

# Capítulo VI

## *Reflexiones sobre la transición a la democracia en la Argentina*

⇨ Jorge Battaglini

La Argentina experimentó un proceso de transición a la democracia con marcadas diferencias respecto a los de Brasil, Chile y Uruguay que se caracterizaron por la ausencia de rebeliones militares y por una justicia transicional limitada o directamente ausente.<sup>1</sup> El gobierno del presidente Raúl Alfonsín (1983-1989), en cambio, sufrió tres revueltas militares y llevó a cabo un extenso proceso de juzgamiento de las violaciones a los derechos humanos cometidas durante el régimen militar (1976-1983) que no tiene antecedentes en la región. Existe en los casos mencionados una relación inversamente proporcional entre la extensión y características de la justicia transicional implementada y la estabilidad de las democracias recién establecidas. Este aspecto ha sido analizado por la literatura sobre transiciones que ha identificado dos grandes tipos: las que surgen del derrumbe/colapso del régimen militar previo y las pactadas/negociadas. Cabe mencionar que la mayor parte de los ejemplos de transición en el Cono Sur fueron del segundo tipo (Brasil, Chile y Uruguay), mientras que la Argentina es

---

<sup>1</sup> Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Barcelona: Paidós, 1994; Juan Linz y Alfred Stepan, *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.

un caso clásico de derrumbe o colapso, algo que ocurre generalmente luego de movilizaciones masivas, golpes o derrotas en guerras.<sup>2</sup>

Este capítulo analiza las características principales de la transición a la democracia en la Argentina haciendo hincapié en la dimensión de las relaciones civiles militares, en particular, en las políticas de control civil implementadas; y en la tensión entre la búsqueda de justicia por parte de los nuevos líderes democráticos y el mantenimiento de la estabilidad política. El trabajo examina el conjunto de medidas implementadas por el presidente Alfonsín para controlar al actor militar que se había convertido en el centro del sistema político entre 1930 y 1983. La creciente militarización de la política había culminado en la dictadura más violenta de la historia del país que dejó un saldo de 30.000 desapariciones.

Alfonsín afrontó el reto de implementar el control civil sobre Fuerzas Armadas que se habían autonomizado en los 50 años previos. Una dimensión central de este desafío implicaba el juzgamiento de cientos de militares sin que ello pusiera en riesgo la gobernabilidad democrática. Este dilema estuvo ausente en los casos de Brasil y Chile, ya que en ambos casos se sancionaron leyes de amnistía que fueron mantenidas en democracia y que impidieron llevar adelante un proceso similar al de la Argentina. La contrapartida fue su alto grado de estabilidad, aunque al costo de impedir el juzgamiento de los crímenes cometidos por las respectivas dictaduras.<sup>3</sup>

En el caso de la Argentina, la derrota en la Guerra de las Malvinas y el posterior colapso de la dictadura alejó el escenario de la negociación entre un gobierno militar que se derrumbaba aceleradamente y una oposición política que carecía de incentivos para pactar con las Fuerzas Armadas. La ausencia de un acuerdo entre el actor militar saliente y los líderes democráticos le confirió a éstos un elevado margen de maniobra que permitió llevar ante la justicia a más de 1200 miembros de las Fuerzas Armadas, algo que desataría la rebelión de Semana Santa en 1987.<sup>4</sup>

---

2 Felipe Agüero, *Militares, civiles y democracia: la España postfranquista en perspectiva comparada*, Madrid: Alianza Editorial, 1995.

3 Jon Elster, *La justicia transicional en perspectiva histórica*, Buenos Aires: Katz, 2007; Kathryn Sikkink, *La Cascada de la Justicia: cómo los juicios de lesa humanidad están cambiando el mundo de la política*, Buenos Aires: Gedisa, 2013.

4 Ernesto López, *Ni la Ceniza ni la Gloria: Actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín*, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 1994.

Un supuesto fundamental de este capítulo es que la utilidad del concepto de «transición a la democracia» para explicar situaciones actuales, debería ser contextualizada ya que el desarrollo de aquella literatura y, en particular, el análisis de la experiencia de la Argentina en los años ochenta, tuvo lugar en un contexto doméstico, regional e internacional muy distinto al presente. En este sentido, cualquier intento de extrapolar conclusiones de esa experiencia a otras más recientes, debería considerar que las condiciones de aplicabilidad, es decir, el contexto en el que Alfonsín llevó adelante sus políticas, han cambiado sustantivamente. Por ello, es fundamental el ejercicio de la contextualización que es crucial para mejorar nuestra comprensión de procesos políticos diversos y para determinar la validez externa del caso bajo análisis.

### *El contexto de implementación del control civil*

El contexto en el que Alfonsín implementó la política de control civil ha sido extensamente analizado.<sup>5</sup> Por un lado, su llegada al gobierno estuvo rodeada de una inusual combinación de factores. La presencia de una institución militar que se retiraba apresuradamente del gobierno luego de la Guerra de Malvinas, sin que tal derrota afectara sustantivamente el poder organizacional que los militares podían desplegar internamente. Las fuerzas armadas continuaban intactas en términos de capacidad de movilización, presencia territorial y cercanía de los centros urbanos. Por otra parte, el vencedor de la contienda no era un actor doméstico, sino una potencia extrarregional sin mayor intención de explotar la victoria más allá de la ocupación de las islas. Mientras que alguno de estos factores, en particular el primero, favorecía al nuevo gobierno; el segundo y tercero indicaban que su margen de maniobra no estaba exento de límites.

