

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

La conjuntes en las Fuerzas Armadas y el escenario de la defensa nacional en la Argentina post-Malvinas (1982-1988)

Ricardo j. Laleff Ilieff

Introducción:

La problemática sobre la política internacional y sobre las relaciones que se tejen alrededor de ella remite necesariamente a la cuestión acerca de los niveles de análisis e interpela a un viejo debate que atraviesa la cuestión de la política interna y externa de las naciones. Lo cierto es que no nos proponemos abordar las dificultades que se le presentan al investigador en el momento de abordar un trabajo sobre las relaciones exteriores, sin embargo, creemos pertinente señalar la interrelación existente entre los distintos niveles de análisis (el individuo, el Estado, el Sistema Internacional)¹. Justamente el presente trabajo, como parte de una investigación en curso, procura insertarse en un matriz que ilustre cómo un hecho internacional repercute al interior de una nación y puede llegar a colaborar en las redefiniciones de las relaciones de esa propia sociedad y hasta incidir en la caída de un régimen.

Por conjuntes se entiende el accionar coordinado de elementos con especificidades diferentes; en el plano estrictamente militar remite principalmente a la utilización coordinada de medios específicos de las fuerzas para alcanzar el objetivo consignado por la conducción política nacional. De esta manera se brega por la actuación o la preparación integrada entre las fuerzas con sus particularidades propias con el fin de ganar en integración y operatividad en la defensa nacional.

Si bien todo objeto de estudio debe ser recortado, dada la imposibilidad de establecer un análisis acabado de todas las variables que impactan en él, no menos cierto es que resulta muy difícil analizar la dinámica política de la Argentina en los últimos treinta años sin tomar en cuenta un hecho bélico que lo tuvo como protagonista junto a nada más ni nada menos una de las potencias de occidente. Lo que queremos decir es que nos proponemos analizar en las siguientes líneas la temática de la conjuntes en el período comprendido entre la derrota de Malvinas y la sanción de la Ley de Defensa Nacional durante el mandato del Presidente Alfonsín, lo

¹ Para un análisis de estos tres niveles en relaciones internacionales consultar: WALTZ, K. (1988): *Teoría de la política internacional*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

que hemos denominado como el escenario post-Malvinas. No podemos dejar de señalar la relevancia de dar cuenta de los distintos planos que explican el acontecer de las naciones. Preguntarnos sobre la conjuntes en el accionar de las Fuerzas Armadas no remite a una problematización operativa de las mismas, a una cuestión “técnica”, sino a un entramado de relaciones donde los diferentes actores se ven involucrados y la perciben de diferentes formas, por ello, es una categoría que nos permite articular diferentes variables y percepciones. Además la indagación sobre la conjuntes resulta de suma relevancia dado que se ha convertido en una orientación de la política de defensa de los últimos años, especificada por ejemplo en la Reglamentación del año 2006 de la ley vigente, pero también por las implicancias que posee en las relaciones cívico-militares y en el papel de las propias fuerzas en la dinámica interna y externa de la política del país.

La experiencia de Malvinas y el Informe Rattenbach:

Una guerra siempre produce inevitables consecuencias, más aún para aquellos que deben experimentar el amargo sabor de la derrota. Si algo ha demostrado el conflicto del Atlántico Sur ha sido las deficiencias del instrumento militar argentino y las falencias de la respectiva conducción, tanto en el nivel político, operacional como en el táctico². Nuestro análisis comienza en Malvinas porque allí la problemática de la conjuntes emerge con indudable notoriedad, a tal punto que los integrantes de la “Comisión de análisis y evaluación de las responsabilidades políticas y estratégico militares en el conflicto del Atlántico Sur”³, responsables del denominado “Informe Rattenbach”, parecen resumir en un pequeño párrafo una de las conclusiones centrales sobre la guerra que se desprenden del denso trabajo:

“La carencia de un adecuado adiestramiento para la acción conjunta se tradujo en la falta de la necesaria unidad de comando y de la imprescindible coherencia de las operaciones interfuerzas, actuándose, prácticamente, en compartimientos estancos, sin la debida integración y convergencia de esfuerzos. Todo ello agravó las vulnerabilidades orgánicas, la relación del poder de combate desfavorable, la instrucción y equipamientos deficientes de las unidades desplegadas en las islas, y los errores, omisiones y fallas de la conducción del combate en los distintos niveles”. (Informe Rattenbach, 1988: 252).

