



¿QUÉ HACER CON LAS FUERZAS ARMADAS? TREINTA AÑOS DE “CUESTIÓN MILITAR” EN LA ARGENTINA

PAULA CANELO*

En un trabajo reciente, el politólogo Jorge Battaglini (2010) recupera la llamada “paradoja de las relaciones cívico-militares” (articulada por los análisis de Peter Feaver, 1996) para explicar la problemática del control civil de las Fuerzas Armadas durante los años ochenta en la Argentina. Esta paradoja consiste en el doble carácter que presentan las instituciones armadas: por un lado, las sociedades deben crearlas para protegerse de determinadas amenazas; mientras que por el otro, deben establecer distintos tipos de mecanismos para contrarrestar la amenaza que esas instituciones encarnan para misma la sociedad que las creó⁵³. De allí el sentido inevitablemente antagónico de la existencia de las Fuerzas Armadas: siempre serán percibidas como protección al mismo tiempo que como amenaza.

Frente a esto, las sociedades despliegan respuestas de dos tipos: por un lado, elaboran una “política de defensa”, definida por Battaglini como las “medidas que adopta un Estado para protegerse de distinto tipo de amenazas (que) incluye necesariamente a las Fuerzas Armadas, aunque no se reduce a ellas”; por otro lado, diseñan una “política militar”, o “conjunto de decisiones orientadas a regular el comportamiento político que generalmente tienden a desarrollar las Fuerzas Armadas (y que) incluye también medidas destinadas a la administración burocrática cotidiana de la institución militar” (Battaglini, 2010: 164).

Así, la política de defensa respondería a uno de los términos de la paradoja de las relaciones cívico-militares, la de crear organizaciones que protejan a la sociedad de las amenazas: la misma debe, en lo que respecta a las Fuerzas Armadas, definir doctrinas, asignar roles, establecer funciones, trazar lineamientos estratégicos. Por el contrario, la política militar expresaría el otro término de la paradoja, el de la necesidad de protección de la sociedad frente a las instituciones militares, por lo que tiende a controlarlas, limitarlas, disciplinarlas.

La productividad y pertinencia de estos postulados recuperados por Battaglini son indudables a la hora de analizar los últimos treinta años de relaciones entre gobiernos democráticos y Fuerzas Armadas en la Argentina. En efecto, tras el colapso de la última dictadura militar en 1983, en simultáneo con la caída de otras dictaduras militares en otros países latinoamericanos, la dirigencia civil de la transición se encontró frente una problemática fundamental: la necesidad de definir qué hacer con las Fuerzas Armadas.

La “cuestión militar” que tenía entre manos esta dirigencia reunía elementos de larga data y otros derivados de la experiencia dictatorial reciente. Entre los primeros, era evidente que las Fuerzas Armadas, uno de los actores más importantes del sistema político argentino, habían demostrado históricamente una persistente tendencia a la definición autónoma de las propias funciones, doctrinas

* Investigadora Adjunta del CONICET y del IDAES-UNSAM. Docente regular de la UBA y de la UNSAM. Socióloga, Doctora en Ciencias Sociales de la FLACSO. Agradezco las recomendaciones bibliográficas de Iván Poczynok. pvcanelo@yahoo.com.

⁵³ La expresión original sostiene: “The civil-military problematique is a simple paradox: because we fear others we create an institution of violence to protect us, but then we fear the very institution we created for protection” (Feaver, 1996: 151).



y misiones; que esas misiones había estado generalmente vinculadas con amenazas de tipo interno, y no externo; y que, producto de un largo aprendizaje en el ejercicio del poder gubernamental y estatal, las Fuerzas Armadas habían desarrollado una irreductible politicidad. Entre los elementos de la experiencia más reciente, el hecho sin dudas más preocupante era que las Fuerzas Armadas se habían comprometido íntegramente (institucionalmente) en la comisión de crímenes aberrantes, como parte de la feroz política represiva de la dictadura, además de estar inmersas en una profunda crisis profesional e institucional, derivada de dicha experiencia criminal colectiva y de la derrota en la guerra de Malvinas.

En este trabajo analizamos las relaciones políticas que se establecieron entre las Fuerzas Armadas y los gobiernos democráticos que se sucedieron en la Argentina entre 1983 y la actualidad. Más concretamente, le proponemos al lector un recorrido sobre los principales objetivos de la política militar y de la política de defensa de estos gobiernos, y sus efectos más significativos dentro de las instituciones armadas, con el propósito de comprender las distintas formas en que estas administraciones abordaron la “cuestión militar” durante los últimos treinta años.

La presidencia de Raúl Alfonsín

Para el gobierno de Alfonsín, cualquier intento por abordar la “cuestión militar” debió incluir el despliegue de una política de derechos humanos como elemento central. Así, inició una política de revisión del accionar represivo de las Fuerzas Armadas durante la dictadura, que perseguía un objetivo fundamental: aplicar un castigo ejemplar sobre un reducido núcleo de culpables y liberar de culpas al resto de las instituciones militares.

Esta política presentó dos grandes etapas. La primera estuvo inspirada en la “teoría de los dos demonios”⁵⁴ y la fórmula de los “tres niveles de responsabilidad”⁵⁵. Así lo demostraron las primeras normas del gobierno en este plano: los Decretos N° 157, de persecución penal de varios jefes de las organizaciones armadas, N° 158, de procesamiento de las tres primeras Juntas militares por parte del Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas (que permitiría en abril de 1985 el inicio del Juicio a las Juntas Militares), y N° 187, de creación de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP), que posteriormente emitiría su paradigmático *Informe Nunca Más*.

