración".

[...] Producir una verdadera y perdurable transformación que asegure la predisposición natural a privilegiar el accionar militar conjunto demanda fijar ciclos de instrucción y capacitación en la carrera de los Oficiales del Cuerpo Comando de las Fuerzas Armadas, en los cuales, a partir de la enseñanza y práctica profesional específica en las respectivas Escuelas de Guerra de cada Fuerza, contribuyan al accionar conjunto que el

Sistema de Defensa Nacional exige en su plexo normativo [...] Para garantizar la homogeneidad y excelencia en la capacitación conjunta es necesario crear un organismo académico donde se impartan conocimientos sobre las tácticas superiores y capacidades operativas específicas de los elementos que componen el Instrumento Militar, la solución de problemas militares en los niveles estratégico militar y estratégico operacional y se habilite a los Oficiales del Cuerpo Comando en la conducción de un Teatro de Operaciones Conjunto o Conjunto Combinado, y de un Comando Estratégico Operacional, como así también en el asesoramiento para la toma de decisiones en el nivel estratégico militar.²⁶⁶

Otros cambios sustantivos ocurrieron en materia de educación militar a partir de la aprobación, en agosto de 2006, de la Resolución MD 768/06 a través de la cual se creó el Consejo Consultivo para la Reforma Educativa de las Fuerzas Armadas con la misión de "aportar experiencia, recomendaciones y otras visiones complementarias al proceso de formación y capacitación de las Fuerzas Armadas y del recurso humano para la Defensa Nacional y Regional". Su integración se compuso con representantes de las Universidades Nacionales públicas o privadas; la sociedad civil a través de las organizaciones no gubernamentales especializadas en la temática en cuestión; el gobierno mediante funcionarios del Ministerio de Defensa y de otras áreas afines o vinculadas; la comisión de defensa del Honorable Senado de la Nación y de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación; el área de planeamiento del EMCO y de cada una de las Fuerzas Armadas; la Escuela de Defensa Nacional.

[...] Histórica y tradicionalmente, los militares han tenido como preocupación fundamental la preparación para la guerra, alrededor de lo cual se diseñaron los programas de formación y surgieron las doctrinas que sostienen la estrategia militar y su aplicación táctica. Pero, además, el Estado Democrático es-

²⁶⁶ Decreto 1169/06, publicado en el *Boletín Oficial*, Buenos Aires, 7 de septiembre de 2006, p. 1.

para que los militares aporten al proceso de reforma, cambio y proyección del Estado Democrático Moderno, siendo para ello menester identificar las áreas donde se concentra la necesidad de conocimiento, formación y profesionalización de las Fuerzas Armadas para luego establecer la fórmula política mediante la cual, también, es esperable que los militares puedan desarrollar una función de asesoría a los gobiernos democráticos civiles.²⁶⁹

En este marco se llevaron a cabo una serie de reformas curriculares y programáticas en materia de educación militar, así como en lo atinente a la formación de civiles en asuntos de la defensa nacional.

7.4. La inteligencia militar y la justicia en el ámbito castrense

A este conjunto de reformas institucionales se añadieron otros cambios de enorme trascendencia, tales como la reforma integral y puesta en funcionamiento del sistema de inteligencia estratégico-militar y la reformulación integral del sistema de justicia militar mediante la derogación del Código de Justicia Militar y el diseño de un nuevo sistema disciplinario militar, dando forma con ello a la gestión ministerial más reformista de los últimos años en la materia.²⁷⁰

Para la gestión ministerial encabezada por Garré, en el ámbito de la defensa nacional, había que producir una serie de cambios en materia de inteligencia militar que apuntaran a revertir la tradicional tendencia por la cual dicho sector era una esfera institucional "planificada y conducida por las fuerzas armadas sin mayor injerencia civil", y a re-institucionalizarlo en el marco del sistema nacional de inteligencia instituido en la Ley 25.520 de Inteligencia Nacional.²⁷¹ Para ello, Garré apuntó a fortalecer la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégico-Militar dependiente de su cartera, y que fuera creada en el marco de aquella norma. Esa dependencia, que hasta diciembre de 2005 contaba con un "único

²⁶⁹ Resolución MD 768/06, publicado en el *Boletín Oficial*, Buenos Aires, 23 de agosto de 2006, p. 8.

²⁷⁰ Véase: MINISTERIO DE DEFENSA, *Anuario del Ministerio de Defensa...*, op. cit.

²⁷¹ MINISTERIO DE DEFENSA, *Modernización del sector defensa...*, op. cit.

cargo no militar: el del director”, fue dotada de un grupo de directores y analistas civiles. Además, en abril de 2006 se aprobó la Resolución MD 381/06 en la que se estableció que “el sistema de inteligencia de la defensa tendrá por misión asistir al Ministro de Defensa en todos los aspectos relacionados con la inteligencia, necesarios para la conducción de los asuntos de la defensa nacional”. Ese sistema, integrado por “el conjunto de organismos y dependencias de inteligencia del Ministerio de Defensa y de los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas relacionados funcionalmente con el fin de producir inteligencia estratégica militar, estratégica operacional e inteligencia táctica”, fue puesto a cargo del titular de la referida dirección, la cual se fijó como dependencia con “competencia exclusiva” para la producción de inteligencia estratégico-militar, dejando a cada fuerza la realización de la inteligencia estratégico-operacional y táctica. En razón de ello, se le asignó la responsabilidad en “la orientación, coordinación, dirección, planificación y supervisión de las actividades vinculadas al ciclo de producción de inteligencia realizada por los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas en sus respectivos niveles estratégico, operacional y táctico”, y se estableció la obligación de que el Ministerio de Defensa elabore anualmente una “Directiva de Inteligencia” con “los lineamientos generales que orientarán la planificación y la producción de inteligencia del sistema de inteligencia de la defensa”. Hasta entonces, cada fuerza castrense producía su propia inteligencia estratégica y lo hacía sin conducción civil, incumpliendo los parámetros impuestos en la Ley 25.520. Revertir esta impronta institucional constituyó un paso fundamental en el robustecimiento del ministerio como instancia de conducción de la defensa nacional.

En esa línea, mediante la Resolución MD 386/06 se instruyó al Director Nacional de Inteligencia Estratégica Militar para que revise los reglamentos, manuales y planes de inteligencia, en todos los niveles, existentes en el ámbito castrense, y que a partir de ello proponga las modificaciones necesarias para “compatibilizar, adecuar y actualizar los citados documentos al marco legal vigente”. Dicha revisión fue llevada a cabo durante los meses siguientes. Era la primera vez que la conducción civil del ministerio del sector incidía y establecía criterios institucionales en un área en la que predominaba el “secreto militar” ante todo tipo de escrutinio externo.

Tiempo más tarde, el 18 de agosto de ese año, el Presidente Kirchner promulgó el Decreto 1076/06²⁷² por medio del cual le delegó a la titular del Ministerio de Defensa, en el ámbito de su jurisdicción, la facultad contenida en el segundo párrafo del artículo 16 de la Ley 25.520 de Inteligencia Nacional, que establece que el presidente —o quien él designe— puede relevar del secreto militar al personal y a los bancos de datos de los organismos de inteligencia militar. En los fundamentos del decreto se indica que, “a la luz de la experiencia acumulada, resulta conveniente delegar” en el Ministerio de Defensa “la facultad de autorizar el acceso irrestricto” a la información de inteligencia militar.

A su vez, a través del Decreto 44/07²⁷³ se dispuso el relevamiento de la obligación de guardar secreto en los términos de la Ley 25.520 de Inteligencia Nacional a “quienes integren o hayan integrado organismos de inteligencia, las Fuerzas Armadas, de Seguridad y las Policiales, o fueran o hayan sido funcionarios o personas alcanzadas por dicha obligación, cuando fueren llamados a prestar declaración respecto de los hechos o informaciones a los que hubieren tenido acceso en ejercicio de sus funciones y que pudieran conducir a la obtención de elementos de interés en el marco de las causas judiciales por las graves violaciones masivas a los derechos humanos cometidas durante la última dictadura militar que asolara al país entre los años 1976 y 1983, como también respecto de los hechos que de cualquier manera se vincularan con el terrorismo de Estado”. La idea era que el deber de secreto impuesto legalmente para las labores de inteligencia no fuera invocado como razón para no declarar ante procesos judiciales destinados a esclarecer los hechos del pasado referidos al terrorismo de Estado. De todos modos, dicha disposición nunca sirvió como marco de referencia para declarar o aportar información relevante en las causas de referencia. Ello respondió, en verdad, a la resistencia generalizada imperante en el ámbito castrense —ya se trate de los militares retirados o en actividad— a saldar ese pasado mediante la punición de los responsables de los crímenes cometidos durante la última dictadura militar.

²⁷² Publicado en el *Boletín Oficial*, Buenos Aires, 18 de agosto de 2006.

²⁷³ Publicado en el *Boletín Oficial*, Buenos Aires, 29 de enero de 2007.

Esa resistencia y la persistente tendencia de las Fuerzas Armadas a mantener dispositivos clandestinos de espionaje interno, aun luego de la instauración democrática, tuvieron una renovada manifestación en marzo de 2006 cuando el Cabo Carlos Alegre de la Armada, integrante del plantel de inteligencia de la Base Naval *Almirante Zar* de Trelew, denunció que sus superiores le ordenaron la realización de seguimientos ilegales de funcionarios públicos nacionales y provinciales, así como de dirigentes e integrantes de organismos de derechos humanos.²⁷⁴ Inmediatamente, la justicia federal de la jurisdicción realizó una serie de allanamientos en las dependencias de inteligencia militar de diversas bases navales y encontraron archivos referidos a políticos, sindicalistas y organismos de derechos humanos, y hasta se hallaron carpetas con información sobre la ministra de Defensa, Nilda Garré, y sobre actos realizados por organismos de derechos humanos. Como consecuencia de ello, y a partir de su citación en carácter de indagados por parte de la justicia federal, la ministra Garré dispuso el pase a disponibilidad del Director de Inteligencia Naval, Contraalmirante Pablo Rossi, y del Contraalmirante Eduardo Avilés, número tres en la conducción superior de la Armada. Más tarde, otros catorce marinos fueron llamados a prestar declaración indagatoria.²⁷⁵

En este contexto, la ministra Garré ordenó el cierre de las dependencias de inteligencia de las bases navales. En julio de 2007 fueron procesados el Contraalmirante Rossi, los capitanes de Corbeta Eduardo Omar Merlo y Gustavo Monzani —a cargo de la inteligencia naval de la base de Trelew— y los suboficiales Alfredo Luis Andrade, Daniel Guantay y Vicente Claudio Rossi, que se ocupaban de las tareas de espionaje en dicha base.²⁷⁶ Más tarde, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) realizó una presentación ante las autoridades jurisdiccionales actuantes señalando que el titular de la Armada, el Almirante Jorge Godoy, había avalado el accionar ilegal de la inteligencia naval e incluso que la había utilizado para tomar decisiones institucionales. El "Plan Básico de Inteligencia Naval (PBIN) 2005" había sido emitido

²⁷⁴ Diario *Página/12*, Buenos Aires, 13 de junio de 2006.

