

‘Un ministerio de tercera línea’.

Transformaciones en el reclutamiento y las trayectorias de los Ministros de Defensa argentinos*

Paula Canelo *

(CONICET/IDAES-UNSAM/UBA)

Resumen

El trabajo analiza las transformaciones en los criterios de reclutamiento y trayectorias de los sucesivos Ministros de Defensa entre 1976 y 2006. En primer lugar, aborda el rol secundario jugado por la cartera durante la última dictadura militar, su subordinación al “reparto tripartito del poder” y la rotación entre funcionarios militares y civiles. En segundo lugar identifica, durante la transición a la democracia, el pasaje de una primera etapa, caracterizada por el ascenso de los “ministros políticos” y “comodines” del gabinete, sin experiencia en el área, a una segunda caracterizada por la valoración de la experiencia específica en Defensa y por la estabilidad del ministro en el cargo, mientras la “cuestión militar” era vinculada con la “cuestión de los derechos humanos”. En tercer lugar, analiza las tendencias que se consolidaron entre 1989 y 2001 en el área, mientras la “cuestión militar” era asociada con el “ajuste estatal”: el predominio de Economía sobre Defensa, la valoración de las credenciales “técnicas” y la “internacionalización” de los altos funcionarios. Finalmente, explica de qué forma a partir de 2001 se consolidó la estabilidad en el área, para concluir con la apertura de una nueva etapa a partir la llegada al ministerio de Nilda Garré en 2005.

* Agradezco muy especialmente la invitación a participar de este dossier a sus coordinadoras, Mariana Heredia, Mariana Gené y Luisina Perelmiter, quienes no sólo me permitieron acceder a fuentes que enriquecieron decisivamente este trabajo sino que además realizaron comentarios fundamentales al mismo. También las valiosas recomendaciones bibliográficas y sugerencias de Germán Soprano, las observaciones de los referees que tuvieron a su cargo la evaluación de este trabajo y la atenta tarea de relevamiento de fuentes de Jimena Méndez.

* Paula Canelo es Investigadora del CONICET con sede en el IDAES (UNSAM). Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO), Magíster en Ciencia Política (IDAES-UNSAM) y Licenciada en Sociología (FCS-UBA). Es Docente regular de la UBA y de la UNSAM. Publicó numerosos trabajos en nuestro país y en el extranjero sobre historia política e historia reciente, entre otros, (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)*, Buenos Aires: CLACSO; (2008) *El Proceso en su laberinto. La interna militar de Videla a Bignone*, Buenos Aires: Prometeo; y (2010) “Dictature et politique. L’expérience fondatrice inachevée du ‘Processus de réorganisation nationale’ (Argentine 1976-1983)”, *Vingtième Siècle. Revue d’Histoire* 105.

Palabras clave: Ministerio de Defensa - Reclutamiento – Trayectorias – Fuerzas Armadas -Argentina

Abstract:

The paper analyzes the changes in the recruitment criteria and the careers of successive Ministers of Defense between 1976 and 2006. First, it addresses the secondary role played by this position during the last military dictatorship, their subordination to the “tripartite distribution power” and the rotation between military and civilian officials. Secondly it identifies, during the transition to democracy, the passage of a first stage, characterized by the rise of “political” and “joker” ministers in the cabinet, with no experience in the area to a second stage, characterized by the valuation of specific experience in Defense as well as the stability of this civil servant, the “military question” being linked to “human rights issue.” Third, analyzes trends that consolidated between 1989 and 2001 in the area. While the “military question” was associated with “state adjustment”: the predominance of economic challenges on Defense draw a valorization of “technical” and “international” credentials on senior officials. Finally, the article explains how, after 2001, we assist to the consolidation of stability in the area, concluding with the opening of a new stage from arrival at the ministry of Nilda Garre in 2005.

Keywords: Ministry of Defense – Recruitment – Trajectories – Armed Forces – Argentina

De inestable existencia desde la primera presidencia de Juan Domingo Perón, que por Decreto n° 7.268/49 creó por primera vez el Ministerio de Defensa argentino, dicha cartera sólo adquiriría permanencia en el organigrama ministerial a partir de 1958, con la sanción de la “Ley Orgánica de los Ministerios” n° 14.439, durante el gobierno de Arturo Frondizi. Atento a la necesidad de neutralizar el creciente protagonismo político de las Fuerzas Armadas argentinas, Frondizi le atribuyó al “Ministerio de Defensa Nacional” la competencia fundamental de atender a “todo lo relacionado con la defensa nacional en su carácter integral y, a los efectos del referendo constitucional, el despacho de los asuntos que corresponden a las secretarías de Guerra, Marina, y Aeronáutica, que funcionarán bajo la coordinación de este ministerio”.¹

Sin embargo, el poderío y la centralidad que, podía esperarse, debía detentar la cartera que moldeaba las relaciones entre los gobiernos constitucionales y las Fuerzas Armadas -actor cuya recurrente intervención se consolidó como uno de los rasgos más perdurables del sistema político- permaneció atada a los vaivenes y fluctuaciones de la agitada vida política argentina de las últimas décadas del siglo XX.