La segunda etapa se inició con posterioridad a la sentencia de la Cámara Federal en el Juicio a las Juntas, en diciembre de 1985. A pesar de que la condena a cinco Comandantes en Jefe (Videla, Massera, Viola, Lambruschini y Agosti) pareció que se había cumplido el objetivo de castigo ejemplar del Ejecutivo, en el “punto 30” de la sentencia, la Cámara pidió el “enjuiciamiento de los oficiales superiores que ocuparon los comandos de zona y subzona de defensa, durante la lucha contra la subversión, y de todos aquellos que tuvieron responsabilidad operativa en las acciones” (Sancinetti, 1988: 227).

⁵⁴ La denominada “teoría de los dos demonios” le atribuye la responsabilidad de la violencia política argentina de la década del setenta al enfrentamiento entre dos terrorismos, uno de ultraizquierda y otro de ultraderecha, conflicto frente al que la mayoría de la sociedad argentina habría permanecido “ajena” y, en consecuencia, “inocente”.

⁵⁵ La fórmula de los “tres niveles” procuraba distinguir responsabilidades entre quienes, durante la “lucha contra la subversión”, habían decidido o se habían “excedido” en el cumplimiento de órdenes, que debían ser considerados punibles, y quienes se “habían limitado” a obedecer órdenes, que debían ser considerados inocentes. Al respecto, consultar Canelo (2006b).



El riesgo de ampliación del círculo limitado que procuraba cerrar el Ejecutivo lo llevó a modificar su estrategia y a centrarla, ya no en la definición de quiénes y por qué debían ser considerados culpables o inocentes, sino en la extinción temporal concreta de la acción penal. Este fue el sentido tanto de las Instrucciones a los Fiscales Militares, de abril de 1986, como de la Ley N° 23.492 de “Punto Final” de diciembre de 1986. Sin embargo, como ha sido señalado⁵⁶, los efectos de esta ley fueron contrarios a los esperados: entre otras cosas, porque el “Punto Final” no pudo evitar el involucramiento de numerosos oficiales de graduación intermedia y en actividad en el proceso de judicialización, lo que fue uno de los principales desencadenantes del levantamiento militar “carapintada” de Semana Santa, en abril de 1987.

Esta rebelión, la primera de las cuatro que se desarrollarán entre 1987 y 1990⁵⁷, fue una verdadera bisagra, tanto para la interna militar como para el destino del gobierno de Alfonsín. El levantamiento fue protagonizado por un núcleo de oficiales intermedios, ex combatientes en la guerra de Malvinas, que a diferencia del resto de las instituciones militares poseía una considerable cohesión. Esta cohesión se asentaba en la pertenencia a las mismas unidades del Ejército (infantes, paracaidistas y comandos) y a las mismas promociones del Colegio Militar y de la Escuela Superior de Guerra, y en la defensa de objetivos profesionales comunes, como la renovación del espíritu de combate, la mejora de la especialización y el perfeccionamiento de la capacidad operativa. Los “carapintadas” identificaban un enemigo común en las cúpulas procesistas, por su fracaso tanto gubernamental como militar, y en las cúpulas designadas por Alfonsín, por su imposibilidad de lograr una amnistía generalizada (Sain, 1994). El levantamiento de Semana Santa mostró, al igual que los subsiguientes, que la dictadura había producido una escisión jerárquica en el seno de las Fuerzas Armadas, que era letal para el mantenimiento de la disciplina, la obediencia y las jerarquías institucionales.

El levantamiento también fue nocivo para el gobierno radical. En junio de 1987, poco después de la rebelión, se sancionó la Ley N° 23.521, de “Obediencia Debida”, que implicó que todos los oficiales subalternos, hubieran cometido o no “excesos” en la represión, no eran punibles por haber obrado según el criterio de obediencia debida. La sanción de la ley, aún cuando su necesidad venía siendo discutida desde tiempo atrás por parte de la dirigencia política, fue interpretada por la mayoría de la sociedad como una traición gubernamental a las promesas de justicia de la democracia.

Además de la política de derechos humanos, el otro componente central de la política militar del gobierno fue la implementación de una reforma organizativa u orgánica que redujo el poder organizacional y la autonomía de las Fuerzas Armadas, mediante la Ley de Ministerios N° 23.023 de diciembre de 1983, y los Decretos N° 280 de diciembre de 1983 y 436 de febrero de 1984, entre otras medidas. Los Comandantes en Jefe fueron desjerarquizados a Jefes de Estado Mayor, subordinados al Jefe del Estado Mayor Conjunto en el planeamiento de operaciones conjuntas, y varias de sus funciones fueron asumidas por el Presidente de la Nación y el Ministro de Defensa, o colocadas bajo control ejecutivo y legislativo (una de las más importantes fue la de la decisión sobre los ascensos militares). Además, por distintos mecanismos se fortaleció la estructura y el funcionamiento del Ministerio de Defensa, del cual pasaron a depender varios organismos de los Comandos, numerosas empresas militares, incluida la poderosa Dirección General de Fabricaciones Militares, y otras dependencias. También se modificó la relación entre las Fuerzas Armadas y las fuerzas de seguridad,

⁵⁶ Entre otros, Acuña y Smulovitz (1995).

⁵⁷ Entre 1987 y 1990 se sucedieron cuatro levantamientos: el de Semana Santa en abril de 1987, el de Monte Caseros en enero de 1988, el de Villa Martelli en diciembre de 1988, y el Operativo “Virgen del Valle” en diciembre de 1990.



restándole a las primeras participación presupuestaria e incumbencia sobre seguridad interior, y otorgándole a las segundas autonomía de las primeras (López, 1994).