---

<sup>5</sup> Andrés Fontana, «La Política Militar en un Contexto de Transición: Argentina 1983-1989», Documento CEDES 34, 1990; Wendy Hunter, «Contradictions of civilian control: Argentina, Brazil and Chile in the 1990s», *Third World Quarterly* 15, (1994) pp. 633-653; Deborah Norden, *Military Rebellion in Argentina: Between Coups and Consolidation*, Lincoln y Londres: University of Nebraska Press, 1996; David Pion-Berlin, «Between Confrontation and Accommodation: Military and Government Policy in Democratic Argentina», *Journal of Latin American Studies* 23, 1991, pp. 543-571.

La situación era ciertamente paradójica: los actores democráticos que intentaban implementar el control civil no eran los mismos que habían vencido a las Fuerzas Armadas. En otras palabras, la caída del régimen militar no fue el resultado de un conflicto interno en el que los militares fueron el actor derrotado. La confusión sobre este punto llevó a algunos a pensar, por ejemplo, que los juicios de Núremberg eran el modelo a seguir por la Argentina, una propuesta que no contemplaba el contexto, el hecho de que las Fuerzas Armadas de la Alemania nazi habían sido destruidas por completo en la Segunda Guerra Mundial. En el caso de la Argentina, en cambio, la organización militar permanecía intacta y cohesionada alrededor de la idea de que la «victoria contra la subversión» había sido legítima independientemente de los métodos empleados.

Asimismo, la distancia temporal entre el establecimiento de la nueva democracia (1983) y el pico de la represión ilegal (1976) era muy reducida. Ello implicaba que una gran proporción de los integrantes de las Fuerzas Armadas que habían cometido violaciones a los Derechos Humanos aún prestaban servicio en 1983 y que, peor aún, en su mayoría se trataba de oficiales medios que estaban al mando de importantes unidades de combate, algo que complicaba al extremo su comparecimiento ante la justicia.

En suma, Alfonsín decidió lanzar un conjunto de medidas de política militar, además de los juicios por violaciones a los Derechos Humanos, en un contexto que no era enteramente favorable para su gobierno. Es posible especular que el numeroso conjunto de medidas que propuso pudo haber favorecido la implementación de su política militar. Esta conjetura, plausible racionalmente aunque difícil de demostrar empíricamente, indicaría que el gran número de políticas implementadas, sus avances y retrocesos —a veces inevitables a veces intencionales—, quizá no fue el resultado del voluntarismo, de la falta de información, de las presiones sociales, o de la ética de la convicción alfonsinista, sino de un cálculo político deliberado. En efecto, la variedad y complejidad de las políticas implementadas tuvieron el efecto concreto de dispersar y desgastar la capacidad de resistencia de las Fuerzas Armadas. Alfonsín lanzó numerosas iniciativas de manera simultánea algo que obligó a los militares a concentrar su capacidad de influencia y presión política en algunas de ellas, las que percibían como más perjudiciales para sus intereses institucionales. Se trató de una estrategia que en la práctica agotó al actor militar.

Los hechos y el tiempo transcurrido permiten afirmar que los militares concentraron gran parte de sus esfuerzos, sino la totalidad, en obstruir de diversas formas el proceso judicial de revisión del pasado. Los juicios consumieron gran parte de su atención y acción política y permitieron que las medidas de política militar pudieran implementarse sin mayor oposición. Por este mismo motivo, la política de revisión del pasado terminaría siendo vetada por el actor militar en 1987.<sup>6</sup>

Los procesos de revisión del pasado en etapas de transición están condicionados por las relaciones de fuerzas entre actores civiles y militares.<sup>7</sup> En el caso de las transiciones pactadas, los acuerdos negociados dificultan no sólo cualquier estrategia de revisión del pasado sino también la implementación de políticas del control civil destinadas a reducir las prerrogativas militares. Ello se debe a que los pactos de transición están respaldados por importantes sectores de la sociedad,<sup>8</sup> muchos de ellos beneficiados por las políticas implementadas durante el régimen militar. Todo ello termina favoreciendo la estabilidad política de la nueva democracia al costo, por supuesto, de la búsqueda de justicia.

En el caso de las transiciones por derrumbe, la capacidad de veto de los militares depende principalmente de su grado de cohesión interna. A mayor el grado de cohesión sobre un tema (en el caso de la Argentina fue la llamada «victoria contra la subversión») mayor su capacidad para imponer sus preferencias sobre el poder político. El retroceso en el proceso de revisión del pasado en la Argentina a partir de 1987 es un ejemplo de ello. Sin embargo, cabe destacar que la multiplicación de los juicios a militares desde 1984 y el Juicio a las Juntas Militares de 1985, cumplieron un rol fundacional al fortalecer el Estado de Derecho, permitiendo que la sociedad conociera los horrores que se habían cometido durante la dictadura y cimentando un sólido consenso social y político contrario a cualquier intervención militar en seguridad interna y sensible al uso arbitrario de la fuerza por parte del Estado.