En efecto, mientras que durante la última dictadura militar el Ministerio de Defensa ocupó un lugar secundario entre las apertencias de las Fuerzas Armadas en el poder, sometido a los vaivenes derivados de la balcanización del gabinete nacional,² la

¹ *Boletín Oficial*, 17/6/1958, p.1.

² Sobre la balcanización del gabinete nacional derivada de la adopción del criterio de “reparto tripartito” del poder durante el Proceso, consultar Canelo, P. (2012) “Los efectos del poder tripartito. La balcanización del gabinete nacional durante la última dictadura militar argentina”, en evaluación para su publicación en *Revista Prohistoria*.

amenaza militar reinante durante los conflictivos años del gobierno de Raúl Alfonsín fortaleció la autoridad y el poder de la cartera y de su más alto funcionario, tanto en la escena pública como sobre otras carteras del gabinete. Sin embargo, el período que se inició en 1989 con la primera presidencia de Carlos Menem y que concluyó con la crisis de 2001 marcó, en paralelo al declive de la “cuestión militar” en la agenda pública y gubernamental, la subordinación del área de Defensa a los imperativos de la agenda económica.

Este trabajo, parte de un proyecto de investigación en curso,³ analiza las transformaciones en los criterios de reclutamiento y trayectorias de los Ministros de Defensa argentinos con el propósito de abordar, aun provisoriamente, interrogantes más amplios, escasamente interpelados por la investigación empírica.⁴ Entre otros, los cambios en la definición de las problemáticas asociadas con la “cuestión de la defensa”, su presencia y jerarquía en la agenda pública y gubernamental, las modificaciones de la importancia relativa del ministerio dentro del gabinete nacional y las relaciones de diferenciación o solapamiento establecidas con otros ministerios y otras áreas de intervención pública a lo largo de las tres décadas que se extienden entre 1976 y 2006.

Tiempos dictatoriales. ¿Reparto tripartito del poder?

Durante la primera presidencia del general Jorge R. Videla la suerte del Ministerio de Defensa quedó atada al criterio de “reparto tripartito” sobre el cual el Proceso de Reorganización Nacional montó su conflictivo diseño institucional. El mantenimiento del “equilibrio interno” guió la distribución de las carteras del gabinete: cada Fuerza Armada obtuvo 2 ministerios (el Ejército, Trabajo e Interior, la Armada, Relaciones Exteriores y Bienestar Social, y la Fuerza Aérea, Defensa y Justicia), mientras que los 2 ministerios “civiles”, Educación y Economía, fueron repartidos equitativamente entre nacionalistas y liberales.⁵

Este aparente equilibrio ocultó la primacía del Ejército (que se conservaría a lo largo de toda la dictadura), que obtuvo las poderosas y estratégicas carteras de Trabajo e Interior. También veló el contundente poderío de la Armada, que recibía, además del codiciado Ministerio de Relaciones Exteriores, el de Bienestar Social, donde el almirante Emilio E. Massera, Comandante en Jefe de la Armada y miembro de la Junta Militar, identificaba un valioso instrumento de “llegada directa” a los sectores populares para emular la tarea que otrora desplegara Perón desde la Secretaría de Trabajo y Previsión.

³ Dado el estadio de nuestra investigación empírica, este trabajo se limita a dar cuenta de las transformaciones en el reclutamiento y trayectorias de los Ministros de Defensa, por lo que otras cuestiones igualmente relevantes, como el desempeño del ministro, su incidencia en el “peso político” del ministerio, el proceso de adquisición de nuevas funciones, la composición del funcionariado de menor rango, etc., quedarán reservadas para futuras investigaciones.

⁴ La vasta literatura existente sobre relaciones cívico-militares post-transicionales en América Latina, acuñada especialmente por la Ciencia Política, ha indagado sólo lateralmente sobre el ministerio, preocupándose especialmente por el predominio militar en la definición y orientación de políticas y los paralelos déficits en la “conducción civil de la defensa”. Entre los escasos trabajos empíricos sobre el tema, hay que destacar los de Llenderozas, E. y A. Chiappini (2008) “Metodología para el análisis de los Ministerios de Defensa. El caso Argentino”. *Boletín RESDAL*; Sain, M. (2010) *Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civil-militares en la democracia argentina*. Buenos Aires: Prometeo; también los ya clásicos estudios de Potash, R. (1994) *El Ejército y la política en la Argentina*. Buenos Aires: Sudamericana, y Rouquié, A. (1981) *Poder militar y sociedad política en Argentina*. Buenos Aires: Emecé.