Paralelamente se implementó una reforma presupuestaria, que hacia 1989 había reducido el gasto anual en Defensa al 1,9% del PBI (el mismo venía de alcanzar un techo de 4,2% durante los últimos años de la dictadura) (Fraga, 1989; López, 1994). Los salarios militares cayeron un 25% entre diciembre de 1983 y octubre de 1984, y se produjo una considerable reducción del personal militar, que afectó especialmente al Ejército (Fraga, 1989).

Una de las decisiones más estratégicas de la política militar fueron las designaciones de funcionarios en el área. Tras un importante descabezamiento de las cúpulas militares (con el pase a retiro de 35 generales, 17 almirantes y 9 brigadieres), el gobierno de Alfonsín designó a nuevos jefes que debían cumplir un rol fundamental: controlar el convulsionado frente interno y viabilizar la reforma y la judicialización del alfonsinismo. Tras un primer período de conflictivas relaciones con las jefaturas de los generales Jorge Arguindegui y Ricardo Pianta (Canelo, 2006b), un nuevo ciclo se abrió en 1985, con la designación del general Héctor Ríos Ereñú como Jefe del Ejército, que permitió, entre otras cosas, la realización del Juicio a las Juntas militares.

En paralelo, y acompañando la política de fortalecimiento ministerial, el gobierno buscó catapultar la figura del Ministro de Defensa, que había jugado un rol muy secundario durante la dictadura (Canelo, 2012). Para ello, designó al dirigente radical Raúl Borrás, iniciando el ascenso de los “ministros políticos” en el área, funcionarios con trayectoria partidaria, amistad personal con el presidente y pertenecientes a un núcleo estrecho de correligionarios, tendencia que se mantuvo con las designaciones posteriores de Roque Carranza y Germán López como ministros. El nombramiento de Horacio Jaunarena en junio de 1986 implicó un cambio en estas tendencias, dado por la valoración de las credenciales específicas en el área de la defensa (el funcionario venía de desempeñarse como Subsecretario y luego como Secretario) y de las “buenas relaciones” con las Fuerzas Armadas, lo que le valió a Jaunarena una inédita estabilidad en el cargo, en un contexto altamente conflictivo (Canelo, 2012).

Hacia fines de la presidencia de Alfonsín, era evidente que la política militar presentaba más logros que la política de defensa. Sistemáticamente demorada, recién en abril de 1988 fue aprobada la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional, que, a partir de una distinción tajante entre defensa exterior y seguridad interior, estableció que las Fuerzas Armadas eran un instrumento del poder político en el ámbito de la defensa nacional, que su empleo debía limitarse a enfrentar amenazas de tipo militar, estatal y externo, y que no podían involucrarse en seguridad interior. Quedaba así constituido el “consenso básico en defensa y seguridad” (Sain, 2001) característico de los años venideros⁵⁸.

Las presidencias de Carlos Menem

La política militar del menemismo mantuvo el mismo énfasis en la política militar en detrimento de la política de defensa que el alfonsinismo. Pero la política militar menemista tuvo ciertos rasgos distintivos, como la sobreactuación política, la búsqueda de cierto equilibrio entre privación y compensación, y la clausura del pasado (esto es, la no revisión de los crímenes de los militares). Estos rasgos respondían al estilo político más general del presidente, por lo que pueden ser reconocidos en otras políticas sectoriales, como la sindical (Canelo, 2011).

⁵⁸ Sobre los debates parlamentarios de las leyes de Defensa Nacional, de Seguridad Interior y de Inteligencia Nacional, consultar Canelo (2009).



A diferencia de los años ochenta, durante los dos gobiernos consecutivos de Carlos Menem la “cuestión militar” no ocupó el centro de la agenda gubernamental. Las decisiones tomadas en el plano de la política militar estuvieron en muchos casos condicionadas por las necesidades surgidas en otras áreas de gobierno, muy especialmente por las derivadas de la agenda económica, pero también por las de la política exterior, la política laboral o la agenda de la seguridad interior (Canelo, 2006a), cuando no por el más crudo pragmatismo.

Durante los primeros meses, la necesidad del gobierno de atender otras urgencias lo llevó a buscar la neutralización de la “cuestión militar” operando simultáneamente sobre los dos planos más conflictivos: el de la cadena de mandos, deteriorada por la desobediencia “carapintada”, y el de los derechos humanos.

Este objetivo marcó las designaciones de los altos funcionarios del área: la primera cúpula militar, encabezada por el general Isidro Cáceres como Jefe del Ejército, había actuado en el bando leal al gobierno de Alfonsín durante los levantamientos; asimismo, los nombramientos de Italo Argentino Luder y Humberto Romero como sucesivos Ministros de Defensa, revelaron la necesidad de contar con “ministros políticos” que viabilizaran la “llegada” a las corporaciones militares y sus intereses (Canelo, 2012).

Pocas decisiones del menemismo fueron tan paradigmáticas como el Indulto. Otorgado en dos etapas⁵⁹ e inspirado también en la “teoría de los dos demonios”, su resultado fue contundente: en el plano de la cadena de mandos, fortaleció a las cúpulas militares designadas por Menem y deterioró la posición de los “carapintados”, que además fueron violentamente reprimidos durante el último levantamiento de diciembre de 1990. En el plano de los derechos humanos, el Indulto sumió a la causa de los organismos en un virtual “estado de hibernación” (Jelin, 2005), que se prolongó hasta mediados de la década.

El año 1991 puede ser considerado el inicio de la “época dorada” del menemismo. Esto ha sido destacado especialmente en el plano económico, implementación del Plan de Convertibilidad mediante, pero también puede ser reconocido en el plano de la política militar. En efecto, tras el otorgamiento del Indulto se inició una etapa de considerable armonía en la relación entre gobierno y Fuerzas Armadas.