²⁷⁵ Diario *Página/12*, Buenos Aires, 24 de septiembre de 2006.

²⁷⁶ Diario *Página/12*, Buenos Aires, 6 de julio de 2007.

por Godoy durante ese año y en él se indicaba que la labor de inteligencia naval debía, entre otros objetivos, dar cuenta de las “amenazas asimétricas” que incluían el terrorismo, el narcotráfico, las tecnologías intangibles, el éxodo de científicos, el crimen organizado, el contrabando de armas, el deterioro del medio ambiente, las migraciones y “cualquier otra cosa que como tal se manifieste”, lo que estaba vedado por las leyes regulatorias de la defensa nacional, la seguridad interior y la inteligencia nacional. Según constaba en la causa, ello dio lugar, por ejemplo, al seguimiento de personas de la colectividad mapuche y de la comunidad sirio-libanesa en Puerto Madryn y Bahía Blanca. Asimismo, en dicho plan se contemplaba que la labor de inteligencia naval debía suponer el rastreo e identificación de las acciones de “comunicación institucional” que, en la consideración de la fuerza, pudieran poner en tela de juicio el prestigio de la misma. Sobre esa base se llevaron a cabo las labores de seguimiento de dirigentes políticos, funcionarios judiciales y miembros de organismos de derechos humanos.²⁷⁷ Pese a ello, a principios de octubre de 2008 la justicia federal dictó la falta de méritos al Almirante Jorge Godoy y a su segundo, el Vicealmirante Benito Rótolo.

La ministra Garré fue una de las impulsoras de la causa judicial por el espionaje ilegal llevado a cabo por miembros de la Armada, dejando en claro que no avalaría ningún acto de espionaje ilegal de parte de ningún militar. No obstante, el 9 de octubre la presidenta Cristina Fernández encabezó el acto por la reinauguración del edificio original de la Escuela Nacional de Náutica, que hasta hacía un tiempo funcionaba en el edificio de la Escuela de Mecánica de la Armada, y allí reivindicó públicamente la figura del Almirante Godoy en su desempeño al frente de la fuerza. “Quiero agradecerle a usted, almirante Godoy, por el gesto de comprensión del momento histórico y de las necesidades de que en nuestro país las cosas vuelvan a su lugar”, dijo la mandataria.²⁷⁸ No quedaba claro cuál era el gesto de comprensión al que se refería la Presidenta, pero sus palabras constituyeron un significativo respaldo a un jefe militar que avaló y pretendió justificar el espionaje ilegal perpetrado

²⁷⁷ Diario *Página/12*, Buenos Aires, 20 y 21 de septiembre de 2008.

²⁷⁸ Diario *Crítica de la Argentina*, Buenos Aires, 10 de octubre de 2008.

do por los marinos de Trelew, lo que constituyó un marcado retroceso en el proceso de cambios llevado a cabo por la ministra de la cartera de defensa.

Por su parte, en relación con la reformulación integral del sistema de justicia militar, el 10 de febrero de 2006 la ministra de Defensa, mediante la Resolución MD 154, creó una Comisión de Trabajo integrada por representantes de organizaciones de la sociedad civil, centros académicos y organismos estatales e internacionales con interés en la reforma de la justicia militar,²⁷⁹ a efectos de elaborar y formular una propuesta de reforma del sistema vigente. En septiembre de ese año finalizaron esa labor y plantearon una reforma institucional asentada en tres ejes básicos. En primer lugar, el *"tratamiento de los delitos esencialmente militares en la órbita de la jurisdicción federal y la consiguiente eliminación del fuero militar para el juzgamiento de delitos cometidos por integrantes de las Fuerzas Armadas"*. En segundo término, la *"eliminación de la pena de muerte del ordenamiento jurídico argentino"* que, aunque no se hacía uso del mismo, se mantenía vigente en el ámbito militar. En tercer término, finalmente, el *"rediseño completo del sistema disciplinario a fin de asegurar que las conductas sancionadas y los procedimientos se adecuen a las necesidades de eficacia del servicio y aseguren el valor disciplina, pero con total apego a las exigencias que la de la Constitución Nacional y los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos imponen"*. Y, finalmente, el *"reordenamiento de los servicios de justicia en el ámbito militar mediante la creación de un servicio de justicia común a todas las fuerzas"*. Así fue elevado

²⁷⁹ Esta comisión fue integrada por Eugenio Raúl Zaffaroni, del Departamento de Derecho Penal y Criminología de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires; Alberto Binder, del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales; Rodolfo Mattarolo, en representación de la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; Gabriel Valladares, del Comité Internacional de la Cruz Roja que participó en calidad de observador; Alejandro Slogar, en su carácter de secretario de Política Criminal y Asuntos Penitenciarios del Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos; Gastón Chillier, del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS); el Coronel Omar Manuel Lozano, asesor jurídico de la Dirección de Planeamiento del Estado Mayor General del Ejército; el Contralmirante José Agustín Reilly, en su carácter de auditor general de las Fuerzas Armadas; Mirto López González, en representación de la Asociación de Mujeres Jueces de Argentina; y Diego Freedman, en representación del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.

al Presidente Kirchner, quien, a su vez, lo envió al Congreso Nacional para su tratamiento parlamentario.²⁸⁰

El 6 de agosto de 2008, el Congreso Nacional sancionó la Ley 26.394²⁸¹ mediante la cual se dispuso la derogación del antiguo Código de Justicia Militar, que estaba vigente desde 1951, así como de todas las normas, resoluciones y disposiciones de carácter interno que lo reglamentaban. Asimismo, se estableció la reforma integral de las bases legales del sistema de justicia militar por medio del cual se definen y juzgan las conductas disciplinarias y delictivas de los integrantes de las Fuerzas Armadas. Para ello, se aprobaron una serie de modificaciones al Código Penal y al Código Procesal Penal de la Nación mediante las cuales se introdujeron los delitos militares a la esfera de la jurisdicción federal y se eliminó el fuero militar para juzgar delitos cometidos por integrantes de las Fuerzas Armadas. También se aprobó el Procedimiento Penal Militar para Tiempo de Guerra y Otros Conflictos, en el cual se ratificó que los delitos cometidos por militares en tiempos de guerra o en ocasión de otros conflictos armados debían ser investigados y juzgados según el régimen ordinario previsto para el tiempo de paz, "salvo cuando las dificultades provenientes de las condiciones de la guerra o de las operaciones iniciadas sean manifiestas e insuperables y la demora en el juzgamiento pudiere ocasionar perjuicios en la eficiencia operativa o en la capacidad de combate", en cuyo caso se aplicaría el procedimiento especial contenido en el citado reglamento. Del mismo modo, se fijaron las "Instrucciones para la Población Civil en Tiempo de Guerra y Otros Conflictos Armados", así como el "Código de Disciplina de las Fuerzas Armadas" en observancia de la Constitución Nacional y las leyes de la República. También se aprobó la organización del "Servicio de Justicia Conjunto de las Fuerzas Armadas".

8. Mando firme con perfume de mujer

Desde la instauración democrática no hubo una gestión ministerial tan reformista como la encabezada por la primera ministra de Defensa de la

²⁸⁰ Véase: <http://www.mindef.gov.ar/codigo_exposicion.html>

²⁸¹ Publicado en el Boletín Oficial, Buenos Aires, 29 de agosto de 2008.

Argentina. Lo significativo es que los cambios normativos y organizacionales descritos también fueron acompañados con decisiones políticas orientadas a reafirmar permanentemente la autoridad ministerial como instancia de conducción superior del sistema defensivo-militar y, en particular, ante hechos que significaron un serio cuestionamiento a dicha autoridad.

A comienzos de noviembre de 2007, Garré ordenó el pase a retiro del General Osvaldo Montero, titular de la Jefatura II de Inteligencia del Ejército y militar de la más absoluta confianza del jefe de la fuerza, Teniente General Roberto Bendini. En opinión de Garré, Montero venía manteniendo vinculaciones fluidas con operadores políticos del ministro del interior, Aníbal Fernández, con la intención de que éste pasara a ocupar la cartera de defensa a partir del cambio de gobierno que se llevaría a cabo el 10 de diciembre. Fernández era visto en el ámbito castrense como un dirigente proclive a conceder más autonomía y poder de decisión a las cúpulas castrenses que lo que estaba dispuesta a otorgar la primera ministra de Defensa del país.²⁸² Pese a que a fin de año se iban a producir los relevos de numerosos jefes castrenses, Garré, ante la evidencia de las maniobras políticas pergeñadas en contra de su continuidad como titular de esa cartera ministerial, no quiso esperar hasta entonces para producir dicho cambio. Ello fue observado como un gesto de autoridad política significativo y contó con el respaldo del Presidente Kirchner. Luego de la asunción de Cristina Fernández como presidenta de la República, Garré fue ratificada como ministra de Defensa.

Por su parte, el 8 de agosto de 2008 Garré relevó al comandante del V Cuerpo del Ejército, General de Brigada Oscar Gómez, debido a que durante los meses anteriores el Secretario General de dicho cuerpo, el Coronel Jorge Roque Cocco, visitó y brindó asistencia en el lugar de detención al ex Teniente Coronel Julián Corres, alias "Laucha", procesado por graves violaciones a los derechos humanos durante la última dictadura militar —47 secuestros, 38 torturas, 17 homicidios y 7 desapariciones de personas— y responsable confeso del centro clandestino de detención *La Escuelita*, que funcionó en esa unidad durante los años del proceso militar. A fines de julio, Corres se había fugado de la Delegación de la Policía

²⁸² Diario *Clarín*, Buenos Aires, 22, 23 y 24 de noviembre de 2007.

Federal Argentina de Bahía Blanca, lugar donde permanecía detenido a la espera del juicio. Unos días antes, Garré había estado reunida con el General Gómez y, luego de recibir su informe al respecto, le recordó “en tono enérgico” las instrucciones acerca de “la absoluta limitación de la participación de las Fuerzas Armadas en actividades de supuesta contención de personas acusadas penalmente ante la Justicia, especialmente aquellos acusados por crímenes durante el terrorismo de Estado”.²⁸³ No obstante, pese a la explicación del jefe militar, la ministra decidió el pase a retiro del mismo.