⁵ Canelo, P. (2008) *El Proceso en su laberinto. La interna militar de Videla a Bignone*. Buenos Aires: Prometeo, y (2008) “Las ‘dos almas’ del Proceso. Nacionalistas y liberales durante la última dictadura militar argentina (1976-1981)”. *Revista Páginas* 1.

El Ministerio de Defensa quedó en manos de la Fuerza Aérea, minoritaria y políticamente menos gravitante. Los niveles superiores del personal de la cartera, dada la naturaleza de sus funciones, presentaban una importante presencia de personal militar, una de las más altas de la Administración Central (76,5%) pero también el porcentaje más alto de militares retirados (47%), lo que indicaba la poca relevancia que la dependencia presentaba para las Fuerzas Armadas.⁶ A su frente fue designado en marzo de 1976 el brigadier José María Klix, figura de bajo relieve público que sin embargo poseía experiencia en cargos empresariales (como presidente de la empresa Aerolíneas Argentinas) y que había ocupado cargos político-militares muy destacados, secundando al brigadier Fautario en el Comando en Jefe de la Fuerza durante el derrocado gobierno peronista.

Klix, sin embargo, no sobrevivió a la reforma del gabinete que realizó Videla en octubre de 1978, que reveló las asimétricas relaciones de fuerzas interministeriales que atravesaban una estructura pretendidamente “equilibrada”. Tras la reforma el Ejército mantuvo su predominio conservando Trabajo e Interior, únicas dependencias (además de Economía) donde los ministros no fueron reemplazados. Los civiles ampliaron su influencia a 3 ministerios, incorporando Justicia, mientras que la Fuerza Aérea redujo su imperio al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, con lo que perdía peso cuantitativo en el reparto pero se apoderaba de una cartera estratégica. Por último, la Armada mantuvo el estratégico Ministerio de Bienestar Social pero perdió Relaciones Exteriores, con lo que el Ejército se cobraba el crónico sabotaje ejercido por la fuerza de mar sobre las más variadas iniciativas de los generales.⁷

A cambio, los almirantes recibían el menos atractivo Ministerio de Defensa. Con la designación del contraalmirante David Rogelio de la Riva en noviembre de 1978 se mantuvo el reclutamiento guiado por la experiencia en cargos político-militares de importancia (desde 1973 el contralmirante había sido Comandante del Estado Mayor General de la Armada), a las que ahora se sumaba el de la amistad y cercanía personal. En efecto, De la Riva, especialista en seguridad y contrainteligencia, había sido compañero de la promoción 73 de Massera y de su segundo, y ahora su sucesor en la Junta Militar, el almirante Lambruschini.

El general Roberto E. Viola, presidente de facto a partir de 1981, empleó las designaciones en el gabinete para revertir su debilitada posición en la interna militar, especialmente frente a los aliados del Ministro de Economía Martínez de Hoz, y para acercarse a la dirigencia civil. Iniciando el proceso de “inflación ministerial” que se mantuvo hasta fines de la dictadura,⁸ las carteras se ampliaron a 13, con mayoría de funcionarios civiles: a los “tradicionalmente” civiles Economía, Educación y Justicia, ahora se sumaban Agricultura y Ganadería, Industria y Minería, Comercio e Intereses Marítimos, y Relaciones Exteriores.

Las Fuerzas Armadas obtuvieron 2 ministerios cada una. El Ejército mantuvo Interior y ganó Obras y Servicios Públicos; la Fuerza Aérea recuperó un ministerio pero continuó la rotación de carteras bajo su control, ya que ahora controlaba Trabajo y Salud Pública y Medio Ambiente. Finalmente, la Armada atesoró una vez más Bienestar Social (ahora Acción Social) y conservó Defensa, donde en marzo de 1981 asumió el contraalmirante Norberto Couto, ex miembro de la Jefatura de Política y Estrategia del Estado Mayor,

⁶ Los datos pertenecen a Castiglione, M. (1992) *La militarización del Estado en la Argentina (1976-1981)*. Buenos Aires: CEAL. El estudio releva 365 posiciones de la Administración Central hasta el nivel de Dirección General, incluyendo las siguientes dependencias: Comisión de Asesoramiento Legislativo (CAL), Presidencia, Planeamiento, Interior, Relaciones Exteriores, Justicia, Defensa, Economía, Cultura y Educación, Trabajo y Bienestar Social, para los años 1976 y 1980.

⁷ Sobre los conflictos entre el Ejército y la Armada durante el Proceso, consultar Canelo (2008) *El Proceso en su laberinto, op. cit.*

⁸ Canelo (2012) art. cit.

Subsecretario de la Marina Mercante, ex Director de la Escuela Politécnica Naval y de la Escuela de Guerra Naval, y ex primer agregado naval y subjefe de la Comisión Naval en Europa.