Además del Indulto, el otro elemento fundamental que viabilizó esta armonía fue la participación de las Fuerzas Armadas argentinas en operaciones de mantenimiento de paz bajo la bandera de las Naciones Unidas como “instrumento” del poder político. Esta participación reunía varias ventajas: era coherente con el alineamiento argentino con la agenda global de seguridad de los Estados Unidos, que motivó además el involucramiento en la Guerra del Golfo, el abandono del Movimiento de los Países No Alineados, y el desmantelamiento de proyectos misilísticos, entre otras medidas (Poczynok, 2013). Pero además definía una misión militar consistente, alejada de las hipótesis de conflicto interno, y tenía buena repercusión entre las Fuerzas Armadas, dados sus

⁵⁹ En octubre de 1989, los Decretos N° 1.002, 1.003, 1.004 y 1.005 beneficiaron a 277 militares y civiles con proceso abierto por delitos cometidos durante la “lucha contra la subversión”, acciones “subversivas”, intervención en los levantamientos “carapintada” y responsabilidades políticas y estratégico-militares en la guerra de Malvinas. En diciembre de 1990, mediante los Decretos N° 2.741, 2.742, 2.743, 2.744, 2.745, fueron indultados altos jefes militares (Videla, Viola, Camps, Suarez Mason, Massera y Agosti, entre otros), el ex jefe montonero Mario Firmenich, algunos funcionarios del tercer gobierno peronista y otros paradigmáticos personajes del pasado reciente, como el Ministro de Economía Martínez de Hoz, procesados en distintas causas.



efectos positivos sobre la identidad, la imagen, la experiencia profesional y las deterioradas arca militares (Diamint, 2001).

Estas políticas fueron apuntaladas, además, por las designaciones de altos funcionarios. Por un lado, el nombramiento del general Martín Balza al frente del Estado Mayor General del Ejército (EMGE) en reemplazo de Bonnet permitió la articulación de un liderazgo muy particular y coyunturalmente adecuado a los objetivos del gobierno. Balza combinaba un alto perfil político con una conveniente posición de equidistancia frente a las fracciones internas del Ejército. En efecto, su carrera profesional lo había mantenido fuera del país durante la etapa más cruenta de la “lucha antisubversiva”, y había participado en el bando leal en la represión de los “carapintadas”; pero además, había sido condecorado por su desempeño en Malvinas y varios de los generales que lo acompañaban en el EMGE y los Cuerpos de Ejército se habían desempeñado durante la dictadura como jefes de Regimiento o jefes de Grupos de Artillería, cargos generalmente asociados con el desempeño de “responsabilidades medias” (Mittelbach y Mittelbach, 2000) de tipo “operativo” en la “lucha contra la subversión”.

Por otro lado, la sucesión de Guido Di Tella, Antonio Erman González, Oscar Camilión y Jorge Domínguez al frente del Ministerio de Defensa marcó el pasaje de los “ministros políticos” a los “técnicos” en el área, y su “internacionalización”. Esto permitió la sumisión de la agenda del área a la de las relaciones exteriores y a la de la economía (Canelo, 2012), y facilitó considerablemente las reformas organizativas y presupuestarias que el gobierno implementó sobre las Fuerzas Armadas.

En este plano, el menemismo continuó con los lineamientos centrales del alfonsinismo, pero ahora los subordinó a su política más general de reforma del Estado, dictada por la adhesión incondicional a las políticas del Consenso de Washington. Las medidas que expresaron esta orientación son numerosas: la Ley N° 24.045 de diciembre de 1991, que declaró “sujetas a privatización” las empresas bajo el ámbito del Ministerio de Defensa, y numerosas normas aprobadas en 1996: el Decreto N° 464, que transfirió a la Dirección General de Fabricaciones Militares a la jurisdicción del Ministerio de Economía, la Ley N° 24.629 de “Segunda Reforma del Estado”, el Decreto N° 558 de creación de la “Unidad de Reforma y Modernización del Estado”, el Decreto N° 660, que transfirió a las fuerzas de seguridad del ámbito del Ministerio de Defensa al Ministerio del Interior, y el Decreto N° 1.277 de “Reducción del Ministerio de Defensa”, entre otras.

Paralelamente, el gasto anual en Defensa continuó descendiendo, y hacia 1994 representaba el 1,74% del PBI (Sain, 2002), mientras que en su composición salarios, retiros y pensiones acaparaban el 83,67% (Centro de Estudios Nueva Mayoría, 1994). También se profundizaba la reducción de personal, que afectaba especialmente al Ejército (con una merma de 31,2% entre 1989 y 1996) y el deterioro salarial (Centro de Estudios Nueva Mayoría, 1997).

Así como estas reformas eran subordinadas a otras agendas, también lo fueron otras medidas fundamentales de la política militar del menemismo, que iban privando a las Fuerzas Armadas de su poder histórico. Tal fue el caso de la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior, sancionada a fines de 1991: su tratamiento había sido acelerado por la necesidad del gobierno de disponer de todos los recursos represivos posibles frente a la creciente conflictividad social y la amenaza “carapintada”. Sin embargo, la nueva ley bloqueó las ambiciones de “militarización de la seguridad interior” (Canelo, 2011) de vastos sectores militares y civiles, conservando la distinción entre la defensa nacional (ámbito de las Fuerzas Armadas) y la seguridad interior (ámbito exclusivo de “todas las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación”) (Canelo, 2006a). También la Ley N° 24.439 de Servicio Militar Voluntario, de enero de 1995, fue catapultada primero para evitar las posibles repercusiones



políticas del asesinato del soldado Omar Carrasco, mientras cumplía con el Servicio Militar, e impulsada después por la necesidad del gobierno de responder al aumento del desempleo y, finalmente, por propósitos electorales (Canelo, 2011).