El estilo de conducción de Garré y la actitud asumida por ella en este caso contrastaban, por cierto, con la decisión presidencial de mantener en el cargo al Comisario General Néstor Valleca, jefe de la Policía Federal Argentina. Las complicidades de los altos jefes policiales del lugar, que favorecieron la fuga de Corres y que fueron comprobadas fehacientemente en la investigación judicial así como el descontrol de la fuerza en el cuidado de un detenido de aquella estirpe, eran razones suficientes para que el referido jefe dejara el cargo, en el marco de un gobierno que realiza permanentes exaltaciones públicas por procurar el esclarecimiento y el juzgamiento de los crímenes de lesa humanidad cometidos durante la última dictadura y de punir a sus responsables.

A los pocos días del pase a retiro del General Gómez, la ministra Garré denunció penalmente ante la justicia federal por asociación ilícita, administración fraudulenta, cohecho, tráfico de influencias y falsedad ideológica a dos generales, cinco coroneles, cinco tenientes coroneles, cuatro mayores, dos capitanes, un teniente primero, un sargento, un suboficial principal, un sargento y un suboficial. Todos esos uniformados estaban en actividad y reportaban a la Dirección de Personal, el Comando de Operaciones Terrestres, el Batallón de Intendencia 601 y la Dirección de Asuntos Históricos, unidades situadas en la zona metropolitana. Los actos de corrupción administrativa denunciados fueron cometidos mediante la realización de contrataciones de servicios y compras para la fuerza que resultaron de carácter irregular y que fueron descubiertos a través de labores de auditoría ordenadas por la ministra. Asimismo, Garré le ordenó al Teniente General Roberto Bendini, jefe del

²⁸³ Diario *Página 12*, Buenos Aires, 6 de agosto de 2008.

Estado Mayor General del Ejército, el cese de las funciones de los militares denunciados y el pase a disponibilidad inmediata de los mismos. En la ocasión también fueron denunciados dos generales retirados y 51 civiles que laboraban en las mencionadas dependencias y que tuvieron diversas responsabilidades en los hechos observados.²⁸⁴

Dada la cercanía de los altos oficiales denunciados al jefe del Ejército, así como la consideración de que los delitos denunciados comprometían al sector financiero y administrativo de la fuerza, todo hacía presumir que este jefe debería pasar a retiro en esos días. No obstante, la Presidenta Fernández lo ratificó rápidamente en el cargo.²⁸⁵ Bendini era un jefe militar estrechamente vinculado con el ex Presidente Kirchner y, en particular, con algunos de sus más cercanos colaboradores como Julio De Vido, ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, y Carlos Zannini, titular de la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación.

A la semana siguiente, Garré sostuvo públicamente que “si hay situaciones de corrupción, deben ser denunciadas sin ninguna limitación” y exhortó a hacer públicas las “situaciones de corrupción” que fueran detectadas dentro de las Fuerzas Armadas. Tampoco descartó nuevas denuncias.²⁸⁶ A los pocos días, la ministra reivindicó lo actuado y solicitó a los uniformados “no ser autocomplacientes” con los actos de corrupción al difundir el boato de que el carácter engorroso de la administración estatal favorece la violación de algunas normas. Manifestó que los problemas financieros y de compras se encuentran en “todo el Estado”, pero destacó que dichos problemas deben ser resueltos haciendo uso de las normas administrativas y la ley.

Nada autoriza a cometer delitos en nombre de una supuesta necesidad urgente [...] [La denuncia no es] un ataque al Ejército, sino todo lo contrario [...] Estas no son maniobras administrativas. Existió un núcleo que organizó la red [de corrupción] y se podrá estar ante un caso de asociación ilícita, uno de los delitos graves castigado por el Código Penal. Lo que no podemos hacer

²⁸⁴ *Diarios Clarín, La Nación y Página 12*, Buenos Aires, 10 y 12 de agosto de 2008.

²⁸⁵ *Diario La Nación*, Buenos Aires, 11 de agosto de 2008.

²⁸⁶ *Diario La Nación*, Buenos Aires, 18 de agosto de 2008.

es actuar de manera autocomplaciente con actos de corrupción. Se le han quitado recursos al Estado a través de ilícitos cometidos en el Ejército, que tampoco recibe lo que necesita cuando ocurre este tipo de maniobras. Separemos las cosas, podemos mejorar la administración por razones técnicas, pero aquí pasó un hecho muy grave que es delictivo y tenemos que ponernos todos al frente de la situación para extirpar estos procedimientos. En un país con muchas necesidades insatisfechas en sectores populares y también en la propia fuerza, hay que cuidar adecuadamente los recursos.²⁸⁷

En este contexto, el 17 de septiembre Garré realizó una nueva denuncia penal ante la justicia federal contra dos generales que formaban parte de la cúpula del Ejército, así como contra otros once militares —todos ellos en actividad— y veintinueve civiles por asociación ilícita, administración fraudulenta, cohecho, tráfico de influencias y falsedad ideológica. En este caso, de manera semejante al anterior, la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Defensa constató que en el III Cuerpo de Ejército —con sede en Córdoba— y en el Comando de Aviación del Ejército de Campo de Mayo se había estructurado una asociación de funcionarios que falsificaba documentos y firmas para evitar licitaciones públicas y lograr que los servicios fueran provistos por particulares, empresas o supuestas sociedades cercanas o vinculadas a ellos. Esta nueva denuncia apuntó como responsables de los hechos a los generales de Brigada Gustavo Gabriel Schurlein y Gustavo Serain, hasta entonces comandantes del Cuerpo III de Ejército de Córdoba y del Comando de Aviación de Campo de Mayo, respectivamente. Asimismo, Garré ordenó el inmediato cese de funciones y el pase a disponibilidad de los militares involucrados.²⁸⁸

Al día siguiente, el jefe del Ejército, Teniente General Bendini, pidió su pase a retiro a la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner. Ello se debió a las denuncias formuladas por la ministra Garré contra los altos mandos de la fuerza por diversos delitos contra la administración, así

²⁸⁷ Diarios *La Nación* y *Página/12*, Buenos Aires, 30 de agosto de 2008.

²⁸⁸ Diarios *Clarín*, *La Nación*, *Crítica de la Argentina* y *Página/12*, Buenos Aires, 18 de septiembre de 2008.

como al hecho de que la semana anterior la Cámara Federal de Comodoro Rivadavia determinara su procesamiento por peculado cometido mediante el manejo de fondos de la Brigada Mecanizada XI por fuera de las cuentas oficiales y “con fines no previstos”, cuando era su titular en 2003, antes de ser designado por el entonces presidente Néstor Kirchner como titular del Ejército. Bendini ya no contaba con el respaldo de la cúpula de la fuerza y la relación con la ministra Garré era distante —casi inexistente— desde hacía un largo tiempo. Garré consideraba que Bendini, al amparo de su relación directa con el núcleo kirchnerista, era el jefe militar más discolo y el menos obediente a las directivas político-institucionales establecidas por las autoridades ministeriales. Solo recibía el apoyo de ese grupo encumbrado de funcionarios ajenos al ámbito del Ministerio de Defensa, pero influyente en el gobierno encabezado por la Presidenta Fernández, aunque ello ya no le alcanzaba para continuar al frente del Ejército.²⁸⁹

Al día siguiente, la Presidenta aceptó la solicitud de Bendini de pase a retiro y sin que mediara consulta alguna con la ministra Garré, que se encontraba en una visita oficial en la República de Chile, designó al frente del Ejército al, hasta entonces, subjefe de la fuerza, el General de División Luis Alberto Pozzi. Pozzi no formaba parte de la lista de candidatos a reemplazar a Bendini que eran barajados por la ministra para sugerirle a la Presidenta cuando fuera el caso. La estrecha amistad de Pozzi con Bendini y su responsabilidad en los nocivos manejos administrativos y financieros de la fuerza, que fueron denunciados por Garré, lo excluían de antemano de aquella corta lista encabezada por el General de División Daniel Camponovo, por entonces Comandante de operaciones del EMCO. La decisión a favor de Pozzi fue tomada en la Casa de Gobierno —más precisamente, en la Secretaría Legal y Técnica encabezada por Carlos Zannini—, en consulta con Bendini, el cuestionado jefe saliente, y sin esperar la llegada de Garré. El anuncio público del cambio lo hizo el jefe de Gabinete de Ministros, Sergio Massa, sin la presencia de ningún funcionario del Ministerio de Defensa.²⁹⁰ Luego se conoció que Garré supo del reemplazo de boca del mismo General Pozzi.

²⁸⁹ Diarios *Clarín* y *Página/12*, Buenos Aires, 19 de septiembre de 2008.

²⁹⁰ *Diario Clarín*, Buenos Aires, 20 de septiembre de 2008.

Todo este proceso no fue más que una significativa reprobación del entorno presidencial al estilo de conducción militar llevada a cabo por Garré y, en particular, a las denuncias penales formuladas contra los altos mandos del Ejército que contribuyeron con el pase a retiro de Bendini. Fue una suerte de "sanción política" a la ministra más reformista de las últimas décadas y la que más esfuerzos hizo en favor de la conducción político-institucional de los asuntos militares y de la defensa nacional, revirtiendo largos años de políticas signadas por la delegación de esa conducción en las propias cúpulas castrenses. El recelo generado en la denominada "mesa chica" del kirchnerismo a los embates sobre Bendini, al que consideraban como un cuadro propio, ignoraba por completo los desatinos de este jefe militar en la conducción y administración de la fuerza y no recalaba en los aciertos de la ministra Garré en el establecimiento de nuevas bases de relacionamiento entre el gobierno político y las Fuerzas Armadas. La intromisión directa y recurrente del mencionado núcleo kirchnerista en los asuntos defensivos-militares —asuntos sobre los que ese entorno detentaba una manifiesta ignorancia técnica y política— ha significado una tendencia regresiva. La exclusión de Garré del proceso de selección del nuevo jefe del Ejército configuró una actitud política lesiva del proceso de reversión institucional iniciado por la ministra, y que estaba orientado básicamente a fortalecer la conducción civil sobre los asuntos del área. Ello constituyó, sin más, el peor gesto institucional del gobierno nacional en el frente militar desde 2003, ya que se trató de una forma soterrada de *re-militarizar* "en la trastienda" las decisiones más importantes en este complejo campo de la gestión gubernamental. Todo este desatino político produjo, sin más, un verdadero esmerilamiento de la autoridad ministerial ante los mandos militares, iniciando una situación novedosa en las relaciones civil-militares articuladas desde 1983: la convivencia de un gobierno concesivo a los intereses y orientaciones de un sector militar y una ministra reformista y totalmente volcada a construir un dispositivo político-institucional adecuado para la conducción civil del sector defensivo-militar.