Durante la presidencia del general Galtieri se procuró conservar el equilibrio entre Fuerzas: el Ejército conservó Interior; la Fuerza Aérea, Trabajo, y la Armada Acción Social. Pero aumentó exponencialmente la influencia de los civiles: además de las carteras “tradicionales” ganaron Obras y Servicios Públicos, Relaciones Exteriores y Culto, y Salud Pública y Medio Ambiente. Fue entonces cuando los civiles llegaron a las altas esferas del Ministerio de Defensa con la designación, en diciembre de 1981, de Amadeo Frúgoli, que venía de desempeñarse como Ministro de Justicia de Viola. Abogado de la UBA, se trataba de un político profesional, dirigente del Partido Demócrata de Mendoza, parte de la dirigencia civil “compatible” con la que la dictadura pretendía articular la “herencia del Proceso”.

Tras la asunción en 1982 del general Bignone como último presidente de facto y en sintonía con las desesperadas urgencias políticas del régimen militar, la influencia civil en el gabinete se profundizó. Todas las carteras menos Interior (estratégica, dada la delicada tarea de “negociar” la transición con la dirigencia política y de concluir el “desarme” de la estructura represiva) fueron asignadas a civiles. En estas horas críticas, las trayectorias comunes y las solidaridades tejidas en el seno de las instituciones educativas del Ejército (en este caso, del Colegio Militar) fueron primordiales en la designación de los dos sucesivos Ministros de Defensa de Bignone. En efecto, el abogado Julio Martínez Vivot, nombrado en julio de 1982, había sido profesor en dicha institución entre 1946 y 1980, mientras que el general Juan Carlos Cambor, primer general en ocupar la cartera durante la dictadura (a partir de octubre de 1983) era miembro de la misma fracción político-militar que Bignone (la que hemos llamado “politicista”⁹) y había sido compañero del presidente en la promoción 76.

La Defensa durante la transición democrática. De la “cuestión de los derechos humanos” al “ajuste estatal”

Tras asumir la presidencia de la Nación en diciembre de 1983, Raúl Alfonsín designó un gabinete que procuraba mantener (una vez más) cierto “equilibrio interno”, pero esta vez no entre las Fuerzas Armadas sino entre las distintas vertientes de la UCR:¹⁰ 3 de los ministros provenían del balbinismo histórico y otros 4 del Movimiento de Renovación y Cambio (MRyC), línea que predominaría en el área de Defensa.

La designación de Raúl Borrás en Defensa sacó al ministerio del letargo en el que había estado sumido durante la mayor parte de la dictadura. Mediante distintos mecanismos se buscó fortalecer al ministerio y al ministro. Por un lado, mediante una “reforma orgánica” las funciones de los Comandantes en Jefe se concentraron en el Presidente de la Nación; se degradó a los primeros a Jefes de

⁹ Canelo (2008) *El Proceso en su laberinto, op. cit.*

¹⁰ Como vemos, el “equilibrio” buscado con la integración de los gabinetes excede a los gobiernos democráticos para incluir también, por lo menos, al último gobierno dictatorial, por lo que deberíamos elaborar explicaciones que amplíen aquellas centradas en la pertenencia presidencial a organizaciones partidarias altamente institucionalizadas (como la UCR); sobre esta última interpretación, cfr. De Luca, M. (2011) “Del príncipe y sus secretarios. Cinco apuntes sobre gabinetes presidenciales en la Argentina reciente”, en Malamud, A. y M. De Luca (coords.) *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba.

Estado Mayor; se delegaron funciones del presidente en el Ministro de Defensa; se modificó la relación entre las Fuerzas Armadas y las fuerzas de seguridad; y las subsecretarías dependientes de Defensa fueron jerarquizadas a Secretarías (de Defensa, de Programación y Control Presupuestario, y de Producción para la Defensa), entre otras medidas. Por otro lado, mediante una “reforma presupuestaria”, un gasto anual que había alcanzado el 4,2% del PBI en los últimos años del gobierno militar fue reducido al 1,9% en 1989; asimismo, se modificó la distribución de los recursos entre el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas en detrimento de las segundas, y entre el Ejército y las otras dos fuerzas en perjuicio del primero.¹¹

Asimismo, el nombramiento de Borrás inició el ascenso de los “ministros políticos” en el área, funcionarios con trayectoria en el partido de gobierno y dotados de lealtad y amistad personal con el presidente.¹² En efecto, Borrás era un político profesional, alto dirigente de la UCR que había formado parte del núcleo fundador del MRyC, que mantenía una profunda amistad personal con Alfonsín. El alto perfil público del ministro se retroalimentaba con la importancia que adquiría en la agenda pública la “cuestión militar”, cada vez más alejada de la “cuestión de la defensa” y cada vez más asociada con la “cuestión de los derechos humanos” y la conflictiva política de judicialización que encaraba el gobierno.