² Desde ya que no nos referimos al valor de los combatientes, ni desconocemos acciones que han estado a la altura de las circunstancias, como tampoco pasamos por alto los legítimos derechos de la Argentina sobre los territorios usurpados por Gran Bretaña, la apreciación se basa estrictamente en las presentes líneas a los fines de analizar la conjuntes.

³ La Junta Militar resolvió el 2 de diciembre de 1982 conformar esta comisión compuesta por oficiales superiores retirados de las tres fuerzas con el objeto de confeccionar el mencionado documento.

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

El párrafo citado alumbra la cuestión de la operatividad en el teatro de guerra y en los diferentes niveles donde la conjuntes es susceptible de ser aplicada, pero también la derrota pone al descubierto instancias analíticamente previas sobre el funcionamiento de la organización militar argentina. El planeamiento, la formación, la instrucción, la cadena de mandos, los sistemas de armas, la logística, la doctrina, todas estas áreas se encontraban inadecuadas para un enfrentamiento con una potencia de la OTAN en un contexto geográfico como el de Malvinas: *“La República Argentina no posee oficialmente una política militar orgánica, cuyos fines y modos de acción claramente establecidos, armonicen, presupuestos, estructuras y estrategias entre las tres FF. AA., y entre éstas y el conjunto del quehacer político, económico y social del Estado Nacional”*. (Informe Rattenbach, 1988: 862).

El Informe Rattenbach hace referencia a las distintas instancias negociadoras llevadas a cabo por el Proceso, a las equivocaciones analíticas sobre la geopolítica internacional, a los errores de percepción de la Junta Militar y de los oficiales superiores sobre el conflicto, a las falencias de los planes del accionar armado, a las contradicciones entre objetivos y las estructuras organizacionales disponibles para alcanzar los mismos, y finalmente concluye determinando responsabilidades para cada uno de los niveles y sus respectivos actores. De todas maneras más allá de sus innegables aportes, lo interesante de observar es que la ausencia de mecanismos conjuntos se visibilizó desde el momento “0” del conflicto hasta la propia capitulación de las fuerzas, ello llevó a que la conjuntes se instalara como un tema inevitable de no soslayar para la defensa pero en especial para la propia conducciones de las fuerzas. La conocida frase de que en “Malvinas cada una de las fuerzas hizo su propia guerra” parece ser corroborada por el documento. En la propia defensa de la Isla, y lo destacamos aquí por ser un momento crítico y vital en el desenlace del conflicto, el Comandante del Teatro de Operaciones desligó sin coordinar las misiones y las tareas en las tres fuerzas; ergo la defensa única de la posición en la Isla fue una cuestión de tres defensas de un mismo escenario. No sólo eso, el planeamiento militar subestimó la importancia del accionar coordinado, en un teatro de operaciones donde resultaba obvio el involucramiento necesario de las capacidades de todas las fuerzas ante un enemigo superior. La Comisión es clara en este sentido: *“La guerra moderna no admite la posibilidad del triunfo por parte de una fuerza, exclusivamente. En cambio, existe la seguridad de la derrota si ellos actúan en compartimientos estancos”*. (Informe Rattenbach, 1988: 872).

Por ello hemos decidido mostrar como la cuestión de la conjuntes es problematizada en el Informe Rattenbach como uno de los nodos fundamentales para explicar el accionar de las Fuerzas Armadas en el conflicto Malvinas, no sólo en el propio teatro de operaciones sino también en la planificación militar y estratégica. La conjuntes se nos aparece en el documento como un dispositivo vital para optimizar el instrumento militar y como una de las razones de la derrota, ello sucede porque como veremos más adelante la defensa era una cuestión estrictamente ejercida por

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

militares y como si ello fuera poco coincidía con la propia estructura del gobierno nacional, con una Junta que dividía el aparato estatal en un 33,3 por ciento para cada una de las fuerzas en términos de conducción. Esto es importante señalar ya que el gobierno militar no ejerció el poder de forma monolítica y sin contradicciones en su interior; Malvinas es otro elemento ejemplificador de ello.

Ahora bien, es en este marco es que daremos cuenta cómo Rattenbach y su equipo analiza en cuatro áreas específicas la planificación, el comando, las operaciones y la logística. Vale la pena introducir que en todas ellas el Informe denuncia ya no imperdonables fallas en la ejecución sino directamente en su negación, es decir, la conjuntes fue principalmente tratada como una cuestión *ad hoc* dadas las limitaciones producidas en la guerra y no como un principio regente del accionar⁴. La derrota en Malvinas acorrala a las Fuerzas Armadas ante la inobjetable verdad de sus propias falencias organizacionales; luego, ya en otro contexto sociopolítico y en plena redefinición de las relaciones cívico-militares, la conjuntes se articulará con otras necesidades y percepciones que exceden a su profesionalización.