Otra singularidad de la experiencia argentina fue que los juicios involucraron a una importante cantidad de oficiales con mando directo sobre tropas. Esta última característica fue la razón principal de los conflictos cíviles-militares

---

6 Jon Elster, *op.cit.*; Kathryn Sikkink, *op.cit.*

7 Felipe Agüero, *op. cit.*

8 *Ibid*

durante el gobierno de Alfonsín. Hacia junio de 1986, el número total de militares aguardando juicio era de alrededor de 1200.<sup>9</sup> Los militares se rebelaron en tres ocasiones frente a lo que definían como un «intento de destrucción de la institución militar».<sup>10</sup> El detonante de la primera revuelta militar —la de Semana Santa de abril de 1987— fue la resistencia de un oficial del Ejército a prestar declaración ante un Juez por una causa por violaciones a los Derechos Humanos.<sup>11</sup> La imposibilidad de llevar a este oficial a declarar ante la justicia, debido a la protección que recibía en una base militar, detonó la primera revuelta en Semana Santa de 1987. En el transcurso de la rebelión quedó de manifiesto que el Ejército no respondía la orden de represión de los alzados impartida por el presidente. Finalmente, el mismo el mismo Alfonsín debió trasladarse a uno de los cuarteles tomados por las fuerzas rebeldes y negociar con el líder del levantamiento el fin de la asonada. Pocos días después se sancionó la ley de Obediencia Debida que implicó el desprocesamiento de la mayoría de los militares que estaban siendo juzgados, de los 1200 en 1986, quedaron sólo 20 luego de la sanción de la ley.<sup>12</sup>

### *La política militar de Alfonsín*

El triunfo de Alfonsín en las elecciones presidenciales de 1983 abrió una nueva etapa en las relaciones entre civiles y militares de la Argentina. El mandatario comprendió tempranamente que el fracaso político, militar y económico del régimen militar ofrecía una oportunidad única para el establecimiento del control civil. Por primera vez en la historia argentina, los militares carecían de aliados políticos y económicos. Desde esta perspectiva, los golpes de Estado habían contado siempre con el apoyo de actores de la sociedad civil cuyo compromiso democrático se diluía con extrema rapidez.<sup>13</sup> La recurrente dinámica golpista

---

<sup>9</sup> Ernesto López, *op.cit.*

<sup>10</sup> El uso del término «militares» alude solamente a los miembros del Ejército, que fueron los protagonistas excluyentes de las distintas rebeliones.

<sup>11</sup> Marcelo Sain, *Los levantamientos carapintadas, 1987-1991*, vol. 2, Buenos Aires: CEAL, 1994.

<sup>12</sup> Ernesto López, *Seguridad Nacional y Sedición Militar*, Buenos Aires: Legasa, 1987.

<sup>13</sup> Distintas explicaciones sobre los golpes de estado en América Latina pueden encontrarse en: John Fitch, *The military coup d'état as a political process: Ecuador, 1948-1966*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1977; Eric Nordlinger, *Soldiers in Politics: Military Coups and Governments*, New

reflejaba las dificultades para alcanzar acuerdos institucionales básicos entre los principales actores políticos, sociales y económicos del país. Cualquier grupo civil podía «golpear» la puerta de los cuarteles en búsqueda de protección para sus intereses. En este contexto pretoriano, la construcción de instituciones de control civil carecía de sentido para actores que no necesitaban militares plenamente subordinados al poder político. El alto nivel de politización de las Fuerzas Armadas fue, entonces, funcional a la falta de instituciones colectivamente aceptadas en la sociedad argentina.<sup>14</sup>

La sociedad civil argentina comprendió que el control civil sobre los militares era inviable si persistía la formación de «coaliciones golpistas», que atribuían legitimidad a los militares para alterar las reglas del juego democrático. Por ello, la implementación exitosa del control civil sólo podía resultar de un acuerdo entre las principales fuerzas políticas respecto de la función que debían cumplir los militares en la sociedad.

El control civil es siempre un resultado institucional. Fue este costoso aprendizaje político colectivo, consecuencia del funesto proceso militar, el que estableció las bases para el abandono de la «solución militar» y la implementación del control civil. Sin embargo, alcanzar esta clase de acuerdo es una condición necesaria, pero no suficiente, para lograr la subordinación militar. Es fundamental también la presencia de militares dispuestos a aceptar tales cambios y, principalmente, la existencia de una voluntad política para llevarlos a cabo.<sup>15</sup>

Como se mencionó previamente, Alfonsín consideraba que el ciclo de golpes de Estado había sido el resultado de la formación de coaliciones civiles militares y que el funcionamiento recurrente de éstas había distorsionado el rol militar. Sostenía que «una deformada concepción de la seguridad nacional, fue el factor generador de pesadas deformaciones orgánicas, funcionales y

---

Jersey: Prentice-Hall, 1977; Abraham Lowenthal y John Fitch (eds), *Armies and Politics in Latin America*, Nueva York y Londres: Holmes & Meier, 1986; Robert Potash, *El Ejército y la Política en Argentina*, Buenos Aires: Sudamericana, 1995; Alain Rouquié, *Poder Militar y Sociedad Política en Argentina*, Buenos Aires: Hyspamérica, 1985.