A mediados de la década la armonía entre el gobierno y las Fuerzas Armadas comenzó a deteriorarse, a partir de la combinación de varios procesos. Por un lado, el agotamiento de la participación en misiones de paz por motivos presupuestarios diluyó el principal rol que había articulado el gobierno para las Fuerzas Armadas. Los escasos avances realizados en el plano estratégico, a través del Decreto N° 1116 de “Directiva para la realización del Planeamiento Militar Conjunto” y de la Ley N° 24.948 de “Reestructuración de las Fuerzas Armadas” de abril de 1998 no lograron ninguna reorientación del “instrumento militar” hacia nuevos horizontes (Poczynok, 2013).

Este agotamiento coincidió, además, con la revitalización del debate sobre las “nuevas amenazas”, derivado de la reconfiguración de la agenda de seguridad internacional, regional y doméstica. Esta reconfiguración determinó la disolución de las fronteras entre seguridad interior y exterior, y que distintos fenómenos inscriptos en el ámbito de la seguridad interior, como el narcotráfico, las guerrillas, el terrorismo, el crimen organizado, el contrabando de armas, los conflictos étnicos, raciales, nacionalistas o religiosos, etc., comiencen a ser considerados como potenciales hipótesis de intervención militar (Koonings y Kruijt, 2003; Lutterbeck, 2004). Estos debates y las presiones del gobierno de los Estados Unidos alentaron nuevos intentos de “militarización de la seguridad interior”, especialmente en torno a la lucha contra el narcotráfico, primero, y contra la protesta social, después (Canelo, 2011).

Finalmente, las “autocríticas” del general Balza en abril de 1995 y febrero de 1998, por las cuales el jefe del EMGE reconoció y pidió “perdón” públicamente por los crímenes cometidos por el Ejército durante la dictadura, inauguraron la progresiva reapertura del frente de los derechos humanos y de un ciclo que ha sido denominado como “boom de la memoria” (Lvovich y Bisquert, 2008). Este nuevo clima de revisión del pasado nucleó desde la apertura de causas por robo de bebés (delito excluido de los alcances de las Leyes de Punto Final y Obediencia Debida), el arresto domiciliario de varios jefes procesistas, la aplicación de sanciones sobre varios ex represores, el procesamiento y los pedidos de extradición de cortes extranjeras contra represores argentinos, el inicio de los “Juicios por la Verdad”, entre otros. (Canelo, 2010 y 2011).

Las presidencias de Fernando de la Rúa y Eduardo Duhalde

Al igual que durante el gobierno de Menem, la política militar no fue central para el gobierno de la Alianza, aunque la misma también se superpuso con varios imperativos centrales de su agenda: el debilitamiento de la autoridad política, la fragmentación de la coalición gubernamental entre la Unión Cívica Radical y el FREPASO, el crecimiento y complejización de la protesta social, su incorporación a la agenda de la seguridad, el deterioro de las herramientas estatales para el mantenimiento del orden interno y, sobre todo, la crisis económica y el ajuste permanente (Canelo, 2010).

Al igual que en otros planos de política pública, en el de la política militar el gobierno de la Alianza se esmeró por hacer poco y conservar los precarios equilibrios existentes, intención que se reveló en las primeras designaciones de funcionarios. La selección de la nueva cúpula militar procuró evitar descabezamientos, nombrando militares conocidos en las fuerzas, que habían ocupado altos cargos durante las presidencias de Alfonsín y Menem, y que además eran cercanos a distintos dirigentes de la UCR. Al frente del Ejército fue designado el general Ricardo Brinzoni, mientras que



como Ministro de Defensa era nombrado Ricardo López Murphy, lo que consolidó la influencia de los ministros “técnicos” en el área de defensa, que venía despegándose durante los años noventa.

El gobierno de la Alianza heredó una “cuestión militar” que, como vimos, se había agravado significativamente durante la segunda presidencia menemista, donde se combinaban la indefinición doctrinaria, las privaciones presupuestarias, la reapertura del frente de los derechos humanos y un profundo malestar militar. Sin embargo, la inacción gubernamental profundizó el peso de esta herencia. Esto resultó especialmente evidente en el plano presupuestario, y el sector de la defensa se vio sometido a los mismos rigores que el resto de la sociedad argentina, en un contexto de ajuste permanente cuyo único objetivo era conservar el agotado régimen de Convertibilidad.

En 2000, año en que el gasto militar alcanzó apenas el 1,35% del PBI (Sain, 2002), el “incremento escalonado” de recursos presupuestarios que había sido dispuesto en la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas de 1998 aún no había sido implementado. Pero, agravando aún más la situación, en el mes de mayo el gobierno lanzó el Decreto N° 430, plan de ajuste que disponía una importante reducción de las retribuciones del personal del sector público nacional, incluidas las Fuerzas Armadas; y finalmente, en diciembre de 2000, la Ley N° 25.401 de Presupuesto 2001 suspendió definitivamente la aplicación de las disposiciones de la Ley N° 24.948.

Asimismo, en el marco del clima de revisión del pasado que se había abierto a mediados de la década del noventa, durante el gobierno de la Alianza también cobraron impulso múltiples iniciativas destinadas a levantar “lugares de la memoria”, como la conformación de archivos y centros de documentación, la construcción de monumentos y la identificación simbólica de espacios relacionados con la represión dictatorial (Lvovich y Bisquert, 2008). Pero el avance del frente de los derechos humanos se volvió inmanejable tras la declaración de “invalidez, inconstitucionalidad y nulidad insanable” de las Leyes de Punto Final y de Obediencia Debida, por parte del juez federal Gabriel Cavallo, en marzo de 2001.