En mayo de 1985, tras el fallecimiento repentino de Borrás, el ingeniero Roque Carranza, que se desempeñaba como Ministro de Obras y Servicios Públicos, fue designado al frente del ministerio. Con su nombramiento Alfonsín buscaba controlar una de las áreas consideradas más críticas del gabinete con un “comodín”, mantener la orientación principal en el área y conservar el “equilibrio” intrapartidario: Carranza había mantenido una larga amistad con Borrás pero también con el influyente “Coti” Nosiglia, líder de la “Coordinadora”.

La presencia de Carranza inauguró un cambio paulatino pero profundo en la definición de la “cuestión militar” como problema público y en la paralela ponderación de los atributos ministeriales. Este ingeniero industrial de la UBA, frecuentemente definido por la prensa como un “economista” (desarrollista), fue el primer ministro del área del que se valoraban atributos como la posesión de experiencia “técnica” en el “campo de la economía” y en la administración de empresas públicas, atributos considerados “clave(s) para un ministerio como el Defensa”.¹³ Así, los problemas de la Defensa comenzaron a ser crecientemente definidos como problemas de “ajuste económico” o bien de “reforma del aparato estatal”, tendencia que se consolidará durante los años noventa.

Tras la también sorpresiva muerte de Carranza, Alfonsín designó en febrero de 1986 a otro “comodín” de MRyC, Germán López, que venía de desempeñarse como Secretario General de la Presidencia. De perfil polémico, considerado el diseñador de la política laboral del gobierno y una de las fuentes inspiradoras del “pacto militar-sindical”,¹⁴ de este Doctor en Química se destacaba su experiencia en el trato “frontal” con “las corporaciones”.¹⁵ Su conflictiva y breve gestión, que concluyó con su renuncia por enfrentamientos

¹¹ Canelo, P. (2006) *Entre la política y la técnica. Las Fuerzas Armadas argentinas de la refundación a la prescindencia (Argentina, 1976-2001)*, tesis de doctorado de FLACSO, Buenos Aires; López, E. (1996) “Argentina 1991: las nuevas oportunidades para el control civil”, en López, E. y D. Pion-Berlin: *Democracia y cuestión militar*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

¹² Sobre la importancia de la cercanía y la confianza con el presidente como atributos centrales de los “ministros políticos” por excelencia, los Ministros del Interior, consultar Gené en este dossier.

¹³ *La Nación*, 28/5/1985.

¹⁴ *La Nación*, 9/11/1983.

¹⁵ *Clarín*, 12/2/1986.

intrapartidarios con la “Coordinadora”, determinó el ocaso del núcleo estrecho de correligionarios que había constituido el semillero de las más altas posiciones de Defensa.

La designación de Horacio Jaunarena en junio de 1986 marcó el inicio de una nueva etapa, caracterizada por la estabilidad en la posición del funcionario, contrastante con la experiencia de los años anteriores. El ministro permaneció en el cargo nada menos que 37 meses (hasta el final de la presidencia de Alfonsín), sobreviviendo a un conjunto de eventos que fácilmente habrían ameritado su reemplazo: entre otros, 3 levantamientos “carapintadas” y la aprobación e implementación de las Leyes de Punto Final y Obediencia Debida.

Considerado por la prensa como “candidato natural” para ocupar la cartera, Jaunarena era el ministro más joven del período (44 años) y el único que al ser designado poseía experiencia en el ejercicio de cargos públicos en el área, ya que venía de desempeñarse como Subsecretario y luego como Secretario de Defensa, lo que parecía haberle permitido construir un buen diálogo con los jefes militares.¹⁶ La prensa solía señalar a este abogado de la UBA como “el hombre más experimentado en los difíciles asuntos de la cartera”, que sabía mantener “el diálogo entre civiles y militares en los momentos más urticantes”;¹⁷ luego del imperio de los “ministros políticos”, era recibido con beneplácito por tratarse de “prácticamente un desconocido en la política nacional, sin otro antecedente que el de una buena concejalía en Pergamino entre 1973 y 1976”.¹⁸

1989-2001: la era del “ajuste estatal”

Los críticos primeros dos años de la primera administración de Carlos Menem dieron cuenta una vez más de la operatividad de los “ministros políticos” en coyunturas conflictivas. El área de Defensa no presentó, como otras áreas del gabinete durante el período, la tendencia a reclutar figuras no partidarias o del entorno personal del presidente,¹⁹ pero sí la de designar ministros que permitieran fortalecer los vínculos con las organizaciones de interés, en este caso, las Fuerzas Armadas.