En lo que concierne al nivel del **planeamiento**, el Estado Mayor Conjunto, órgano vital para aglutinar esfuerzos, no jugó casi papel relevante alguno, al ser salteado institucionalmente sus prerrogativas, puesto que su función fue desarrollada por una Comisión de Trabajo, creada por la Junta en 2 de enero de 1982, para planificar secretamente la toma de Malvinas, sobre este punto el Informe sostiene que “*lo normal hubiera sido asignar la tarea al Estado Mayor Conjunto, órgano específico*” (Informe Rattenbach, 1988: 116) para la operacionalización de las hipótesis de guerra.

En la etapa de planificación el grado máximo de incomunicación entre las fuerzas se observó cuando el documento elaborado por dicha Comisión (Directiva Estratégica Militar, más conocida como DEMIL) fue expuesto por cada uno de sus miembros (uno de cada fuerza) de forma individual a sus respectivos Comandantes en Jefes “*mereciendo –salvo pequeñas correcciones- su aprobación*” (Informe Rattenbach, 1988: 214). Una vez realizado este mecanismo inaudito sobre un plan de guerra, el mismo fue aprobado.

La delimitación poco clara de las instituciones y organismos, su incapacidad planificadora y la presencia decorativa del Estado Mayor Conjunto⁵ (central para establecer una proporción equilibrada entre las capacidades específicas y compartidas del instrumento militar en su totalidad), significó un grave error para el

⁴ Parece simbólico que sólo el 30 de marzo el Comité Militar considerara la Operación Azul (aquella dedicada al desembarco en las Islas) como conjunta. Como bien dice el Informe: “*por razones políticas y según propuesta del Comandante en jefe de la Armada*”, “*pese a ser de ámbito estrictamente naval*” (Informe Rattenbach, 1988: 583), por ello la designación del Gral de División García como Comandante del Teatro de Operaciones Malvinas.

⁵ El Informe es tajante sobre el papel del EMC: “*no tuvo razón de ser al no integrarse auténticamente como tal*”. (Informe Rattenbach, 1988: 677)

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

Informe, ya que *“la conducción y el resultado de la guerra podrían haber sido menos inconducentes”* (Informe Rattenbach, 1988: 209).

Rattenbach asimismo señala la problemática de los elementos de **comando**; la dualidad del Teatro de Operaciones, uno para la conquista (Teatro de Operaciones Malvinas - TOM) y otro para la defensa (Teatro de Operaciones del Atlántico Sur - TOAS), produjo límites y complicaciones a la dirección de las acciones, pues *“hubiera sido más simple y eficaz concebir un solo comando conjunto para llevar a cabo toda la operación y dividir a ésta en fases”* (Informe Rattenbach, 1988: 171), desde ya que tal cuestión jamás se hizo. Sin embargo, esta debilidad en la cadena de autoridades, una vez ya afectada la organicidad, sin un EMC que planeara y realizara las operaciones, carente totalmente de una concepción estratégica integrada por los distintos elementos, intentó ser solucionada mediante la creación del Centro de Operaciones Conjunto (CEOPECON), pero manteniendo asimismo al TOAS. El intento *ad hoc* de suplir una falencia notoria no eliminaba la porosidad de las áreas de competencia y las atribuciones de cada uno de los organismos, como tampoco mitigaba la problemática de fondo. Inclusive los integrantes de CEOPECON no hicieron presencia en la Isla, lo que a criterio de los responsables del Informe hubiera *“facilitado la conducción de las operaciones”* (Informe Rattenbach, 1988: 209). El CEOPECON se ocupó principalmente de los problemas de logística y descuidó su misión; las actividades operacionales; el problema de la conjuntes del mando se mantenía.