Frente al avance de la profunda crisis militar que iba siendo alimentada por estos procesos, el EMGE y el Ministerio de Defensa actuaron como una verdadera sociedad. Por un lado, el general Brinzoni clausuró los efectos conflictivos de las “autocríticas” en la interna militar, alineado tras la consigna de “reconciliación nacional”, cuyo núcleo básico eran la impunidad (Salvi, 2011) y la reivindicación del terrorismo de Estado; al mismo tiempo, impulsó distintas propuestas para paliar la crisis presupuestaria, entre ellas la utilización de 15000 Planes Trabajar (planes de asistencia social para desocupados) para el programa de “Voluntarios para la Defensa”, o la utilización de dependencias militares inactivas como cárceles civiles. Por otro lado, López Murphy y su sucesor, Horacio Jaunarena, viabilizaban las presiones militares sobre el poder político, amparaban a los oficiales que se negaban a presentarse ante la justicia en el marco de causas por violaciones a los derechos humanos y alentaban la “militarización de la seguridad interior”.

Los numerosos intentos de viabilizar la intervención militar en política interna que proliferaron durante la presidencia de De la Rúa (Canelo, 2000), fueron abruptamente clausurados, sin embargo, primero, por la Ley N° 25.520 de Inteligencia Nacional, que regulaba el funcionamiento y controlaba las actividades de inteligencia del Estado y de los organismos del sistema de inteligencia, y que compartía el “consenso básico” de las leyes de defensa y seguridad, reduciendo los ámbitos de intervención militar en inteligencia; y, después, por el estrepitoso derrumbe del gobierno en diciembre de 2001.



La prescindencia de las Fuerzas Armadas en la profunda crisis de diciembre de 2001, donde se reeditaron escenarios que décadas atrás hubieran justificado ampliamente la interrupción del orden constitucional por parte de los militares, contribuyó para que gozaran de una importante estabilidad durante la breve presidencia de Eduardo Duhalde. Tanto Jaunarena como Brinzoni y el resto de la cúpula militar fueron confirmados en sus cargos, y el gobierno reconoció en numerosas ocasiones que las Fuerzas Armadas eran de las pocas instituciones argentinas que “permanecía en pie” (Canelo, 2006 a). La crisis social terminal de esos días alimentó algunas experiencias heterogéneas de “trabajo social solidario” en todo el país por parte de los militares, fundamentalmente en distribución de alimentos y medicinas hacia territorios marginales (Ugarte, 2003) que, sin embargo, fueron rápidamente canceladas por “competir” con las redes clientelares del peronismo.

Las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner

Las presidencias kirchneristas mostraron con claridad la profunda e inevitable asociación existente entre política militar y política de derechos humanos. Esta última fue reactivada en forma extraordinaria, pero no como una política pública más, sino como parte fundamental de la construcción de legitimidad y de la identidad política más general de ambos gobiernos.

El objetivo fundamental de los gobiernos kirchneristas en el plano de los derechos humanos fue el relanzamiento de los juicios por crímenes cometidos durante la dictadura. Tras las primeras señales concretas en tal sentido que se habían dejado ver durante el gobierno de la Alianza, en agosto de 2003 el Parlamento argentino declaró “insanablemente nulas” las leyes de “Obediencia Debida” y “Punto Final”, tras lo cual la Cámara Federal de la Ciudad de Buenos Aires ordenó la reapertura de las Causas ESMA y Primer Cuerpo de Ejército. En junio de 2005, la Corte Suprema de Justicia de la Nación confirmó la medida, declarando la inconstitucionalidad de estas leyes del alfonsinismo. Como consecuencia de la reapertura de estos juicios, entre los años 2007 y 2012, ya durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, fueron procesados casi mil efectivos de las Fuerzas Armadas y de seguridad, con un total de casi 300 condenas (Battagliano, 2013).

La relación del presidente Néstor Kirchner con las Fuerzas Armadas estuvo teñida de una decidida sobreactuación. La misma resultó evidente en la designación de la nueva cúpula militar: tras un descabezamiento del escalafón que alcanzó a 16 generales, 14 almirantes y 10 brigadieres, Kirchner nombró al general Roberto Bendini, hombre de su estrecha confianza, al frente del EMGE. Poco después, en marzo de 2004, en una ceremonia oficial de alto contenido simbólico, el presidente le ordenó a Bendini el retiro de los cuadros de los jefes procesistas Videla y Bignone de las paredes del Colegio Militar de la Nación.

Este énfasis en los derechos humanos no fue acompañado, en un inicio, por medidas concretas en el plano de la política de defensa: como Ministro de Defensa, el gobierno de Kirchner designó a José Pampuro, político duhaldista que mantenía buenas relaciones con los militares, que permaneció en el cargo hasta 2005 sin demasiadas innovaciones.

Sin embargo, en diciembre de 2005 se abrió una nueva etapa en la política de defensa, no sólo en la del gobierno kirchnerista, sino en la de toda la era democrática. La asunción de Nilda Garré como Ministro de Defensa marcó la llegada al cargo, por primera vez en la historia argentina, de una mujer. Dos años después llegaba otra mujer a la Presidencia de la Nación, la primera en ser electa y la segunda de toda la historia argentina en ocupar el cargo: Cristina Fernández de Kirchner. Este cambio decisivo en los criterios de reclutamiento político se retroalimentó con un inédito



fortalecimiento de la política de defensa, que incluyó numerosos cambios organizativos, educativos, de género, doctrinarios y presupuestarios.