En general, durante las dos últimas décadas, los sucesivos ministros del ramo fueron más bien beneficiarios pasivos de las presiones y/o perspectivas castrenses y, en algunos casos puntuales, fueron activos representantes o voceros de los intereses institucionales de las Fuerzas

Armadas o de algún sector militar dentro del gobierno, a contramarcha de los designios perfilados a apuntalar y reforzar la conducción civil sobre los asuntos defensivo-militares y la subordinación castrense a esa conducción. Horacio Jaunarena ha sido la expresión más elocuente de esta predisposición militarista. Nilda Garré, la primera ministra mujer del ramo y la más reformista desde la instauración democrática de 1983, ha llevado a cabo una gestión ministerial contraria a esa tendencia concesiva o proclive a delegar el mando de la defensa nacional y de los asuntos militares en las propias Fuerzas Armadas. Como se ha visto, el eje central de su gestión estuvo centrado en la construcción de una institucionalidad efectiva en el ejercicio político de la conducción civil de la defensa nacional.

En la profundización de esta orientación civil residen, al parecer, los principales desafíos del futuro inmediato de la defensa nacional en nuestro país. El saldo alcanzado por la actual gestión ministerial es auspicioso al respecto. No obstante, existe una serie de acontecimientos que cercenan esa posibilidad. No fueron pocos los hechos recientes que mostraron cierta proclividad a apoyar la gestión ministerial o algunas decisiones centrales de la misma en "asesores militares y de inteligencia" de poca monta que operan en el entorno de la Ministra Garré. Ello condujo a la inesperada renuncia del Secretario de Estrategia y Asuntos Militares, Esteban Germán Montenegro, y del Subsecretario de Planeamiento Estratégico y Política Militar, José Luis Sersale. Montenegro había formado parte de la gestión ministerial desde su comienzo y constituyó un mentor clave del lineamiento llevado a cabo por Garré. Pero no estaba dispuesto a que su autoridad ante los altos mandos militares quede esmerilada por aquel núcleo de arribistas e influyentes que cercaron a la ministra reformista con su consentimiento. Esta situación, que nunca fue legitimada por algunos de los altos funcionarios de la cartera y, menos aún, por los altos mandos militares, produjo —y produce— una serie de resquemores, desconfianzas y suspicacias que van en contra de los logros alcanzados.

Así y todo, resulta simpático que la primera mujer que ocupa la cartera ministerial sea la funcionaria más incisiva y reformista de las últimas décadas en un ámbito "casi exclusivo de hombres, de bravos combatientes", y ello pese a los obstáculos interpuestos recientemente sobre Garré por el propio círculo íntimo de la cúpula del poder.

Capítulo IV

Las tareas pendientes

[...] Todo proceso de transformación como el encarado en esta gestión [en el Ministerio de Defensa a partir de diciembre de 2005] supone una identificación clara de las carencias, así como de las estrategias y acciones que deberían generarse para revertirlas. El primer análisis permitió identificar la ausencia de autoridad política que rigiese el accionar de las Fuerzas Armadas. Esto se expresaba en un conjunto de decisiones fácticas en manos de funcionarios de las propias fuerzas que eran meramente convalidadas por la autoridad política ministerial. Un aspecto particular de esta ausencia de conducción política se manifestaba en el ejercicio de funciones civiles por parte de las fuerzas, situaciones que en algunos casos estaban vinculadas a una lógica histórica ya superada y, en otros, a una mera apropiación de responsabilidades ajenas que los gobiernos constitucionales desde 1983 no habían puesto en cuestión. Otra conclusión fundamental permitió señalar que, como contracara del abandono del juzgamiento de los delitos contra los derechos humanos cometidos durante la dictadura, se produjo un congelamiento de la asignación presupuestaria a las Fuerzas Armadas, con el consiguiente deterioro de su capacidad logística y operativa. No cabe duda de que esta política fue una expresión particular de reducción de la propia capacidad del Estado como expresión política y administrativa del interés general que se ejerció sobre el conjunto del aparato estatal, aunque su especificidad radica en que este retraso presupuestario implicó un deterioro tecnológico y logístico difícil de revertir en un plazo corto [...]

Nilda Garré, *Discurso pronunciado en el 50º Aniversario del Ministerio de Defensa*, Buenos Aires, 19 de junio de 2008.

Hasta la llegada de Nilda Garré al Ministerio de Defensa, en general no se habían formulado políticas integrales que estuvieran en sintonía con

los cambios institucionales, sociales y económicos desarrollados en el ámbito interno y en el plano internacional, y que apuntaran a diseñar y llevar a cabo un proceso de *modernización del sistema defensivo-militar* en sintonía con las nuevas tendencias señaladas.

Tales desigños *nunca* estuvieron en el horizonte estratégico de las sucesivas administraciones gubernamentales que se sucedieron desde la instauración democrática y ello, como ya se dijo, fue dando lugar a una situación signada por dos tendencias. Por un lado, el permanente *desgobierno político sobre los asuntos de la defensa nacional y los asuntos militares* de parte de las autoridades gubernamentales y, como consecuencia de esto, la recurrente *delegación* de la dirección y administración de esos asuntos en las fuerzas militares, todo lo cual ha redundado en una sistemática *ausencia de políticas y estrategias defensivo-militares* apropiadas a los desafíos actuales, y en una virtual *fragmentación institucional* derivada de las tradicionales diferencias existentes entre las distintas fuerzas castrenses. Por otro lado, el *anacronismo y desactualización doctrinal, organizativa y funcional de las Fuerzas Armadas* como resultado de su falta de adecuación institucional a las nuevas tendencias y condiciones dadas en los planos doméstico e internacional.

En sintonía con todo esto, y a partir de los significativos logros institucionales alcanzados durante la gestión ministerial encabezada por Nilda Garré, la *modernización del sistema defensivo-militar* debería asentarse en dos ejes fundamentales:

1. La profundización del proceso de *fortalecimiento de la gobernabilidad política de la defensa nacional* a través del apuntalamiento del Ministerio de Defensa como la instancia superior del gobierno y conducción del sistema defensivo-militar.
2. El diseño y la programación de la *reforma y modernización de las Fuerzas Armadas*, perfilado a reconvertirlas desde el punto de vista organizacional, funcional y doctrinal en concordancia con los nuevos parámetros generales de la actual política defensivo-militar y de las nuevas condiciones políticas, económicas y sociales existentes en los planos nacional y regional.

1. Fortalecimiento de la gobernabilidad política de la defensa nacional

La modernización de la Defensa Nacional y la reestructuración militar requieren necesariamente revertir el tradicional desgobierno político en los asuntos del sector y la paulatina construcción de un *gobierno civil integral y eficiente* y, en ese marco, del establecimiento de *nuevas modalidades de gestión institucional de la defensa nacional y de las Fuerzas Armadas*.

Por cierto, toda forma competente de ejercicio del gobierno político-institucional sobre la defensa nacional y las Fuerzas Armadas supone como condición de efectividad la manifestación de una *clara y firme voluntad política de dirección institucional del árc*. La ministra Garré ha dado sobradas muestras de ello. No obstante, dicho ejercicio de gobierno conlleva otros dos aspectos fundamentales. En primer lugar, la *formulación, implementación y control de las políticas y estrategias de defensa nacional* y, en su marco, el ejercicio de la *conducción político-institucional de las Fuerzas Armadas en cuanto a su estructuración doctrinal, organizativa y funcional*. En segundo lugar, los necesarios *conocimientos técnico-profesionales* sobre el tema y la *imprescindible capacidad operativo-instrumental* para implementar las políticas y estrategias formuladas. He aquí el principal desafío de la actual administración, es decir, *generar capacidades integrales de gestión político-institucional de los asuntos defensivos-militares*, siempre en la consideración de que el Ministerio de Defensa constituye la principal instancia gubernamental responsable del *gobierno de la defensa nacional* y que ello configura una *responsabilidad indelegable* de las autoridades gubernamentales de dicha cartera.

El *gobierno de la defensa nacional* comprende dos labores fundamentales. En primer lugar, *implica la dirección superior del sistema defensivo-militar* que abarca una serie de labores fundamentales, tales como: (i) la *gestión del conocimiento acerca de la defensa nacional* que consiste en producir y actualizar el conjunto de conocimientos fundamentales indispensables para planificar la labor militar, en particular los conocimientos relativos a dos esferas indispensables para la gestión policial como son el *cuadro de situación acerca de las eventuales problemáticas o riesgos vulneratorios de la defensa nacional* así como el *diagnóstico institucional militar* acerca de la es-

tructuración organizativa y funcional real de los principales componentes y prácticas del sistema defensivo-militar; (ii) el *diseño y formulación de las estrategias y directivas militares*, en particular las estrategias de modernización institucional del sistema defensivo-militar, las estrategias y directivas operacionales del sistema defensivo-militar; y (iii) la *conducción superior del sistema defensivo-militar* mediante la planificación y evaluación de las estrategias mencionadas.

En segundo término, supone la *administración general del sistema defensivo-militar* que alcanza un conjunto de tareas significativas, tales como: (i) la *planificación y ejecución presupuestaria* del sistema defensivo-militar, sus componentes, subjurisdicciones y del conjunto de los programas presupuestarios relativos a las funciones correspondientes a los diferentes servicios militares; (ii) la *gestión económica, financiera, contable y patrimonial* del sistema defensivo-militar, de sus diferentes componentes y dependencias; (iii) la *planificación y gestión logística y de infraestructura* del sistema defensivo-militar a partir de los requerimientos surgidos desde las instancias institucionales y servicios castrenses específicos; (iv) la *gestión administrativa unificada* del sistema defensivo-militar mediante la conformación, administración de la mesa de entrada única y el circuito, sistema de despacho y los archivos de expedientes y actuaciones administrativas; (v) la *gestión de los recursos humanos* del sistema defensivo-militar, excepto la planificación y decisión de la ocupación de los cargos y destinos militares que deberán ser llevada a cabo por las instancias institucionales encargadas de la conducción operacional de los servicios y unidades; (vi) la *asistencia jurídica* del sistema defensivo-militar mediante el asesoramiento jurídico-legal, la intervención previa en los actos administrativos, la producción de los dictámenes jurídicos; el diligenciamiento de los oficios judiciales, la sustanciación de los sumarios administrativos disciplinarios, y la denuncia ante la justicia penal competente de los eventuales delitos de acción pública cometidos por personal militar; y (vii) la *dirección de las relaciones institucionales* del sistema defensivo-militar a través de la gestión de las relaciones institucionales y la coordinación con otros organismos y con toda instancia pública o privada, nacional o extranjera, siempre que no se trate de las propias labores militares de carácter operacional.