La designación del abogado Italo Argentino Luder en julio de 1989, político profesional de larga trayectoria en el PJ que asumía con la elevada edad de 73 años, fue una señal conciliatoria hacia las Fuerzas Armadas: se trataba de quien en 1975 había firmado como presidente provisional del Senado los Decretos de “aniquilamiento” de la “subversión”. Sin embargo, Luder no sobrevivió ni a las presiones de los “carapintadas”, ni a las resistencias de los sectores de las Fuerzas Armadas que consideraban que no era capaz de librar “apropiadamente” la lucha presupuestaria con Economía.²⁰

Humberto Romero, designado en enero de 1990, reunía las dos condiciones de las cuales carecía su antecesor. Por un lado, viabilizaba este “puente” entre las corporaciones y el poder político: el nombramiento de este médico con militancia justicialista era interpretada por la prensa como consecuencia de sus “aceitados” contactos con el bando “carapintada”. Por otro lado, mantenía una

¹⁶ Jaunarena, H. (2011) *La casa está en orden. Memoria de la transición*. Buenos Aires: Taeda: 70.

¹⁷ *Clarín*, 12/2/1986.

¹⁸ *La Nación*, 5/6/1986.

¹⁹ De Luca (2011) *op. cit.*

²⁰ *La Nación*, 25/1/1990.

buena relación con el Ministro de Economía, Antonio Erman González, y tenía llegada “directa” al presidente Menem.²¹ El nuevo ministro hacía suyo el objetivo del “ajuste” y le entregaba al primer mandatario un “plan de reestructuración” que incluía el traslado de unidades, la concentración de efectivos, la venta de importantes inmuebles y la actualización de los planes de instrucción.²²

No obstante, el ascenso de Domingo Cavallo en Economía y la necesidad de encontrar “a alguien con perfil político pero también con formación económica porque se avecina la gran privatización del área”²³ llevaron a la designación del embajador en Washington, Guido Di Tella, al frente de Defensa en enero de 1991.

La presencia de este Doctor en Economía del MIT marcó una considerable “internacionalización” de los Ministros de Defensa. Por un lado, el gobierno menemista perfilaba a las Fuerzas Armadas como “instrumento de política exterior” (alineada tras la hegemonía de los Estados Unidos y su política de seguridad global),²⁴ por lo que la experiencia en el área de Relaciones Exteriores como embajador o diplomático, y los contactos internacionales comenzaban a ser considerados credenciales de primer orden en el área. Por otro lado, la designación de Di Tella consolidaba el pasaje de los “ministros políticos” a los “técnicos” en el área: los primeros, dotados de trayectoria partidaria y de lealtad y cercanía personal con el presidente, y los segundos, subordinados a los imperativos de una agenda económica “impersonal” y orientados a reducir la “llegada” de las Fuerzas Armadas al gabinete. En forma homóloga a otros que proliferaban por el gabinete nacional, los “técnicos” del área de Defensa eran valorados por poseer diplomas de posgrado en el exterior, un alto grado de internacionalización, participación en foros técnicos y académicos de discusión de diagnósticos y políticas, etc., y enarbolaban una *expertise* cuya eficacia era independiente del objeto de aplicación.²⁵

El imperio de los “técnicos” se consolidó con la designación en febrero de 1991 de Antonio Erman González en Defensa. Contador público de la Universidad Nacional de Córdoba y hombre de confianza del primer mandatario, era uno de los “comodines” del gabinete (al igual que Di Tella): durante las presidencias de Menem ocupó 4 ministerios nacionales (Salud y Acción Social, Economía, Defensa y Trabajo) y al asumir Defensa venía de desempeñarse como Ministro de Economía, cargo en el que era reemplazado por Cavallo. La prensa expresaba de este modo la potencia de la *expertise* y su capacidad de aplicarse a cualquier área, incluso a la de Defensa: “¿Por qué González, un ministro de Economía, acepta una cartera que no es para la que estuviera mejor preparado? [...] por cuanto lo que verdaderamente se necesita es experiencia en la conducción de áreas y conocer cuál es la gran política que se ha propuesto el gobierno nacional”.²⁶ Pero no se trataba de una *expertise* inocua, sostenida en la posesión de ciertas habilidades administrativas: con González se radicalizó el “ajuste” en el área, con la reducción a 2 de las Secretarías de Defensa (ahora de Asuntos Militares y Planeamiento), la puesta en marcha de un plan de “racionalización y reestructuración militar” y la aceleración del proceso de privatización, cuyos fondos serían destinados a paliar el déficit fiscal, entre otras medidas.²⁷

²¹ *Clarín*, 25/1/1990.

²² *La Nación*, 3/12/1990.

²³ *Clarín*, 16/1/1991.

²⁴ Canelo, P. (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)*. Buenos Aires: CLACSO.

²⁵ Sobre la figura del “técnico”, consultar Heredia en este dossier.

²⁶ *La Nación*, 2/2/1991.