<sup>14</sup> Jorge Battaglino, «La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable», en María Victoria Murillo et al (comps.), *Discutir a Alfonsín*, Buenos Aires: Siglo XXI, 2010.

<sup>15</sup> *Ibid*

aun conceptuales (de las fuerzas armadas)». <sup>16</sup> Estas deformaciones debían ser corregidas, no sólo porque podían ser funcionales a un nuevo intento de golpe militar o de presión militar, <sup>17</sup> sino porque también afectaban severamente la asignación de recursos en un contexto donde era necesaria su redistribución hacia otras áreas del Estado. Debía desterrarse, en especial, la Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN) que había legitimado la participación de los militares argentinos en la política interna. La estrecha relación entre la seguridad de la nación y la política doméstica se transformó en la principal preocupación de los militares hacia finales de los años cincuenta. Las fuerzas armadas comenzaron a identificar a distintos actores sociales como una amenaza a la seguridad. El temor militar al llamado «enemigo interno» se potenció considerablemente luego de la revolución cubana en 1959. Grupos tan dispares como el movimiento obrero, los partidos políticos o miembros de la Iglesia, entre otros, pasaron a ser definidos como «elementos disgregantes de la nación». Esta obsesión con la política interna fue reforzada externamente por el apoyo brindado por los Estados Unidos y Francia: ambos países ofrecieron doctrina, entrenamiento y equipamiento para la lucha contrainsurgente. <sup>18</sup>

La política militar de Alfonsín se implementó principalmente en los cuatro primeros años de su mandato. Su principal objetivo fue corregir el conjunto de deformaciones que las Fuerzas Armadas habían acumulado a lo largo de una prolongada historia de intervencionismo. Tales deformaciones no sólo habían tenido trágicas consecuencias para la sociedad argentina, sino que también habían contribuido a la primera derrota militar en toda su historia.

A continuación, se analizan seis políticas principales de control civil: 1) la resolución de los conflictos limítrofes; 2) la modificación del marco normativo;

---

<sup>16</sup> Raúl Alfonsín, *Memoria Política: Transición a la democracia y derechos humanos*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2009.

<sup>17</sup> Tal como quedó expresado en sus memorias, Alfonsín temió la posibilidad de un golpe de Estado por lo menos hasta 1987: «otro motivo de preocupación, bastante más serio, era la posibilidad de que el traslado de tropas del Cuerpo II a la provincia de Buenos Aires solo sirviera para agrandar el motín. Temía lo que en mis anteriores conversaciones con Ríos Ereñú llamábamos un ‘golpe de estado técnico’. Ríos Ereñú denominaba así a una acción que apuntara a lesionar por etapas la autoridad del poder ejecutivo, hasta llegar al colapso.... También tenía presente que una negativa generalizada a reprimir una insubordinación militar podía provocar el derrumbe de la autoridad civil». Raúl Alfonsín, *op.cit.*, p.61.

<sup>18</sup> Ernesto López, *Seguridad Nacional y Sedición Militar*, *op.cit.*



3) el fortalecimiento de rivales funcionales; 4) el fortalecimiento del Ministerio de Defensa; 5) la reducción de la organización militar y 6) el control ejecutivo y legislativo de los ascensos militares.

### *Resolución de conflictos limítrofes*

La presencia de amenazas externas o internas a la defensa y seguridad pueden transformarse en una fuente de poder organizacional para los militares. A mayor cantidad de amenazas percibidas, mayor es el tamaño y presupuesto que necesitan las Fuerzas Armadas para enfrentarlas. La Argentina que heredó Alfonsín mantenía tres hipótesis de conflicto principales que establecían una fuerte presión para el mantenimiento de un elevado presupuesto militar. A pesar de los avances en la cooperación con Brasil, aún persistía la hipótesis de conflicto con ese país y, además, se mantenían otras con Chile y Gran Bretaña.

El gobierno de Alfonsín avanzó en la resolución de los problemas limítrofes pendientes con Chile y en el inicio de una nueva etapa de cooperación e integración con Brasil. La exitosa distensión que resultó de tal estrategia permitió legitimar la reducción del presupuesto militar y desactivar progresivamente las hipótesis de conflicto con ambos países. Al reducir sustancialmente la posibilidad de conflicto regional, Alfonsín debilitó considerablemente una fuente de poder interno para los militares.