En nuestro país, hasta mediados de la década actual, como consecuencia del ya mencionado desgobierno civil sobre la defensa nacional, este conjunto de labores han quedado desdibujadas y fueron subsumidas en las diferentes conducciones de las fuerzas castrenses. En ese marco, el Ministerio de Defensa se fue convirtiendo en un mero órgano administrativo de los asuntos militares y cada fuerza castrense asumió para sí mismo y en forma fragmentada las responsabilidades de dirección superior y de administración general de sus propias reparticiones. Los Estados Mayores Generales de cada una de esas fuerzas no solamente conformaron la verdadera dirección superior de las mismas, sino que también tuvieron a su cargo la administración general en todo lo relativo a la gestión económica, financiera y presupuestaria, el desarrollo logístico, el manejo de los recursos humanos, la gestión administrativa, los asuntos jurídicos y hasta las relaciones institucionales. Ello generó una situación de *segmentación institucional* que vulneró el ejercicio de la conducción civil de los asuntos de la defensa nacional y cercenó definitivamente la posibilidad de conformar un sistema militar orgánica y funcionalmente integrado. También favoreció a que se destinaran enormes cantidades de oficiales y suboficiales a ocupar cargos en el ejercicio de labores administrativas ajenas a las tareas propiamente militares, que bien podrían haber sido desarrolladas por técnicos civiles.

En la gestión encabezada por Nilda Garré, la recuperación y ejercicio pleno de las funciones de dirección superior y administración general del sistema defensivo-militar de parte del Ministerio de Defensa constituyó una condición necesaria para convertir a esta cartera en la instancia que garantice un proceso eficiente de formulación, implementación y evaluación de una política de defensa nacional y el desarrollo efectivo de las reformas institucionales pendientes. No obstante, ello requiere —como se dijo— de un paulatino proceso de *creación de capacidades de gestión político-institucionales* que en la actualidad este ministerio aún no posee.

La principal restricción institucional del Ministerio de Defensa en el ejercicio pleno del gobierno de la defensa nacional reside en la *ausencia de un servicio civil de la defensa nacional*. El conjunto de labores de conducción superior y de administración general, que eran

tradicionalmente desarrolladas por las cúpulas castrenses, solamente podrán ser apropiadas y ejercidas por las autoridades y funcionarios de la cartera ministerial si cuentan con un *dispositivo institucional* adecuado a ello. La voluntad de la ministra Garré a ese respecto, su decisión de convertir el Ministerio en el verdadero escalón de dirección superior del sistema defensivo-militar, la reforma integral de la estructura orgánica de la cartera a tono con esos objetivos y la aprobación de un conjunto de resoluciones y disposiciones ministeriales tendientes a ello, han establecido nuevas bases normativas y organizacionales para la apropiación política de la conducción de la defensa nacional. Sin embargo, para que esas nuevas bases sirvan de instrumento efectivo de gestión y de ejercicio de esa conducción en el mediano y largo plazo es necesario *conformar un servicio civil de la defensa nacional*, sin la cual no parece posible *desmilitarizar definitivamente el gobierno de la defensa nacional* y construir *governabilidad política* en el sector.

Pero ello requiere de algunas especificaciones. El *servicio civil de la defensa nacional* debe estar compuesto por funcionarios y empleados profesionales exclusivamente abocados y entrenados para desarrollar la dirección, gestión y evaluación de los asuntos del gobierno de la defensa nacional. Se trata de *agentes gubernamentales especializados* en el diseño y aplicación de las estrategias de prevención y conjuración de conflictos defensivos-militares, la gerencia político-institucional del sistema defensivo-militar en su conjunto y, específicamente, las labores relativas a la dirección superior y la administración general del sistema defensivo-militar.

En consecuencia, la formación y capacitación de estos funcionarios y empleados no debería asentarse en la preparación e instrucción de académicos especializados en la investigación o el abordaje profesional de los asuntos defensivo-militares. Ese personal debería ser específicamente adiestrado y entrenado en el desarrollo del quehacer primordial del sector, es decir, en las labores básicas del gobierno de la defensa nacional referidas a la *dirección superior* y la *administración general* del sistema defensivo-militar, tal como fue reseñado anteriormente. Sobre la base de estos dos conjuntos de labores se debería conformar el mencionado *servicio civil de defensa nacional*, y cada una de ellas debería constituir las

áreas básicas de especialización del personal jerárquico y de los restantes agentes gubernamentales del sector.

En el ámbito defensivo-militar existe la concepción ampliamente generalizada de que un buen administrador gubernamental del sector es quien detenta algunos conocimientos académicos acerca de la temática sectorial, y en esa consideración se basa la creación de maestrías o cursos de posgrado como medio adecuado para formar una planta básica de funcionarios y empleados gubernamentales especializados. Sin embargo, los saberes académicos y las destrezas en materia de investigación y docencia superior no necesariamente aportan, por sí mismos, las capacidades y competencias prácticas necesarias para gestionar de manera eficiente los asuntos defensivos-militares. Las habilidades en materia de dirección superior y administración general de la defensa nacional y los asuntos militares son adquiridas en el marco de un sistema de formación y capacitación especializado que, en esencia, es diferente a los saberes propios de los estudios de posgrado.

Asimismo, la *conformación de un servicio civil de la defensa nacional* impone el diseño y establecimiento de un *sistema de empleo público especializado*, ya sea adaptando y focalizando el sistema de empleo público vigente en la jurisdicción o creando un sistema específicamente abocado a los asuntos defensivo-militares dentro de la propia administración pública. En cualquier caso, la especialización debe derivar de dos condiciones fundamentales. En primer lugar, dicho sistema debería estar compuesto por el personal de funcionarios y agentes gubernamentales destinados a ejercer sus funciones exclusivamente en el ministerio del ramo. En segundo término, ese personal debería ser específicamente capacitado y entrenado en el desarrollo del quehacer básico del sector, es decir, en las labores básicas del gobierno de la defensa nacional referidas a la *dirección superior* y la *administración general* del sistema defensivo-militar, tal como fue reseñado antes. Sobre la base de estos dos conjuntos de labores se debería conformar el servicio civil de defensa nacional y cada una de ellas debería constituir las áreas básicas de especialización del personal jerárquico y de los restantes agentes gubernamentales del sector.

De este modo, los avances que se logren —mayores o menores— en este aspecto clave de la gestión ministerial podrán sostener el esfuerzo iniciado por ella en el fortalecimiento de la conducción política del sec-

tor de la defensa nacional. Ello quizás reduzca la posibilidad de que se desande el camino institucional iniciado ante un cambio ministerial que suponga la llegada a la titularidad de la cartera de un funcionario proclive a delegar el gobierno de la defensa nacional y los asuntos militares en las fuerzas castrenses. No debería perderse de vista que hay muchos intereses institucionales y políticos, dentro y fuera de los cuarteles, en volver al gobierno militar de la defensa nacional y encubrir ese desatino con la proclamada "subordinación militar a los poderes constitucionales".

2. Reforma y modernización de las Fuerzas Armadas

Los desaciertos y prejuicios que han primado en el abordaje de los asuntos defensivo-militares en nuestro país entre numerosos dirigentes políticos y no pocos uniformados merece, antes que nada, dar cuenta de ciertas nociones básicas que ni siquiera debertan ser objeto de mención a esta altura de nuestro desarrollo institucional, pero que dado aquellos equívocos deben ser abordadas sin tapujos. Ellas responden a un interrogante central: *¿para qué están las Fuerzas Armadas en un Estado moderno?*

No es una novedad que el Estado constituye una estructura político-institucional abocada al ejercicio del gobierno sobre un cierto grupo social en el ámbito de un determinado territorio y que, en ese marco, las *Fuerzas Armadas* son las instituciones estatales específicamente dedicadas a la *protección militar organizada* del conjunto frente a agresiones castrenses —o análogas— de origen externo. Vale decir, las Fuerzas Armadas configuran las instituciones estatales conformadas, pertrechadas y aprestadas por dichos grupos sociales para actuar en situaciones de guerra o de conflictos bélicos en defensa del Estado Nacional, sus habitantes y su sistema institucional, frente a amenazas o agresiones externas de corte militar, las que tienen lugar cuando "los Estados contienden y los desacuerdos no pueden manejarse fructíferamente mediante la negociación, el pacto o la diplomacia".²⁹¹

Ahora bien, en el ámbito regional, aunque la situación estratégica regional no implique en la actualidad la eventualidad de guerras como

²⁹¹ GIDDENS, Anthony, *Sociología*, Alianza Editorial, Madrid, 1995, p. 393.

mecanismo de resolución de controversias o no suponga el uso directo de la fuerza militar como basamento central de las relaciones exteriores de los países del área, y aunque en la resolución de los conflictos regionales tiendan a primar —no sin limitaciones e insuficiencias— los mecanismos y normas del derecho internacional, de la diplomacia multilateral y de la seguridad cooperativa, ningún Estado de la región ha renunciado unilateral y voluntariamente al derecho de defensa nacional de su territorio y al derecho a la autodeterminación a través del uso de las Fuerzas Armadas, ni ha dejado de conformar y mantener, de acuerdo con sus posibilidades y prioridades, la organización militar de la defensa nacional.

Tal como lo señaló el especialista brasileño Geraldo Lesbat Cavagnari Filho, luego del fin de la Guerra Fría, el empleo de la fuerza en las relaciones internacionales será "ocasional", pero en la medida en que ciertos objetivos nacionales configuren una "necesidad de seguridad" para nuestros países, la "fuerza armada continuará teniendo una función para la política".

Las relaciones interestatales implican el riesgo de la violencia y el empleo de la fuerza es un componente de esas relaciones. No obstante, la violencia no es permanente ni la fuerza militar es su medio exclusivo. No todo problema estratégico —que es, antes que nada, un problema de seguridad— configura un conflicto o impone la violencia para el empleo de dicha fuerza como su solución, aunque admite su posibilidad. En la oposición entre dos voluntades, la decisión se puede alcanzar sin guerra, en las condiciones más ventajosas posibles. Por lo demás, la guerra no es inevitable pero es posible cuando el objetivo político compensa la inversión militar. La sola excepcionalidad de tal posibilidad es en sí suficiente para que ningún Estado renuncie voluntaria y unilateralmente al monopolio de la decisión política y al derecho de guerra. Si tuviera capacidad militar no abdicar(ía) del derecho de defender sus intereses por decisión propia y con los medios disponibles, incluyendo la fuerza militar.²⁹²

²⁹² CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat, "América del Sur: algunos elementos para la definición de la seguridad nacional" en BUITRAGO, Francisco Leal y TORATLIAN, Juan Gabriel, *Orden mundial y seguridad. Nuevos desafíos para Colombia y América Latina*, TM Editores / SID / IEPRI, Bogotá, 1994, p. 64.