Por un lado, se avanzó en la reconstrucción de la industria de la defensa, que había sido virtualmente destruida tras el desmantelamiento del aparato productivo llevado adelante con especial intensidad durante los años noventa. Ahora, la industria de la defensa comenzó a ser percibida por los gobiernos kirchneristas como una herramienta más de creación de empleo y de desarrollo económico y social, reorientación que fue acompañada por un renovado interés por el desarrollo de tecnología militar avanzada, o civil con aplicación en la defensa (Battaglino, 2013).

Por otro lado, se produjo una reorganización presupuestaria: si bien el crecimiento del presupuesto en términos relativos fue casi nulo (del 0,9% al 1,1% del PBI), entre 2003 y 2012, en términos absolutos creció un 190% (de 1.700 a 5.000 millones de dólares) (Battaglino, 2013). Este fortalecimiento presupuestario fue apuntalado, además, por el otorgamiento de un considerable aumento salarial para el personal militar, en el marco mayor de la política gubernamental de incremento de los ingresos de la burocracia estatal.

Finalmente son destacables los avances realizados en el plano específico de la dimensión estratégica de la Defensa. En el año 2006, mediante el Decreto N° 1691 o de “Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas”, se establecieron las pautas para el diseño, empleo y selección de equipamiento para el “instrumento militar”; y mediante el Decreto N° 727 se ordenó la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional, postergada por (nada menos que) 18 años. Asimismo, en cuanto al rediseño doctrinario del empleo de las Fuerzas Armadas, el Decreto N° 1.729 de 2007 abrió un “Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional”, cuyo objetivo fundamental fue apuntalar el control de la dirigencia civil sobre la defensa (Anzelini y Poczynok, 2012); y ya en 2009, por Decreto N° 1.714 se aprobó la “Directiva de Política de Defensa Nacional”, que ordenó las apreciaciones estratégicas de nuestro país y la adecuación a las mismas de la estructura, funcionamiento y previsiones de las Fuerzas Armadas (Poczynok, 2013).

Reflexiones finales

“En muchos casos se hizo política con los militares, pero no siempre hubo una política sobre la cuestión militar”.

Diputado Miguel Angel Toma, Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, 28 y 29 de diciembre de 1987: 4720.

Durante las últimas tres décadas, y como vimos a lo largo de este trabajo, numerosos y heterogéneos han sido los intentos de la dirigencia política por darle una respuesta a la persistente (y aun no saldada) pregunta fundamental de la transición: ¿qué hacer con las Fuerzas Armadas?

En este marco de gran heterogeneidad es posible, sin embargo, reconocer al menos dos tendencias.

La primera tiene que ver con la necesaria relación que, en el caso argentino, tuvo y tiene la política militar con la política de derechos humanos. Mientras terminamos de escribir estas líneas (julio de 2013), el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner debe postergar el ascenso del general César Milani, Jefe del EMGE, por las sospechas que pesan sobre el general de haber cometido graves crímenes durante la última dictadura militar. Lo mismo que hoy, las relaciones entre civiles y militares durante los últimos treinta años han estado profundamente atadas al peso ominoso de la tremenda experiencia dictatorial. Por eso, en el caso argentino en particular, todos los gobiernos democráticos



que se sucedieron desde 1983 debieron aceptar incluir dentro de su política militar una política de derechos humanos, o ver cómo dicho frente los desbordaba, inevitablemente. En este punto, debemos señalar nuestras distancias con marcos conceptuales que no incluyen dentro del concepto de “política militar” el de “política de derechos humanos”⁶⁰: si la “política militar”, es precisamente el “conjunto de decisiones orientadas a regular el comportamiento político” de las Fuerzas Armadas, y a buscar protección frente a la amenaza militar, creemos que la asociación es evidente, además de necesaria.

La segunda tendencia, tal como han comenzado a indicar otros trabajos⁶¹, está relacionada con la primacía que durante los últimos treinta años tuvo, en la Argentina, la política militar sobre la política de defensa. Como hemos demostrado, desde 1983 y hasta nuestros días la estrategia fundamental de abordaje de la dirigencia política de la “cuestión militar” fue la del control por sobre la de la conducción, en definitiva, la del disciplinamiento por sobre la de la construcción de autoridad. Difícilmente hubiera podido ser de otra manera en la inmediata postdictadura, cuando la amenaza militar era inminente, pero también lo fue cuando el “control civil” sobre las Fuerzas Armadas (esa inasible e inespecífica situación ideal, tan acariciada por muchos expertos en “relaciones cívico-militares”), pareció estar asegurada.

Durante tres décadas, la paradoja de las relaciones cívico-militares ha pesado, inestable pero persistentemente, inclinada sobre uno de sus términos. Aunque la nueva etapa abierta en 2005 en torno al fortalecimiento de la defensa mostró que esta dirección, como cualquier otra, es, en definitiva, reversible.

⁶⁰ Aquí, nuevamente, nuestra referencia es Battaglini, dado que en la argumentación elaborada por el autor para el caso alfonsinista, el concepto de “control civil” excluiría a la política derechos humanos de dicho gobierno (2010: 175 y ss.).

⁶¹ Especialmente Anzelini y Poczynok (2012) y Battaglini (2010).



Referencias bibliográficas:

Acuña, Carlos y Catalina Smulovitz (1995): “Militares en la transición argentina: del gobierno a la subordinación constitucional”, en AAVV, *Juicios, castigos y memorias. Derechos humanos y justicia en la política argentina*, Nueva Visión, Buenos Aires.

Anzelini, Luciano e Iván Poczynok (2012): “El primer Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (2007-2011): hacia el efectivo ‘gobierno político’ de la jurisdicción”, VII Jornadas de Sociología de la Universidad de La Plata, 5, 6 y 7 de diciembre de 2012.