El paso más trascendente en el proceso de cooperación y comienzo de la integración con Brasil fue el encuentro que tuvo lugar a fines de noviembre de 1985 entre los entonces presidentes de la Argentina, Raúl Alfonsín, y de Brasil, José Sarney. Ambos mandatarios firmaron la Declaración de Iguazú, documento que explicitaba las posiciones convergentes de ambos gobiernos respecto de temas tales como el Consenso de Cartagena, el Grupo de Apoyo a Contadora, la creación de una Zona de Paz y Cooperación en el Atlántico Sur, y la posición argentina de defensa de sus derechos soberanos sobre las islas Malvinas en la ONU. Además, se suscribió la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear, por la cual se reafirmaban los propósitos pacíficos de sus respectivos programas nucleares. Finalmente, ambos gobiernos lanzaron el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) en junio de 1986, principal antecedente del

Mercosur.<sup>19</sup>

Con respecto a Chile, Alfonsín definió la cuestión del diferendo limítrofe con ese país como la «prioridad número uno» de su gestión. El primer paso importante en esta cuestión se concretó el 23 de enero de 1984, cuando los cancilleres de la Argentina y Chile firmaron la Declaración Conjunta de Paz y Amistad, donde ambos gobiernos expresaron su decisión de solucionar por medios pacíficos las controversias entre sus respectivos países. Como resultado de este acercamiento, el presidente Alfonsín convocó en julio de 1984 a todos los ciudadanos a expresar su opinión respecto de la firma o no de un tratado de paz con Chile por medio de una consulta popular y no vinculante. La consulta popular otorgó un amplio apoyo al gobierno para que concluyera el conflicto pendiente con Chile: 81% de los votos a favor de la firma del tratado de paz con Chile y 17% en contra.<sup>20</sup> Poco tiempo más tarde, en noviembre de 1984, los cancilleres de la Argentina y Chile firmaron en el Vaticano el Tratado de Paz y Amistad.

### *Modificación del marco normativo*

El marco legal de la defensa y seguridad de un Estado regula el ámbito de empleo de las Fuerzas Armadas. Las leyes de defensa y seguridad establecen generalmente que la misión principal de aquellas es la defensa contra amenazas o agresiones externas; sin embargo, en muchos países también contemplan y autorizan la participación de los militares en misiones de seguridad interna. La Argentina es el único país de América Latina que desde 1987, establece una distinción taxativa entre defensa externa (reservada para las Fuerzas Armadas) y seguridad interior (ámbito de acción de las fuerzas de seguridad).

El marco legal de la defensa y seguridad que hereda Alfonsín en 1983, la Ley 16.970 de Defensa Nacional sancionada en 1966, fusionaba las cuestiones de defensa externa y de seguridad interna bajo el paraguas de la seguridad

---

<sup>19</sup> Mónica Hirst, «Avances y desafíos en la formación del Mercosur», en Roberto Bouzas y Mónica Hirst (comps.), *Situación Latinoamericana. Los procesos de integración económica en América Latina*, Madrid: CEDEAL, 1983.

<sup>20</sup> La Nación, 26 de noviembre de 1984.

nacional.<sup>21</sup> A partir de 1973, este marco normativo estableció las bases para una creciente participación de las Fuerzas Armadas en la lucha antisubversiva que culminaría con el golpe de Estado de 1976.

Alfonsín consideraba que el marco normativo heredado del régimen militar legitimaba la intervención de los militares en la política interna. Por ello, la exclusión legal de tal posibilidad era juzgada como el mejor recurso para privar a las Fuerzas Armadas de herramientas legales que les permitieran expandir su influencia política. De esta manera, se intentaban eliminar las condiciones que en muchos casos habían favorecido la irreversible carrera hacia el golpe de estado.

La sanción de la Ley de Defensa Nacional en 1988 (Ley 23554) representó la derogación formal de la Doctrina de la Seguridad Nacional. Esta ley establece que la defensa del Estado está dirigida a repeler o disuadir agresiones de origen externo (art. 2). Así, las Fuerzas Armadas pierden la prerrogativa legal de participar en misiones de seguridad interna; su ámbito de empleo pasó a concentrarse exclusivamente en la defensa exterior. El artículo 9 de la norma establece la conformación del Consejo de Defensa Nacional (CODENA), integrado por el Presidente de la Nación, el Vicepresidente, los ministros del Gabinete Nacional y el responsable del organismo de mayor nivel de inteligencia. El CODENA tiene la función de asesorar al Presidente de la Nación en la conducción integral de la guerra y en asistir y asesorarlo en la «determinación de los conflictos, de las hipótesis de conflicto y de guerra así como también en la adopción de estrategias, en la determinación de hipótesis de confluencia y en la preparación de los planes y coordinación de las acciones necesarias para su resolución».<sup>22</sup>

Cabe mencionar que uno de los pilares fundacionales de la democracia argentina ha sido la estricta separación legal entre las esferas de defensa nacional y seguridad interior. Este principio de demarcación es el resultado de importantes acuerdos interpartidarios que se plasmaron en la Ley de Defensa Nacional de 1988, la Ley de Seguridad Interior de 1991 y la de Inteligencia Nacional del 2001. Este marco legal se completó en 2006 con el decreto reglamentario de la Ley de Defensa. La Ley de Seguridad Interior prevé que la participación de los