En efecto, a lo largo de los últimos años ningún país de la región ha dejado de estructurar, disponer y organizar el dispositivo militar de su seguridad defensiva como una responsabilidad institucional básica ni tampoco han dejado de garantizar los recursos, medios y mecanismos necesarios y posibles para dotarse de una *mínima capacidad de defensa autónoma* frente a eventuales conflictos que pudieran alterar su seguridad externa, aun cuando en el corto y mediano plazo no se haya vislumbrado ningún tipo de amenaza o atrito sujeto a resolución castrense y aun considerando que ninguno de estos países —ni siquiera Brasil, el más grande de todos— tiene condiciones reales para garantizar sus intereses nacionales a través del uso del aparato militar.²⁹³

Este también es un hecho para la Argentina, aunque ello no justifica por sí mismo el mantenimiento del sistema defensivo-militar tal como se halla estructurado en la actualidad, sino que más bien favorece el desarrollo de un proceso de *modernización institucional* que tienda a superar dos anacronismos evidentes que aún hoy pesan como remanente de viejas épocas sobre el sistema militar, a saber, la *ocupación territorial* y la *disuasión* como principios estratégicos y criterios predominantes de su organización y funcionamiento.

En el contexto histórico señalado al comienzo del presente trabajo, las Fuerzas Armadas de nuestro país se fueron articulando desde el punto de vista doctrinal, organizativo y funcional sobre la base de la *ocupación territorial como principio estructurante del sistema militar*. Las guerras territoriales asentadas en la posesión y protección del territorio nacional a través del establecimiento y el desplazamiento de grandes conglomerados castrenses marcaron el horizonte conceptual y fáctico de nuestras fuerzas castrenses durante varias décadas. Las estructuras de mando, los dispositivos orgánicos y su despliegue, los medios operacionales y los sistemas de armas, la doctrina operacional y los procedimientos funcionales, los mecanismos de capacitación y adiestramiento y las carreras profesionales de las Fuerzas Armadas estuvieron determinadas por aquel principio estructurante. Su expresión más evidente ha

²⁹³ *Ibid.*; CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat, "Una nueva política de defensa" en revista *Seguridad Estratégica Regional en el 2000*, Buenos Aires, N° 6, septiembre 1994; y RIAL, Juan, "Actitud de las Fuerzas Armadas en el MERCOSUR" en revista *Seguridad Estratégica Regional en el 2000*, Buenos Aires, N°7, marzo 1995.

sido la conformación de estructuras militares basadas en la conscripción masiva.

Por cierto, la protección y el resguardo del espacio territorial, aéreo y marítimo nacional ante agresiones militares externas continúa siendo el objetivo fundamental de la defensa nacional. No obstante, en la actualidad, el asentamiento y el resguardo espacial ya no garantizan la protección integral y eficiente del territorio nacional o, dicho de otro modo, la ocupación espacial del aparato militar no constituye la instancia fundamental de protección integral del territorio nacional, menos aún si ello se estructura sobre la base de un dispositivo militar basado en los vetustos "ejércitos de masas" asentados en grandes cuerpos y formaciones militares.

Los cambios tecnológicos aplicados a las comunicaciones, a los sistemas de armas, a los sistemas de movilidad terrestre, aérea y marítimo-fluvial y a los medios técnicos de uso militar han impuesto una dinámica diferente a los asuntos defensivo-militares. En lo específico, la tendencia más notable al respecto se refiere a la *conformación de unidades militares altamente profesionales basadas en la vigilancia, la velocidad y la movilidad* antes que en la ocupación estática del territorio. Se impone, pues, el diseño y conformación de un *nuevo sistema militar* estructurado sobre la base de dos dimensiones fundamentales. En el plano estratégico-operacional, la conformación de una *nueva estructura castrense de mando superior* responsable de planificar, conducir, coordinar, supervisar y evaluar el conjunto de las estrategias y acciones de defensa nacional llevadas a cabo por las unidades componentes del sistema militar. En el plano táctico-operacional, por su parte, la constitución de un dispositivo militar compuesto por *unidades castrenses altamente especializadas, polivalentes y dinámicas*, perfiladas hacia la destrucción e inhabilitación de los principales componentes enemigos, en particular sus principales núcleos operacionales, sus centros de información, comando y control, sus sistemas de comunicaciones, sus sistemas de armas y/o sus dispositivos logísticos, y no hacia la ocupación y mantenimiento territorial propio o enemigo. Su pertenencia y composición no deben inscribirse inevitablemente en cada fuerza armada específica —Marina, Ejército y Fuerza Aérea—, sino que debe integrarse con elementos terrestres, anfibia-avales y/o aéreos de acuerdo con las

operaciones militares que deben emprender, el terreno o espacio en el que debe actuar y los objetivos que debe cubrir. Por esta razón, dichas unidades deben ser más reducidas, ágiles y diestras que los cuerpos de otrora, y deben estar prestas a desarrollar operaciones en pequeños grupos y en forma dispersa. Sus sistemas de armas deben ser más ágiles y contar con alta tecnología operada por cuadros militares altamente calificados y entrenados.

Asimismo, a lo largo de las últimas décadas, el sistema defensivo-militar de nuestro país y el tipo de planeamiento estratégico-militar desarrollado en su marco han sido recipiendarios de enfoques asentados y articulados en torno del *principio de la disuasión y del balance de poder*, fundamentalmente, en relación con los países vecinos. Como consecuencia de ello, se elaboraron modelos rígidos de organización castrense estructurados sobre la base de la fijación de una fuerza militar enemiga —en particular, las Fuerzas Armadas de los países vecinos— posicionada justamente como objeto de la disuasión o del contrabalanceo de poder. Acorde con esa amenaza enemiga, esto derivó en la organización y puesta en funcionamiento de un aparato militar altamente costoso, ya sea desde el punto de vista operativo como logístico y armamentístico, a efectos de afrontar las hipótesis de conflicto centradas en el desarrollo de una guerra convencional con estos países.

Ahora bien, en la situación actual este tipo de proyección estratégico-militar resulta política y financieramente insostenible. El proceso de distensión e integración regional desenvuelto durante las últimas dos décadas puso en evidencia la *inviabilidad política* de un tipo de planeamiento estratégico-militar asentado en aquellos parámetros tradicionales. Estas nuevas condiciones se orientaron, como se dijo, al establecimiento de una situación regional signada por la disolución de los conflictos tradicionales sujetos en otrora a resolución militar y, en particular, por la integración y cooperación, inclusive en materia de seguridad y militar. Asimismo, la estrepitosa reducción de los gastos destinados a la defensa nacional dio cuenta de la imposibilidad de sostener un nivel de inversión militar acorde con aquellos requerimientos, y por ende evidenció la *inviabilidad financiera* de aquellas modalidades de planeamiento estratégico-militar.

En este contexto y a la luz del actual estado de situación institucional del sistema defensivo-militar argentino, la *reforma y modernización militar* debería asentarse en ciertos ejes básicos, tales como la profesionalización especializada de las Fuerzas Armadas como aparato bélico, la conformación de un *mando militar superior unificado* y la reconversión de las Fuerzas Armadas en servicios militares específicos dentro de un sistema castrense único.

Una vez más, hay que dar cuenta de lo obvio: las *Fuerzas Armadas están para la guerra*. Efectivamente, en toda sociedad moderna las Fuerzas Armadas son una institución profesional conformada por personas que están autorizadas a regular las relaciones interpersonales dentro del grupo a través de la eventual aplicación de la fuerza física para defenderlo ante agresiones militares de otros agrupamientos estatales. A diferencia de otras instituciones estatales, la competencia exclusiva de las Fuerzas Armadas, en tanto institución militar armada, está dada por la autorización social que recae sobre ella para hacer uso de la fuerza física letal, real o potencial, a fines de garantizar la defensa militar del grupo. Vale decir que lo que distingue a las Fuerzas Armadas no es el uso real de la fuerza letal, sino el hecho de ser depositaria de la autorización del grupo social para usarla ante agresiones militares externas y en determinadas circunstancias. Dichas fuerzas no se manifiestan exclusiva o predominantemente a través del uso real de la fuerza letal, sino que lo hacen mediante la utilización de otras modalidades de actuación diferentes de ese uso; pero éste constituye una forma de intervención cuya autorización solamente recae en estas fuerzas. En consecuencia, las Fuerzas Armadas deben estructurarse doctrinal, orgánica y funcionalmente —y deben aprestarse— para prevenir y conjurar las eventuales agresiones militares de otros países a través del desarrollo de acciones de guerra.

Si una sociedad no está dispuesta a aceptar esta evidencia debe plantearse seriamente desarticular su sistema militar y garantizarse su seguridad defensiva mediante otros medios diferentes de los dispositivos castrenses. Lo que no parece viable es lo que durante los últimos años se ha difundido con displicencia en ciertos ámbitos políticos de nuestro país, en donde ha sido frecuente sostener la necesidad de "civilinizar" a las Fuerzas Armadas adjudicándole funciones y tareas

diferentes de aquellas para las cuales las instituciones castrenses fueron conformadas y son mantenidas, esto es: la guerra. La ausencia de conflictividades bélicas en la región sumada a la necesidad de revertir la impronta de autonomía política de los militares en cuyo marco se desarrollaron las más trágicas experiencias de dictaduras militares, han llevado a numerosos dirigentes, y también a algunos jefes castrenses, a reivindicar —con una alta cuota de ingenuidad— la necesidad de que en democracia nuestras Fuerzas Armadas debieran diversificarse funcionalmente y llevar a cabo tareas no-militares, tales como la intervención en planes de beneficencia social, el trabajo conjunto con gobiernos locales, el desarrollo de operaciones de control policial de ciertas manifestaciones delictivas —narcotráfico y terrorismo, principalmente— o la puesta en marcha de emprendimientos económicos o empresariales ajenos a los asuntos castrenses como la producción de bienes, la comercialización de mercancías o la prestación de servicios no-militares a terceros.