²⁷ Canelo (2006) *op. cit.*

La llegada de Oscar Camilión al ministerio en abril de 1993 mostró nuevamente la valoración de las credenciales en el área de Relaciones Exteriores. Abogado de la UBA y de militancia desarrollista, había sido embajador en Brasil durante la dictadura, Ministro de Relaciones Exteriores y Culto y Secretario General Adjunto de la ONU. El nuevo ministro gozó de una alta permanencia en el cargo: 40 meses, superando incluso a Jaunarena.²⁸

La designación de Jorge Domínguez en agosto de 1996, durante la segunda presidencia de Menem, demostró que los “técnicos” formados en el rigor del mercado habían llegado a Defensa para quedarse. Este economista del PJ, Master en Economía de la Universidad de Duke, venía de desempeñarse como Intendente de la Ciudad de Buenos Aires, afirmando que su principal misión era “dar todos los pasos de racionalización que permitan una capacidad operativa en un marco de austeridad”.²⁹

También la designación de Ricardo López Murphy durante el gobierno de Fernando De la Rúa se inscribe en este camino. Master en la Universidad de Chicago, había sido asesor de los Bancos Centrales de la Argentina y Uruguay, y consultor del FMI, de la ONU y del Banco Mundial. Radical de larga data, había formado parte del grupo de economistas asesores del candidato radical en la campaña presidencial de 1989 y había liderado el equipo de la fundación ortodoxa FIEL.³⁰ Su nombramiento formó parte de la estrategia general de diseño del gabinete del gobierno de De la Rúa, atenta a cumplir dos objetivos centrales: mantener el “equilibrio interno” entre la UCR y el FREPASO, y “desparramar confianza en los mercados”.³¹

²⁸ Fraga, R. (1997) *La Cuestión Militar al finalizar los 90*. Buenos Aires: Centro de Estudios Nueva Mayoría.

²⁹ *Clarín*, 11/8/1996.

³⁰ *Página/12*, 5/3/2001.

³¹ *Clarín*, 12/12/1999.

Un “ministerio de tercera línea”

Tal como destacara el diario *Clarín* en 1996, a pesar de ser considerado un “ministerio de tercera línea, lejos en importancia de Economía, Interior y Relaciones Exteriores [...] Defensa siempre aparece [...] como un bocado apetecible en las jerarquías de las ambiciones políticas”.³²

Desde su creación, y contra lo que podría esperarse, la más alta posición de Defensa ha sido territorio de funcionarios civiles, con la excepción de los 4 militares que ejercieron entre 1976 y 1983. También ha sido un cargo reservado a hombres, donde los abogados educados en la UBA -pero sin experiencia ni formación específica en el área- constituyeron una abrumadora mayoría, seguidos por funcionarios provenientes de disciplinas generalmente técnicas (economistas, contadores, ingenieros, militares), confirmando una tendencia generalizada entre las elites gubernamentales y estatales. Así, en las altas esferas de este ministerio, la experiencia o formación específica en la problemática de la Defensa parece haber sido una credencial de segundo orden frente a la valoración de los atributos “políticos” o “técnicos” de los funcionarios.

Detrás de este perfil general y de acuerdo con el zigzagueante recorrido al que invitamos al lector en este trabajo, es posible identificar elocuentes tensiones y continuidades en los criterios de reclutamiento y en la trayectoria de los Ministros de Defensa argentinos durante las últimas tres décadas del siglo XX.

Durante la última dictadura militar el Ministro de Defensa jugó un rol secundario, al igual que durante el régimen militar anterior, la Revolución Argentina,³³ lo que nos alienta a postular su escasa relevancia durante los gobiernos autoritarios en general. Durante el Proceso, el funcionario sufrió una doble degradación: frente a los Comandantes en Jefe, entonces miembros del máximo órgano de poder, la Junta Militar, y frente a otros ministros “estrella”, muy especialmente Economía e Interior. Asimismo, el Ministerio estuvo sometido a las tensiones derivadas del “reparto tripartito” del poder, que provocaron la balcanización de la estructura ministerial en su conjunto. De allí una significativa rotación en el área entre funcionarios de las distintas Fuerzas Armadas por un lado y entre militares y civiles por otro, con trayectorias y criterios de reclutamiento disímiles, donde se entremezclaban la amistad personal, las trayectorias educativas y profesionales comunes, la experiencia en altos cargos militares, empresariales, etc. Además, la importante presencia de militares retirados y la ausencia de ministros del Ejército nos sugiere que este ministerio fue una dependencia sin demasiado interés para los militares. Excepciones esporádicas a esta regla parecen haber sido las críticas coyunturas del conflicto limítrofe con Chile por el canal del Beagle en 1978 y la guerra de Malvinas en 1982, cuando los gobiernos de Videla y Galtieri, respectivamente, autorizaron un considerable incremento presupuestario para el área.³⁴

³² *Clarín*, 7/8/1996.