---

21 Ernesto López, *Seguridad Nacional y Sedición Militar*, *op.cit.*

22 República Argentina, *Ley de Defensa Nacional* (23.554), artículo 12, 13 de abril de 1988.

militares en la seguridad interna sólo se admitiría en determinadas circunstancias excepcionales: para proveer apoyo logístico a requerimiento del Comité de Crisis y con el acuerdo del/los gobernador/es, o por decisión presidencial, previa declaración del estado de sitio y sin afectar su doctrina, organización, equipamiento y capacitación. Se trata de circunstancias excepcionales que requieren mecanismos institucionales que reconozcan de manera formal la existencia de coyunturas críticas en el marco de acuerdos políticos. Por ejemplo, la conformación del Comité de Crisis se limita a supuestos como el peligro de la vida, la libertad y el patrimonio de los habitantes de una región, o cuando derechos fundamentales se vean gravemente amenazados. Asimismo, el 3 de diciembre de 2001 fue promulgada la Ley 25520 de Inteligencia Nacional, que regula el funcionamiento y controlaba las actividades de inteligencia del Estado y de los organismos del sistema de inteligencia. Esta ley estipula que la «Inteligencia Estratégica Militar», se encarga del «conocimiento de las capacidades y debilidades del potencial militar de los países que interesen desde el punto de vista de la defensa nacional», esta actividad se lleva a cabo en la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar, bajo la jurisdicción del Ministerio de Defensa.<sup>23</sup>

La demarcación se terminó de completar en 2006 con la reglamentación de la Ley de Defensa de 1988. El decreto reglamentario establece con mayor precisión las funciones específicas de las Fuerzas Armadas, y limita su ámbito de actuación a los casos de agresiones armadas por parte de otros Estados. Este límite no sólo hace referencia a sus acciones directas, sino también a todas aquellas actividades previas, o aledañas, como la formación y el entrenamiento, la compra de materiales y equipos. Así, el artículo III establece:

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 24 059 de Seguridad Interior.<sup>24</sup>

El decreto desestima de forma explícita las tendencias internacionales que

---

23 República Argentina, *Ley de Inteligencia Nacional* (25520), 27 de noviembre de 2001.

24 República Argentina, *Ley Seguridad Interior* (24059), artículo 3, 18 de diciembre de 1991.

podrían invocarse para justificar la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior:

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 de “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.<sup>25</sup>

Las cuatro normas se complementan y convergen en la regla que establece que la defensa nacional es el ámbito exclusivo de injerencia de las Fuerzas Armadas. Este ordenamiento normativo es la expresión institucional de un acuerdo mucho más constitutivo que favoreció la desmilitarización del sistema político al anular el protagonismo que históricamente tuvieron las Fuerzas Armadas.<sup>26</sup>

### *Fortalecimiento de rivales funcionales*

Los rivales funcionales son organizaciones estatales no estrictamente militares, pero con capacidad para combatir junto a las Fuerzas Armadas en un conflicto bélico o, eventualmente, enfrentarse a ellas en el caso de un conflicto interno. Dependiendo el caso, puede tratarse de milicias estatales o provinciales, de una guardia nacional, o de fuerzas intermedias como la Gendarmería o la Prefectura.

En el caso de la Argentina, la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval eran fuerzas que habían estado históricamente subordinadas al Ejército y a la Armada respectivamente. Ambas son consideradas fuerzas intermedias, es decir, organizaciones con estado militar pero con capacidad para responder a

---

<sup>25</sup> República Argentina, *Decreto Reglamentario de la Ley de Defensa* (727), 12 de junio de 2006.

<sup>26</sup> Jorge Battaglino, «La Argentina desde 1983: un caso de desmilitarización del sistema político», *Revista S.A.A.P.*, Vol. 7, N° 2 (Noviembre 2013).

amenazas tanto en el ámbito de la seguridad interior como en el de la defensa nacional.

Hacia 1984, la Gendarmería contaba con 22.000 miembros y la Prefectura con 13.000, es decir, un contingente de 35.000 hombres, casi el 50% de los efectivos que poseía el Ejército en ese entonces.<sup>27</sup> Al estar compuestas exclusivamente por voluntarios, ambas fuerzas habían desarrollado un espíritu de cuerpo y un prestigio muy elevados. Su equipamiento les otorgaba un poder de fuego muy superior al del resto de las fuerzas de seguridad. Su capacidad militar había quedado de manifiesto durante la Guerra de Malvinas, donde ambas fuerzas se desempeñaron con un alto grado de profesionalismo en distintas situaciones de combate.

A poco de asumir la presidencia, Alfonsín substraigo a la Gendarmería y a la Prefectura del mando directo del Ejército y de la Armada; ambas pasaron a depender del Ministerio de Defensa. Desde ese momento y hasta la actualidad, la Gendarmería Nacional tiene la responsabilidad de control y vigilancia de fronteras y la custodia de objetivos estratégicos, como por ejemplo, las centrales de energía. Por su parte, la Prefectura es responsable de la seguridad de los puertos y ríos. Se trata de objetivos que generalmente intentan ser ocupados de inmediato en el marco de un golpe de Estado.