Sin embargo, no parece políticamente serio ni financieramente sustentable conformar y mantener fuerzas y servicios armados volcados centralmente al desarrollo de labores colaterales o estériles en relación con las tareas propias de la defensa nacional. Un aparato militar nacional no está preparado para estas nuevas labores, ya que resultan caros y además pierden relevancia institucional dado que destinan recursos para el desarrollo de funciones que no son propiamente castrenses. El pasado institucional de las Fuerzas Armadas y los crímenes cometidos durante la experiencia dictatorial de los años setenta no justifican, después de dos décadas de continuidad democrática, la dilapidación de esfuerzos y recursos institucionales destinados a la defensa nacional en la atención de este conjunto de labores, y encima hacer de ello una proclama de civilidad y buen manejo de la defensa nacional. En realidad, esta es otra expresión más de la liviandad con que las sucesivas gestiones gubernamentales y algunos militares “de escritorio” atendieron y manejaron los asuntos de la defensa nacional.

En concreto, se trata de *re-militarizar a las Fuerzas Armadas* dentro de un paradigma democrático de la defensa nacional y sobre la base de la proyección de las guerras o conflictos bélicos posibles como eje estructurante central del sistema militar. En efecto, el sistema militar

argentino debe conformarse, adiestrarse y aprestarse para la guerra y no para el desarrollo de tareas sociales, económicas o policiales ajenas a aquellos designios.²⁹⁴ Esto significa que los recursos humanos, operacionales y logísticos de las instituciones castrenses deben estar fundamentalmente aplicados al desempeño de las tareas militares básicas destinadas a la *prevención y conjuración de situaciones de guerra* o, dicho de otro modo, la *organización y el funcionamiento del sistema militar debe estructurarse sobre la base del conjunto de problemáticas bélicas*, haciendo que el esfuerzo global del dispositivo castrense esté predominantemente abocado al desarrollo de las labores de *prevención y conjuración militar de agresiones castrenses de origen externo en situaciones de guerras o contiendas bélicas*.

Por su parte, estos lineamientos instituciones requieren de una *nueva estructura de mando del sistema militar y de los componentes específicos de éste*, tal como se hallan actualmente dispuestos. Como se dijo, hasta mediados de la actual década, el planeamiento militar de nuestras Fuerzas Armadas así como la formulación de la doctrina militar, el diseño del despliegue orgánico y el adiestramiento castrense fueron llevados a

²⁹⁴ Las Fuerzas Armadas de nuestro país no están estructuradas organizacional y doctrinalmente ni están preparadas funcionalmente para participar de forma regular y directa en la prevención, conjuración e investigación del delito —en cualquiera de sus diferentes manifestaciones—. Tampoco cuentan con los medios técnicos e infraestructurales apropiados para ello. A diferencia de la defensa nacional, la seguridad interna comprende el esfuerzo institucional para identificar, prevenir, conjurar e investigar los delitos —se inscriban en la delincuencia común, en la criminalidad organizada, en el accionar terrorista o en el de organizaciones políticas ilegales— y perseguir penalmente a sus responsables. Estas labores se desarrollan en el marco de un conjunto de normas administrativas, penales y procesales que poco tiene que ver con la defensa nacional y los asuntos militares. Por cierto, las instituciones estatales que están funcional y orgánicamente dotadas con los recursos humanos, operativos y logísticos adecuados para desarrollar estas funciones, y que cuentan con los medios técnicos e infraestructurales para ello, son los cuerpos y fuerzas policiales y/o de seguridad. Estas instituciones son agencias especializadas en la aplicación de aquellas normas administrativas, penales y procesales. Por el contrario, las Fuerzas Armadas no están preparadas ni dotadas para desarrollar tareas vinculadas con la prevención y conjuración delictiva, y en particular para trabajar como instituciones auxiliares de la justicia en la persecución penal. Resultaría funcionalmente anacrónico y financieramente oneroso que las Fuerzas Armadas abordaran asuntos ajenos a sus funciones fundamentales, duplicando tareas con las policías y fuerzas de seguridad, y demorando el proceso necesario de reforma y modernización policial que debe llevarse a cabo en nuestro país.

cabo por cada una de las fuerzas específicas de manera fragmentada y en forma autónoma del EMCO. Éste mantuvo una gravitación institucional acotada y menor frente a cada una de las Fuerzas Armadas en todo lo relativo al planeamiento estratégico-militar y a la dirección del sistema militar. Estas labores fueron ejercidas por los Estados Mayores Generales de cada fuerza en el ámbito de su exclusiva competencia institucional, de acuerdo con sus propios criterios institucionales y sobre la base de la disposición de los medios operacionales asignados administrativamente por el Ministerio del ramo.

Así, en nuestro país, la ausencia de conducción civil sobre los asuntos defensivo-militares se completó con la *desnaturalización del EMCO* como principal instancia de asistencia al Ministerio de Defensa en materia estratégico-militar, lo que redundó en la inexistencia de una doctrina militar conjunta, de un planeamiento militar conjunto, de un adiestramiento militar conjunto, de un planeamiento estratégico-operacional y de un accionar conjunto.

En este contexto, en función de revertir estas tendencias tradicionales, la actual gestión ministerial estableció una nueva orientación asentada en dos ejes básicos. En primer lugar, el inicio de un proceso de conformación del EMCO en un verdadero *Estado Mayor Militar (EMM)* a cargo del *mando superior unificado de las Fuerzas Armadas* en todo lo atinente a la organización y funcionamiento del sistema militar a través de la transferencia de las funciones de dirección orgánica y funcional, que hasta hace un tiempo habían estado depositadas en cada fuerza militar. En segundo término, la transformación de las fuerzas en *servicios militares específicos*.

En primer término, en el marco de la profunda reforma institucional iniciada al respecto por la actual gestión ministerial, la unificación del mando militar superior a través de la constitución de un Estado Mayor Militar debe implicar como eje principal un proceso de reconversión institucional por medio del cual éste concentre el ejercicio de dos funciones básicas:

1. La *conducción orgánica superior del sistema militar* a través de:
(i) el establecimiento y actualización de la *doctrina y procedimientos militares* tanto en el plano estratégico como en el táctico; (ii) el

diseño y planificación de la *estructura organizacional* del aparato militar en lo relativo a las dependencias y unidades de los diferentes servicios militares, es decir, la composición, dimensión y despliegue de las unidades operacionales militares; (iii) el diseño y planificación de la *formación, capacitación y adiestramiento militar* del conjunto de los servicios, unidades y agrupamientos específicos que componen las Fuerzas Armadas; (iv) el diseño y planificación de la *estructura del personal militar* en todo lo referente al funcionamiento militar —no a las cuestiones administrativas—; y (v) el diseño y planificación de la *infraestructura operacional* del aparato militar en lo relativo a movilidad, sistema de armas, sistema de comunicaciones, sistema informático y estructura edilicia.

2. La *conducción operacional superior del sistema militar* mediante la planificación, conducción, coordinación, supervisión y evaluación en el nivel estratégico-operacional del conjunto de las acciones llevadas a cabo por los servicios y unidades militares específicas, tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra, a través del desarrollo de tres labores básicas que deben estar integradas en un mismo dispositivo institucional, a saber:

a. La producción de la *inteligencia militar estratégico-operacional* mediante: (i) la elaboración y emisión de las directivas y requerimientos de inteligencia militar en el nivel estratégico-operacional; (ii) la recepción, sistematización y análisis del conjunto de la información relevante producida por los servicios y unidades acerca de los teatros de operaciones actuantes y de la situación operacional de dichos servicios y unidades; (iii) la elaboración y actualización permanente del cuadro de situación estratégico y táctico de los teatros de operaciones actuantes, así como de las amenazas y riesgos efectivos o potenciales; y (iv) la organización y administración de las bases de datos con la información, archivos y antecedentes relativos a la situación estratégica y táctica de los teatros de operaciones actuantes durante el desarrollo de las acciones en tiempo de paz o de guerra.

b. La dirección de las *operaciones militares* mediante: (i) la planificación, diagramación y formulación de las estrategias y directivas de operaciones militares, sean generales o específicas, que deberán ser implementadas por los diferentes servicios o unidades militares; (ii) la emisión y transmisión a los jefes de los diferentes servicios y unidades militares de las disposiciones y órdenes de servicios formuladas por las autoridades ministeriales o militares competentes; (iii) el control y evaluación de la implementación efectiva de las estrategias y directivas de operaciones militares implementadas por los diferentes servicios o unidades militares operacionales en los teatros operacionales; y (iv) la elaboración periódica de un cuadro de situación operacional que contenga el conjunto de las estrategias y directivas de operaciones militares, su impacto sobre la situación defensivo-militar y sobre las amenazas o agresiones a ser prevenidas o conjuradas, y los lineamientos necesarios para su adecuación, actualización y/o reformulación.

c. La dirección de la *logística operacional* mediante: (i) el diseño y planificación del sistema logístico operacional de los servicios y unidades militares en todo lo atinente a la infraestructura y los establecimientos operacionales, el sistema comunicacional e informático operacional, el sistema de armas, los medios técnicos operacionales y el sistema de movilidad militar necesarios para llevar a cabo las estrategias y directivas de operaciones militares; (ii) la elaboración y emisión de las directivas logísticas que contengan los requerimientos y necesidades funcionales; y (iii) la dirección, control y evaluación del funcionamiento del sistema logístico operacional de los diferentes servicios y unidades militares.

En segundo lugar, la conformación de un sistema militar unificado requiere de la *reconversión de las Fuerzas Armadas en servicios militares específicos*, lo que implica llevar a cabo una profunda reconversión de las modalidades tradicionales de funcionamiento y organización de las instituciones castrenses de nuestro país.

Como ya se dijo, durante las últimas décadas las Fuerzas Armadas locales han constituido organizaciones con un alto grado de autonomía institucional entre sí y con respecto a las autoridades ministeriales. En ese marco, sus Estados Mayores Generales no solamente han ejercido el gobierno político-institucional y la administración integral de recursos operacionales, humanos y financieros de cada fuerza, sino que han llevado a cabo sus propias políticas de desarrollo institucional y hasta sus propios planes estratégicos en forma autárquica de las autoridades políticas del ramo y sin ningún atisbo permanente y sistemático de labor conjunta con las restantes fuerzas castrenses. Ello dio lugar a una situación signada por la *ausencia de conducción estratégico-militar unificada* y a una *notable fragmentación institucional* en todo lo relativo al gobierno y a la gestión institucional de las Fuerzas Armadas.

Durante la guerra de Malvinas desarrollada en 1982, única contienda bélica convencional protagonizada por nuestro país a lo largo de la última centuria, la Argentina supo dramáticamente en los hechos lo que todos los manuales militares expresaban en el plano teórico, a saber: los países deben ir a la guerra llevando a cabo una planificación militar conjunta y un desarrollo operacional integrado entre las diferentes fuerzas o servicios militares. En esa contienda, esto sólo fue llevado a cabo por las fuerzas británicas, mientras que del lado argentino cada fuerza armada hizo su propia guerra, con las nefastas consecuencias ya conocidas.²⁹⁵ Vale decir, en los teatros de operaciones bélicos no hay tres fuerzas diferentes sino un conglomerado de unidades y elementos específicos más o menos integrados por un comando operacional unificado. En consecuencia, no hay razón para que, en tiempo de paz, lo que prime sea la fragmentación institucional entre fuerzas y cada una de ella lleve a cabo su propio proyecto y desarrollo institucional de manera autárquica.