En lo que respecta a la **logística** el panorama y el tono del Informe no varía; de todas maneras se advierte allí mismo que el estudio sobre el componente logístico merecía un análisis más acabado, pues la Comisión juzgaba que dada la complejidad de la temática la misma decidió abordar exclusivamente *“lo que se refiere al apoyo logístico de la guarnición militar Malvinas”* (Informe Rattenbach, 1988: 725). De todas maneras el Informe no escatima en consideraciones y en aclarar que el apoyo logístico fue *“responsabilidad de cada Agrupación”* (Informe Rattenbach, 1988: 194). Sobre este punto justamente se advierten las contradicciones analíticas de las directivas:

“El transporte de los efectos es una función logística. ¿Cómo haría Ejército para satisfacer las necesidades del componente de su Fuerza que integraba el Comando Militar Malvinas, en un TO de características aeronavales? (...) Dadas las características de la zona y distancia a los grandes centros proveedores, era necesario disponer con la suficiente antelación de una infraestructura adecuada para el almacenamiento y la formación de los depósitos, con relación al futuro empleo de las Fuerzas”. (Informe Rattenbach, 1988: 730).

Para los autores una vez más el juicio de los conductores fue inexacto al subvalorar ésta área: *“El problema logístico fue considerado con demasiada ligereza, tratándose de un problema complejo, especialmente para la Agrupación Ejército”* (Informe Rattenbach, 1988: 588). Desde ya que no es necesario advertir la

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

importancia de la logística, que es nada más y nada menos la posibilitadora del accionar, pues sin la capacidad de abastecimiento de medios (alimento, armamento, municiones, etcétera) resulta dificultoso cumplir con las misiones y objetivos consignados, y hasta mantener condiciones físicas mínimas aptas para el combate: *“Hubo deficiencias para la preparación de la comida y su distribución, lo cual incidió negativamente en el estado físico y anímico de la tropa”*(Informe Rattenbach, 1988: 233).

Como hemos venido dando cuenta las deficiencias de las Fuerzas Armadas Argentinas durante el conflicto van más allá de él, incluso más allá de la planificación del mismo, pues provienen de un determinado rumbo de las políticas de defensa implementadas años anteriores a la guerra del Atlántico Sur⁶. La improvisación en lo referente a la defensa, y más en medio de un conflicto armado, es un mal signo y no puede transformarse en la regla: *“En el campo logístico no puede improvisarse. En estas circunstancias se procedió así y de allí las consecuencias”* (Informe Rattenbach, 1988: 731). Las incapacidades logísticas condicionan las acciones estrictamente del combate; en Malvinas *“El principio que rige las funciones logísticas: ‘Prever para proveer’ quedó absolutamente desvirtuado”* (Informe Rattenbach, 1988: 724).

Ahora bien, el análisis de lo acontecido se dirige hacia lo prescriptivo del accionar futuro: *“En lo que hace a la aplicación de la Doctrina Logística Conjunta, se evidenció falta de coordinación de los esfuerzos, en especial de las funciones de abastecimiento y transporte, por lo que resulta conveniente su revisión para facilitar la conducción logística conjunta (Ejemplo: efectos de uso común, equipos de comunicaciones compatibles, etc.)”* (Informe Rattenbach, 1988: 729).

Finalmente en el terreno de las **operaciones** la ecuación se repite. El grupo liderado por Rattenbach destaca en aquellas acciones donde era preciso niveles deseables de operatividad conjuntas importantes fallas, pues se cometieron por limitaciones propias más que por virtudes del enemigo. Las mismas básicamente se debieron por falta de doctrina y de adiestramiento común. De hecho la aviación naval, con los aviones A4Q y Super-Etendard, éstos últimos con los misiles Exocets franceses, no pudieron operar en su especificidad (por ejemplo en el portaaviones 25 de Mayo), por tal motivo tuvieron que improvisarse acciones en bases, con aviones de apoyo y de aprovisionamiento de combustible en vuelo de la Fuerza Aérea (la cual tampoco estaba preparada). Esto sucedió más precisamente en misiones como las que terminaron con el hundimiento del Destructor HMS Sheffield, del Buque Logístico Atlantic Conveyor y en el ataque al Portaaviones HMS Invencible. Sin embargo a criterios del Informe *“estos medios no fueron utilizados en forma conjunta, lo cual*

⁶ En el Informe también se dan detalles de las deficiencias logísticas a nivel nacional, y a las tropas del continente, tanto en combustible, vialidad, organización territorial e infraestructura ferroviaria. Ver: (Informe Rattenbach, 1988: 728)

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

hubiera permitido lograr una mayor operatividad disminuyó las pérdidas propias en combate” (Informe Rattenbach, 1988: 615).