Battaglino, Jorge (2013): “Auge, caída y retorno de la defensa en Argentina”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 13, N° 1, pp. 32-39.

Battaglino, Jorge (2010): “La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable”, en Gargarella, Roberto; Murillo, María Victoria y Mario Pecheny, compiladores, *Discutir Alfonsín*. Siglo XXI editores, Buenos Aires.

Canelo, Paula (2012): “‘Un ministerio de tercera línea’. Transformaciones en el reclutamiento y las trayectorias de los Ministros de Defensa argentinos”, en *PolHis*, Año V, N° 9, Buenos Aires, Programa Buenos Aires de Historia Política, pp. 319-329. <<http://historiapolitica.com/boletin9/>>

Canelo, Paula (2011): “Consideraciones sobre la subordinación de las Fuerzas Armadas argentinas durante los años noventa”, en Alfredo Pucciarelli (coord.): *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal*, Siglo XXI editores, Buenos Aires.

Canelo, Paula (2010): *¿Un nuevo rol para las Fuerzas Armadas? Políticos y militares frente a la protesta social, los derechos humanos y la crisis presupuestaria. Argentina (1995-2002)*, CLACSO, Buenos Aires.

Canelo, Paula (2009): “Elites parlamentarias y ‘cuestión militar’: los debates parlamentarios en torno a la Ley de Defensa Nacional, la Ley de Seguridad Interior y la Ley de Inteligencia Nacional. (Argentina, 1988-2001)”, en *Memorias XXVII Congreso ALAS 2009*. Buenos Aires, <<http://www.alas.fsoc.uba.ar/Congreso-2009/Home.html>>

Canelo, Paula (2006a): *Entre la política y la técnica. Las Fuerzas Armadas argentinas de la refundación a la prescindencia (Argentina, 1976-2001)*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, FLACSO, Buenos Aires.

Canelo, Paula (2006b): “La descomposición del poder militar en la Argentina: las Fuerzas Armadas durante las presidencias de Galtieri, Bignone y Alfonsín (1981-1987)”, en Alfredo Pucciarelli, compilador, *Los años de Alfonsín: ¿el poder de la democracia o la democracia del poder?*, Siglo XXI editores, Buenos Aires.

Centro de Estudios Nueva Mayoría (1997): “Evolución de los efectivos de las Fuerzas Armadas (1858-1997)”, Centro de Estudios Nueva Mayoría, Cuaderno N° 262, Buenos Aires.

Centro de Estudios Nueva Mayoría (1994): “Análisis del presupuesto militar argentino para 1995”, Centro de Estudios Nueva Mayoría, Cuaderno N° 110, Buenos Aires.

Diamint, Rut (2001): *Democracia y Seguridad en América Latina*, GEL, Buenos Aires.

Feaver, Peter (1996): “The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control”, *Armed Forces & Society*, vol.23, N° 2, pp. 149-178.

Fraga, Rosendo (1989): *La cuestión militar 1987-1989*, Centro de Estudios Nueva Mayoría, Buenos Aires.

Jelin, Elizabeth (2005): “Los derechos humanos entre el Estado y la sociedad”, en Juan Suriano, director, *Nueva Historia Argentina, Tomo 10, Dictadura y Democracia (1976-2001)*, Sudamericana, Buenos Aires.

Koonings, Kees y Dirk Kruijt (2003): “Latin American Political Armies in the Twenty-first Century”, en *Bulletin of Latin American Research*, (3), vol. 22, pp. 371-384.

López, Ernesto (1996): “Argentina 1991: las nuevas oportunidades para el control civil”, en López, Ernesto López y David Pion-Berlin: *Democracia y cuestión militar*. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.

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

Lutterbeck, Derek (2004): “Between Police and Military. The New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries”, *Cooperation & Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*. (1), Vol. 39, pp. 45-68.

Lvovich, Daniel y Jaquelina Bisquert (2008): *La cambiante memoria de la dictadura. Discursos públicos, movimientos sociales y legitimidad democrática*, Biblioteca Nacional y UNGS, Buenos Aires.

Mittelbach, Federico y Jorge Mittelbach (2000): *Sobre Áreas y Tumbas. Informe sobre desaparecidos*, Sudamericana, Buenos Aires.



Poczynok, Iván (2013): “Reforma sin conducción. La dimensión estratégica de la política de defensa durante el segundo gobierno de Carlos Menem (1995-1999)”, X Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires, julio de 2013.

Saín, Marcelo (2002): “Las Fuerzas Armadas en Argentina. Los dilemas de la reforma militar en una situación de crisis”, en *Security and Defense Studies Review*, Vol. 2, pp. 217-245.

Saín, Marcelo (2001): “Las ‘nuevas amenazas’ y las Fuerzas Armadas en la Argentina de los '90””, XXIII International Congress Latin American Studies Association (LASA), 2001.

Sain, Marcelo (1994): *Los levantamientos carapintada. 1987-1991/1 y 2*, CEAL, Buenos Aires.

Salvi, Valentina (2011): “La memoria institucional del Ejército Argentino sobre el pasado reciente (1999-2008)”, en *Militares e Política*, N° 8, jan.-jun. 2011. pp. 39-54.

Sancinetti, Marcelo (1988): *Derechos humanos en la Argentina Post-dictatorial*, Lerner Editores, Buenos Aires.

Ugarte, José Manuel (2003): “El Rol de las Fuerzas armadas y las situaciones de crisis política, económica y social”, en *Redes 2003 Academic Papers*, Center for Hemispheric Defense Studies, October 28-30, 2003, Santiago de Chile.