Durante su gobierno, Alfonsín pudo contar con la Gendarmería en tres crisis distintas. Durante el levantamiento de Semana Santa la Gendarmería fue movilizada para custodiar los medios de comunicación.<sup>28</sup> Fue nuevamente empleada en la mañana del 18 de enero de 1988, cuando un pequeño grupo comando tomó por asalto el aeroparque de la ciudad de Buenos Aires. Se trataba de un núcleo reducido liderado por un comodoro retirado e integrado por civiles ultranacionalistas. El grupo se proponía eliminar físicamente al jefe de la Fuerza Aérea. En pocas horas fueron controlados por tropas de Gendarmería. Finalmente, fue utilizada el 2 de diciembre de 1988, cuando un grupo de 30 hombres intentó liberar al Teniente Coronel Rico (líder del levantamiento de enero de 1988) del penal de Magdalena. La acción de los gendarmes que lo custodiaba evitó que lo consiguieran. La disponibilidad de la Gendarmería fue

---

<sup>27</sup> International Institute for Strategic Studies (1985), *The Military Balance 1985*, Londres: IISS, 1986.

<sup>28</sup> Raúl Alfonsín, *op.cit.*, p. 62.

esencial en estas crisis, sobre todo en un contexto donde estuvo puesta en dudas la disponibilidad del Ejército para movilizarse y reprimir a los sublevados.

### *Fortalecimiento del Ministerio de Defensa*

Los ministerios de defensa son una institución clave para el diseño e implementación de la política militar. El Ministerio de Defensa ha sido históricamente débil en la Argentina y, en general, en el resto de los países de América Latina.<sup>29</sup> Su debilidad se debió tanto a la falta de prerrogativas legales para el ejercicio del control sobre las distintas fuerzas, como así también a la carencia de profesionales civiles entrenados en cuestiones de defensa. Los ministros de esta área han sido generalmente militares y los asuntos de defensa y seguridad, una área dominada por el pensamiento castrense.

Alfonsín implementó una política de fortalecimiento del Ministerio de Defensa que comenzó con la sanción de la Ley de Ministerios, de diciembre de 1983. Mediante esta norma, el Ministerio pasó a ser la máxima autoridad en materia de política militar. Se designó un civil como Ministro que respondía directamente al jefe del Ejecutivo. La línea de comando que tradicionalmente favorecía el acceso directo al Presidente de los jefes de cada arma, quedó establecida a partir de 1984 desde el jefe de cada fuerza al Ministerio de Defensa y de allí al presidente.<sup>30</sup> Se le otorgó autoridad al Ministerio para controlar el presupuesto, los salarios, ascensos y las empresas militares. En este último caso, un total de 34 empresas fueron transferidas al Ministerio de Defensa y puestas bajo la dirección de civiles. También se nombró a un civil en la Escuela de Defensa Nacional, con la intención de comenzar a construir desde allí capacidades civiles para la gestión de la política militar. El Ministerio de Defensa se fortaleció también en términos presupuestarios. Pasó de consumir el 25% del presupuesto de defensa en 1984 a absorber el 32% en 1989.<sup>31</sup>

---

29 Gregory Weeks, «Is the mold being broken? Defense ministries and democracy in Latin America», *Journal of political and military sociology*, 31:1 (2003), pp.23-37.

30 David Pion-Berlin, «Between Confrontation and Accommodation: Military and Government Policy in Democratic Argentina», *Journal of Latin American Studies* 23, (1991), pp. 543-571.

31 Herbert Huser, *Argentine Civil Military Relations*, Washington: National Defence University, 2002.

### *Reducción de la organización militar*

Algunas de las primeras medidas adoptadas por Alfonsín estuvieron destinadas a reducir el poder organizacional de los militares. Las Fuerzas Armadas habían desarrollado una gran presencia territorial. No había localidad importante de la Argentina que no tuviera cerca alguna base o unidad de alguna de las tres fuerzas. Gracias a esta proximidad geográfica los militares podían movilizarse rápidamente hacia cualquier centro urbano en casos de crisis. Asimismo, su amplio despliegue territorial les permitía desarrollar una fluida interacción y construir redes de contacto con la sociedad civil de cada localidad. En muchos casos, la supervivencia de muchas comunidades del interior del país dependía de la presencia de alguna base de las Fuerzas Armadas.

Alfonsín redujo el presupuesto militar del 3,47% del PBI en 1983 al 1,88% en 1989.<sup>32</sup> Asimismo, el personal militar disminuyó de 175.000 efectivos en 1983 a 78.000 en 1989, es decir, el 60%. El Ejército fue la fuerza más perjudicada porque era la que más dependía de la utilización de conscriptos. Además, fue la fuerza que perdió mayor cantidad de efectivos, un total de 43.375. El cuerpo de oficiales y suboficiales se redujo el 8,76%, mientras que los conscriptos descendieron el 54,88%.<sup>33</sup>

Aunque la reducción de unidades militares fue mínima, la drástica reducción presupuestaria y de efectivos afectó el mantenimiento y la disponibilidad del equipamiento militar. El mantenimiento de la misma estructura organizativa combinado con una drástica reducción del presupuesto y del número de efectivos, contribuyó al virtual colapso de la organización militar que implicó una reducción sustantiva de la capacidad de movilización de las Fuerzas Armadas, especialmente del Ejército.