Ahora bien, amén de evitar supuestos erróneos queremos dejar en claro que las cuestiones logísticas, de comando, de planificación y de operaciones durante la guerra del Atlántico Sur, no nos interesa en sí mismas en el presente trabajo, únicamente rescatamos aquí lo que el Informe sostiene en relación a la conjuntes en las mencionadas áreas, pues justamente pone en el centro de la cuestión la falta de coordinación de los esfuerzos en los distintos niveles y sus inconvenientes derivados. El Informe es consiente de ello y alerta como una preocupación organizacional futura sobre la falta de estándares deseables de conjuntes:

“Las deficiencias observadas en materia conjunta han resultado significativas y reclaman urgente solución. El primer accionar conjunto de las Fuerzas Armadas se produjo en esta guerra con Gran Bretaña.

No se registran, previamente, operaciones de adiestramiento o ejercicios conjuntos de importancia. Ello ha constituido una grave responsabilidad de los conductores del presente conflicto”. (Informe Rattenbach, 1988; 870).

En resumen, el resultado de Malvinas obligó a repensar al instrumento militar su propia organización dado la envergadura del impacto de un acontecimiento internacional como una guerra contra una potencia. El Informe Rattenbach es el primer elemento, y por ello resulta imposible de ser obviado en el tratamiento sobre la conjuntes, que problematizó sobre las mismas con la crudeza que expone cualquier conflicto armado. Su contenido se enaltece al tomar noción que es un trabajo realizado en el ámbito militar durante el propio régimen autoritario y que no escatima en críticas ni reproches.

Ya con la reapertura democrática la conjuntes no sólo será un elemento para evaluar las eficacias y eficiencias del instrumento militar argentino, sino también un dispositivo para poner sobre ruedas el control civil sobre las fuerzas en el marco de una redefinición de las relaciones cívico-militares. Teniendo esto presente pasaremos a analizar a continuación los debates en el Congreso Nacional sobre la Ley de Defensa hoy en vigencia y los elementos que se hallan en ésta última sobre la política militar enmarcada en el accionar conjunto.

La reapertura democrática y la Ley de Defensa Nacional:

La ley, entendida como una creación humana es la cristalización de la existencia del conflicto en una sociedad durante un momento histórico determinado. Los actores perciben la necesidad de actuar y reglamentar la praxis para tratar el conflicto; a su vez, éste se inserta en correlaciones de fuerzas que denotan la distribución de poder

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

en un ámbito. Por ello resulta imposible no situar la aprobación de cualquier ley si deseamos comprender cabalmente sus alcances y los motivos de su emergencia. La caída estrepitosa del régimen militar impactó en la consecuente reformulación del sistema político; las condiciones habían cambiado a las de 1976. La reapertura democrática con la ascensión a la presidencia del líder radical Raúl Alfonsín, significaría el comienzo de una redefinición de las relaciones cívico-militares⁷ como parte de un proceso mayor de redefiniciones que las excedían, como por ejemplo los cambios que atravesaron a la estructura económica, a las expresiones culturales, a los movimientos sociales que traían demandas como las de derechos humanos, etc.

Debemos tener en claro que la existencia de las urnas no garantiza a ningún régimen democrático su consolidación o perdurabilidad en el tiempo, entre otros requisitos los actores deben respetar y actuar acordes a las reglas de juego instauradas. En este marco, el actor militar resultaba una amenaza dada las prerrogativas obtenidas durante las décadas pasadas, imponiéndose así, como bien sostiene Saín “*el desafío de reinstitucionalizar a las Fuerzas Armadas en el proceso democrático. De ello dependía, en gran parte, la posibilidad de consolidación democrática*” (Saín, 2000: 19). En otros términos, se presentaba la necesidad imperiosa de garantizar la subordinación del instrumento militar a los representantes democráticos y generar mecanismos institucionales que permitan el control civil. Para ello la reforma militar y la reforma gubernamental se presentaba como vital, a tal punto que sorprende a un desconocedor de la historia argentina que en el Informe Rattenbach no se mencione ni una vez la actuación del Ministerio de Defensa durante la guerra, tal hecho se explica dado que junto con otros sectores gubernamentales como el Ministerio de Economía fueron “*marginados del quehacer de la conducción de sus áreas correspondiente*” (Informe Rattenbach, 1988: 804). En la reapertura democrática el Ministerio de Defensa se figuraba como la herramienta con la que contaba el poder político para garantizar la conducción civil. Sin embargo es menester aclarar su característica débil y endeble como estructura burocrática gubernamental: la importancia del derrotero de la construcción y fortalecimiento de un Ministerio de Defensa⁸, como mecanismo de control y supervisión civil a las fuerzas pero también como dispositivo fundamental, al decir de Thomas Bruneau, “*para coordinar la legitimidad democrática de los funcionarios civiles electos con la experiencia profesional en conflictos armados de los militares*” (Bruneau, 2005: 169), resulta un