Así, la centralización por parte del Ministerio de Defensa de la dirección superior y de la administración general del conjunto del sistema defensivo-militar, y la conformación del Estado Mayor Militar como mando orgánico y funcional superior del sistema militar, debe apuntar a superar estas deficiencias y a constituir una conducción superior acor-

²⁹⁵ Al respecto, véase: BALZA, Martín, *Malvinas. Gesta e incompetencia*, Editorial Atlántida, Buenos Aires, 2003.

de con las dimensiones de dicho sistema que resulten adecuadas para nuestro país.

Por su parte, en el plano político-estratégico regional no es previsible que ocurran guerras generalizadas, intensas y largas protagonizadas por bloques militares liderados por potencias militares internacionales. Tampoco es previsible la ocurrencia de guerras localizadas desarrolladas en teatros territoriales extensos y de mediana duración. Estos eran los tipos de conflicto en torno de los cuales se pensó y organizó clásicamente la defensa nacional y las Fuerzas Armadas de nuestro país desde los años treinta.

En consecuencia, la reconversión de nuestras Fuerzas Armadas debería asentarse en la consideración de que los eventos bélicos sobre la base de los cuales estas fuerzas deberían estructurarse constituyen conflictos limitados en el espacio y cortos en el tiempo, desarrollados mediante operaciones rápidas, en teatros no extensos —y hasta restringidos—, y que podrían depender del desencadenamiento de pocas batallas.

En este marco, la reforma institucional de las Fuerzas Armadas debería asentarse en ciertos ejes básicos:

1. *La reconversión de las Fuerzas Armadas —Ejército, Marina y Fuerza Aérea— en servicios militares específicos a cargo de la gestión y alistamiento orgánico de sus componentes específicos de acuerdo con las directivas orgánicas —referidas a la doctrina, organización, formación y adiestramiento y personal militares— y las directivas operacionales —referidas a la inteligencia, las operaciones y la logística militares— elaboradas y emitidas por el Estado Mayor Militar. Estos servicios deben ser los siguientes:*²⁹⁶

1. *El Servicio Militar Terrestre, que se articule sobre la base de núcleos modernos de combate terrestre conformados por agrupamientos de alta movilidad estratégica y táctica, ágiles y pequeñas, grupos de operaciones especiales y elementos más pesados —artillería y tanques— para espacios acotados para*

²⁹⁶ Véase: FLORES, Mario César, *Bases para una política militar*, Universidad Nacional de Quilmes / SER en el 2000, Buenos Aires, 1996, cap. 4, punto 3; y FLORES, Mario César, *Reflexões...*, op. cit.

la defensa del espacio terrestre de los diferentes escenarios o geográficos nacionales.

2. El *Servicio Militar Naval*, que cuenta con núcleos modernos de combate naval estrictamente limitados al control del mar en defensa de la frontera marítima litoral —y no volcado, como antaño, a la proyección estratégica de ultramar y al cuidado del comercio marítimo internacional—, así como también a la intervención en zonas fluviales y lacustres del interior del país.

3. El *Servicio Militar Aéreo*, basado en núcleos modernos de combate y transporte aéreos conformado por componentes de apoyo aéreo o de ofensiva aérea estratégica y táctica limitado exclusivamente a la defensa y protección militar del espacio aéreo.

2. La *fusión de los diferentes servicios militares específicos* y la conformación de una *nueva organización militar unificada* asentada en dos tipos de *agrupamientos de combate permanente*:

a. Las *Unidades de Combate Estratégicas Regionales* estructuradas sobre la base del *principio de espacialidad regional* dentro del país, es decir, asentadas en determinadas jurisdicciones territoriales y compuestas por unidades, elementos y especialidades de los diferentes servicios militares, de acuerdo con el ámbito espacial en el que deben actuar, particularmente, con las condiciones geográficas, físicas, climáticas y demográficas de los diferentes teatros regionales.

b. Las *Unidades de Combate Estratégicas Operacionales*, estructuradas sobre la base del *principio de especialidad funcional*, es decir, articuladas sobre la base de determinadas prestaciones o especialidades funcionales y compuestas por unidades, elementos y especialidades de los diferentes servicios militares, de acuerdo con el ámbito funcional en el que deben actuar. Entre estas unidades se destacan los *elementos aerotransportados* y las *fuerzas especiales* integrantes de agrupamientos de intervención rápida y limitadas en el tiempo y en el espacio, pero altamente polivalentes y dúctiles.

En cualquier caso, las unidades militares de combate deben estructurarse y concentrar sus núcleos operacionales centrales —integrados con elementos convencionales y fuerzas especiales— en el *predominio de vigilancia y la movilidad estratégica y táctica*, adecuando a ello el sistema de armas, la estructura de comando y comunicación, los dispositivos logísticos y la doctrina de empeño. Se trata de conformar unidades militares con *alto nivel de prontitud y operacionalidad estratégica y táctica y con estructura flexible* a los efectos de responder dinámicamente tanto a problemáticas y conflictos fluctuantes, dinámicos y sorpresivos que deriven de conflictividades cercenatorias de nuestra seguridad externa o de la eventual intervención nacional en un sistema defensivo común en el ámbito regional como de la participación en misiones de paz en forma combinada con fuerzas de otros países de la región.

En gran medida, este conjunto de parámetros está contenido y desarrollado en la *Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas* aprobada mediante el Decreto 1691/06. Lo que resta es el diseño, planificación y puesta en marcha de un proceso de *reforma militar* tendiente a traducir estos lineamientos conceptuales y políticos generales en los parámetros doctrinales, orgánicos y funcionales efectivos de las Fuerzas Armadas.

Todo esto, quizás, amerite evaluar la pertinencia de elaborar un proyecto legislativo de reforma de la Ley 23.554 de Defensa Nacional mediante el cual sea actualizada y adaptada al conjunto de los ejes institucionales desarrollados y mencionados en relación con una serie de aspectos centrales, tales como la definición del concepto de defensa nacional y del rol institucional de las Fuerzas Armadas; el papel rector del Ministerio de Defensa como instancia superior de gobierno del sector; la creación de un Estado Mayor Militar como mando superior unificado del sistema militar; la conversión de cada fuerza en servicios castrenses específicos; los criterios fundamentales del planeamiento estratégico militar y de reforma castrense, entre otros.

En suma, luego de este ligero recorriendo, caben algunas consideraciones básicas. En primer lugar, el único modelo defensivo-militar

viable para la Argentina es aquel que sea factible desde el punto de vista internacional, político-institucional y económico-financiero. Es decir, el modelo en el cual el poder político o, mejor, las autoridades gubernamentales responsables de ejercer la conducción sobre estas cuestiones, diseñen y formulen de acuerdo con las condiciones de aplicación concretas derivadas inevitablemente de las tendencias del escenario internacional y regional signadas por la ausencia de guerras, la exclusión del factor militar como medio de resolución de conflictos y el predominio de los esfuerzos colectivos de imposición de la paz en situaciones de crisis —como las de Haití, por ejemplo—; de la situación de estabilidad institucional democrática que convierte al gobierno político en el actor central de la defensa nacional; y de las condiciones económico-financieras de nuestro país que imponen severas limitaciones al gasto defensivo-militar.

En segundo término, las Fuerzas Armadas de nuestro país deben ser reconvertidas institucionalmente tanto en el plano de sus basamentos doctrinales, de sus funciones, de su estructura de mando superior y de su configuración orgánico-funcional. Por cierto, si bien no hay un modelo de sistema militar universalmente válido, perpetuar éste tal como se halla configurado en la actualidad conllevaría una profundización mayor de los anacronismos que pesan sobre el mismo. Nada parece indicar que en los próximos años haya una alteración de la situación de paz regional que revalorice a las Fuerzas Armadas como instrumento prioritario de resolución de conflictos. Tampoco parecen despuntar indicios a favor de un aumento del gasto militar, sino más bien todo lo contrario. Por lo tanto, ¿cuál es el sentido de mantener la estructura orgánica, funcional y doctrinal de los dispositivos militares actualmente existentes —en muchos casos se trata de aparatos ficticios sólo vigentes en los formularios administrativos— sin producir cambios que apunten a dinamizarlos y hacerlos más eficientes de cara a los desafíos de vigilancia y protección que deben signar sus funciones exclusivamente defensivas? ¿Resulta válido dejar nuestro aparato castrense así como está y llevar a cabo un proceso de simulación y encubrimiento por medio del cual le adjudicamos nuevas misiones tales como el combate al delito organizado o al narcotráfico, labores para las que no están preparados, como desde hace un tiempo está quedando demostrado, por ejemplo, en las favelas de

Río de Janeiro? ¿No estamos, de este modo, perpetuando una situación de inviabilidad política y financiera que bien puede desembocar en un colapso institucional futuro?

Finalmente, en función de lo anterior, resulta fundamental y prioritario el *fortalecimiento de la gobernabilidad política sobre los asuntos defensivo-militares*, que no es más que la construcción de un gobierno eficiente en el ejercicio de la dirección superior y la administración general del sistema defensivo-militar de nuestro país. A partir de ello —y sólo a partir de ello— es posible dar cuenta de algunos lineamientos generales que guíen la *reconversión y modernización defensivo-militar*. Se trata, en suma, de *construir gobernabilidad donde tradicionalmente no la ha habido, esto es, en la conducción política de la defensa nacional*. Sin esta gobernabilidad, en democracia, resulta superfluo intentar establecer parámetros institucionales que sirvan de modelos defensivo-militares, porque no siendo viable la posibilidad de *autoreforma militar*, sólo el gobierno democrático a través del Ministerio de Defensa queda como la instancia de diseño, formulación e implementación del cambio planeado.

Sin dudas, la modernización del sistema defensivo-militar argentino no es una opción sino una necesidad. No obstante, debe quedar bien en claro que las Fuerzas Armadas no son un instrumento institucional de los militares que la integran y la dirigen sino de nuestra sociedad, y es a ella a la que le compete, a través de su gobierno democrático, decidir qué perfil institucional darles a dichas fuerzas. Esto requiere, antes que nada, de voluntad política, capacidad técnica y destrezas institucionales de parte de la conducción político-institucional del Estado, así como también del acompañamiento y asesoramiento técnico de los militares profesionales.