### *Control ejecutivo y legislativo de los ascensos militares*

El control del poder ejecutivo y del Congreso sobre la designación de los grados superiores de las Fuerzas Armadas es una prerrogativa de la mayor parte de los gobiernos democráticos. Mediante este control, se puede favorecer la

---

32 Thomas Scheetz, «El Presupuesto defensa en Argentina: su contexto y una metodología de análisis», *Security and Defence Studies Review* 2 (2002), pp. 46-65.

33 Herbert Huser, *op.cit.*



promoción de oficiales comprometidos con la democracia, centrados en lo profesional o que, idealmente, reúnan ambas condiciones.

Alfonsín modificó la composición que históricamente habían tenido las cúpulas militares. A partir de la década del treinta, los altos mandos del Ejército provenían mayoritariamente de las armas de caballería o infantería, las más numerosas y de mayor gravitación política. En cambio, entre 1983 y 1989, casi el 35% de los generales del Ejército fueron del arma de artillería. El crecimiento de esta rama, de alto perfil técnico y especialización, indica una opción de Alfonsín por oficiales más orientados a lo profesional. Del total de generales ascendidos por Alfonsín durante su mandato, 34,4% perteneció a la artillería, le siguió la infantería con 31,3% y caballería con 21,9%.

En el caso de la Fuerza Aérea, Alfonsín optó por la elección de mandos superiores que tuvieran un alto perfil profesional y compromiso con la democracia. El jefe de la Fuerza Aérea durante gran parte de su mandato, el Brigadier Ernesto Crespo, fue un claro ejemplo de esta orientación. Alfonsín contó con el apoyo incondicional del Brigadier Crespo en las distintas crisis militares que enfrentó durante su gobierno. Este apoyo fue especialmente notorio en la primera de ellas, la de Semana Santa de 1987. Tal como lo narra el propio Alfonsín en su *Memoria Política* «Crespo me manifestó que la Fuerza Aérea estaba plenamente comprometida con el orden constitucional y agregó que tanto él como su fuerza me apoyaban y combatirían, de ser necesario»<sup>34</sup>. Las manifestaciones de apoyo de Crespo continuaron e incluso, se ofreció a acompañar a Alfonsín si éste decidía marchar con la ciudadanía hacia Campo de Mayo.

Es probable que la posición de Crespo y de la cúpula de la Fuerza Aérea también fuera compartida por gran parte de los oficiales de esa fuerza. Esto se debe a que fue la menos comprometida con la represión ilegal y la que tuvo un desempeño destacado en el conflicto de Malvinas.

---

34 Raúl Alfonsín, *op.cit.*, p. 161

### *Comentarios finales*

El principal objetivo de la política militar del gobierno de Alfonsín fue controlar a los militares, debilitarlos en tanto actores políticos. Alfonsín intentó corregir las «deformaciones» de la institución militar; sin esa transformación era inviable avanzar en el diseño del instrumento para la defensa que demandaba el nuevo contexto democrático.

El establecimiento del control civil no hubiera sido posible sin la existencia de un fuerte consenso político sobre las reglas democráticas. Sin embargo, tal consenso hubiera sido insuficiente sin la voluntad política para llevar a cabo la implementación del control. Alfonsín tuvo la voluntad política de construir un conjunto de instituciones en el área de las relaciones cívico militares que reflejan el acuerdo más sustantivo y perdurable que ha alcanzado la democracia argentina. La Argentina enfrenta una multiplicidad de desafíos sociales e institucionales, pero, a diferencia de otros países de la región, la influencia y el poder militar no es uno de ellos.

Cabe mencionar que la política militar durante este periodo también tuvo algunas limitaciones. Quizá la principal fue la ausencia de una política de defensa. La combinación de juicios por los Derechos Humanos junto a la reducción de poder material y de la autonomía militar –sin la implementación de una política de defensa clara– condujo a los militares a pensar que estaba en marcha un proceso de destrucción de las Fuerzas Armadas. Como sostiene un asesor militar de Alfonsín de la época, su gobierno estaba más preocupado en «que los militares no fueran nunca más factor de poder».<sup>35</sup> La preocupación dominante sobre cómo reducir el poder militar dejó de lado los temas estrictamente profesionales.

Cabe especular que si Alfonsín hubiera diseñado e implementado una nueva política de defensa, es probable que algunos militares hubieran desplazado su atención de la revisión del pasado a los nuevos desafíos vinculados a su profesión. Esto hubiera facilitado la construcción de una coalición con sectores de las fuerzas armadas con el fin de llevar a cabo la delicada tarea de juzgar y, al mismo tiempo, desactivar políticamente a los militares.

---

35 Ernesto López, *Seguridad Nacional y Sedición Militar*, op.cit., p. 78.