³³ En efecto, por Ley n° 16.956 de 1966 el presidente de facto Juan Carlos Onganía había eliminado las Secretarías Militares y jerarquizado al Comando en Jefe del Ejército, al Comando de Operaciones Navales y al Comando en Jefe de la Fuerza Aérea a dicha posición. Esta medida, sumada a la muy tardía designación del ministro, le había otorgado a los respectivos Comandantes el *status* efectivo de miembros del subgabinete, le había permitido al presidente tratar directamente con estos jefes militares y había reducido la importancia del primer funcionario de la cartera (*Boletín Oficial*, 27/9/1966, *Ley Orgánica de los Ministerios* n° 16.956).

³⁴ En efecto, en términos generales el Proceso le otorgó al gasto militar una participación presupuestaria similar a la de la Revolución Argentina, donde el rubro “Defensa” representaba alrededor del 15% del Presupuesto Nacional. Sin embargo, durante el conflicto con Chile dicha cifra trepó al 16,98%, mientras que durante la guerra de Malvinas lo hizo al 18,62% (elaboración propia en base a *Leyes de Presupuesto* del período 1967-1983, *Boletín*

Durante la presidencia de Alfonsín se presentaron dos etapas diferenciadas en el reclutamiento ministerial en el área. Durante los primeros años ascendieron los “ministros políticos” (y “comodines” del gabinete), con trayectoria partidaria, ligados al presidente por amistad personal (tal como los últimos 2 ministros de la dictadura) y sin experiencia en el área de Defensa. Estas credenciales resultaban acordes con un contexto crítico de ascenso de la amenaza militar, de necesario fortalecimiento del poder del ministro y del ministerio, de asociación entre la “cuestión militar” y la “cuestión de los derechos humanos” y de ausencia de debates programáticos, discusión sobre el nuevo rol de las Fuerzas Armadas en democracia, etc.

Con la llegada de Jaunarena al cargo en 1986 se abrió una segunda etapa, caracterizada por la valoración de experiencia específica y por la estabilidad en el cargo, en paralelo al aumento de la conflictividad militar y al debilitamiento general del gobierno radical.

Las sucesivas presidencias de Menem presentaron algunas tendencias presentes durante la gestión alfonsinista, especialmente la primacía de los “ministros políticos” durante los conflictivos primeros años y la creciente asociación del “problema militar” con “el ajuste” y la “reducción estatal”. Pero los rasgos definitivamente característicos del área en los años noventa, que se prolongaron al menos hasta 2001, fueron el predominio de la agenda del área económica por sobre las cuestiones específicas de Defensa, la valoración de las credenciales y personas “técnicas” y la “internacionalización” de los ministros.

Paradójicamente, el año 2001, inicio de una profunda crisis en la Argentina, inauguró la era de la estabilidad en Defensa. Tras el retorno de Jaunarena en el mes de marzo, la alta rotación de ministros del área característica de los años aquí estudiados llegó a su fin. El alto funcionario mantuvo en funciones a los dos Secretarios designados por su antecesor López Murphy (Ángel Tello y José María Lladós) y no sólo cumplió con su mandato hasta el final sino que lo renovó durante toda la presidencia de Eduardo Duhalde, fortalecido, según la prensa, por su “conocimiento y contactos en las Fuerzas [...] y como parte del reducido grupo de políticos especializados en temas castrenses”.³⁵ Su sucesor, el médico y político profesional duhaldista José Bautista Pampuro, designado por el gobierno de Néstor Kirchner y destacado como “viejo interlocutor de los jefes militares, a los que frecuenta desde 1983”,³⁶ reinó hasta fines de 2005 sin sobresaltos ni grandes transformaciones en un contexto de alta estabilidad del gabinete en su conjunto.³⁷

La asunción de Nilda Garré como Ministro de Defensa en diciembre de 2005 marcó la llegada al cargo, por primera vez en la historia argentina, de una mujer. No casualmente esta abogada educada políticamente en la izquierda peronista asumió en simultáneo con la primera mujer Ministro de Economía, Felisa Miceli. Este cambio decisivo en los criterios de reclutamiento ministerial se retroalimentó con una reasociación entre la “cuestión militar” y la “cuestión de los derechos humanos” en la agenda pública y, ahora sí, con la voluntad de articular una largamente postergada “agenda para la defensa”, que incluyó cambios organizativos, educativos y doctrinarios, inaugurando una nueva era en la historia de esta paradigmática cartera del gabinete nacional.

Oficial, varios ejemplares). Esto sin tener en cuenta que las adquisiciones especiales de armamentos y otros gastos propios de situaciones de tensión bélica suelen realizarse mediante partidas extraordinarias, que no se ven reflejadas en los respectivos presupuestos (Fraga, 1997, *op. cit.*).

³⁵ *La Nación*, 5/3/2001.

³⁶ *La Nación*, 25/5/2003.

³⁷ De Luca (2011) *op. cit.*