⁷ El concepto de relaciones cívico-militares al cual se hace referencia es el utilizado por Huntington S. (1964): *El Soldado y el Estado*, Buenos Aires, Círculo Militar,

⁸ Tal temática no nos compete aquí aunque no podemos negar que esté relacionada; debemos advertir que nos interesa el contexto para enmarcar el tratamiento de la conjuntes durante el período delimitado en este trabajo y no la genealogía del gobierno político de la defensa. Para un análisis preciso sobre el rol del Ministerio de Defensa en tiempos de transición de régimen consultar el trabajo de López, E. (1994): *Ni las cenizas ni la gloria. Actores, sistema política y cuestión militar en los años de Alfonsín*. Buenos Aires, UNQUI.

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

ingrediente fundamental para la rendición de cuentas a la sociedad y el ejercicio correspondientes de los representantes sobre una organización burocrática de innegable peso en el acontecer histórico.

La ley 16.970 de tiempos del onganato no podía mantenerse en vigencia en este contexto, su derogación y suplantación por otra que encuadrara el accionar de las Fuerzas Armadas no se produjo en los inicios de la reapertura del Congreso Nacional en el año 83, sino en 1988. Según Ernesto López, Alfonsín antes de asumir la presidencia negoció con el régimen militar una reforma que constaba entre otros puntos con la supresión del cargo de comandante para los jefes de las fuerzas, aumentaba el poder del Presidente, del Ministerio de Defensa y del EMC (López, 1994:73). Sobretudo este último actor no nos debe pasar desapercibido; el fortalecimiento del EMC iba en detrimento de la autonomía de cada una de las fuerzas, ya que como órgano concebido para aplicar una direccionalidad coordinada al instrumento militar, representaba un primer intento de aplicar políticas de conjuntes como un mecanismo que al interior del funcionamiento de las fuerzas garantice la conducción civil de la defensa en aras de la subordinación política. Pero la mencionada reforma se detuvo en 1984, dando lugar según el autor a la propuesta de autoreforma que marcó una tendencia a la renuncia del poder político al mando del proceso de cambio en curso (López, 1994: 80).

Más allá de cualquier interpretación, lo cierto es que recién en 1985 el Ejecutivo presentó un proyecto de reforma, que si bien fue aprobado en diputados aún con el rechazo del Partido Justicialista, en senadores no sucedió lo mismo y se intentó compatibilizarlo con otros proyectos; tras la aprobación de la amalgama el 23 de octubre de 1986 retornó a la cámara baja sin volver a ser tratado. Por ello es que es recién a fines de 1987, luego del alzamiento militar de Semana Santa y con el fantasma de los militares fuera de los cuarteles, cuando se presentó un nuevo proyecto entre radicales y peronistas que fue finalmente aprobado el 14 de abril de 1988.

En los debates de las sesiones parlamentarias es interesante observar cómo la conjuntes no se encuentra en los considerandos expositivos de los legisladores, sino que el tema principal que se pone en el tapete es la delimitación de la defensa y la seguridad interior y el accionar de las Fuerzas Armadas estrictamente en la primera de las áreas mencionadas⁹. Tal diferenciación contó con un apoyo mayoritario lo que finalmente, si bien es cierto que contó con algunas críticas de partidos como la UceDé. Por otro lado, en el debate de las sesiones legislativas abundaron críticas a la Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN), cuya frase más perspicaz sobre la misma fue realizada por el diputado Zubiri al decir que la DSN consistía en que “*los fúsiles*

⁹ De todas maneras la Ley 24.059 de Seguridad Interior del año 1992 reglamenta el accionar de las Fuerzas Armadas en dicha esfera en determinadas circunstancias y bajo ciertas condiciones. Consultar ambas normas.

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

apunten para dentro en vez de apuntar hacia afuera" (Sesiones Parlamentarias Ley de Defensa, 1988: 4690), siendo tal normativa un incentivo a que las Fuerzas Armadas se entrometan en política interna.

Ahora bien, sólo en la exposición del legislador Zubiri de la bancada oficial, uno de los firmantes del proyecto, se destacó la conjuntes como principio base de la ley, es más la mencionó como el tercer punto fundamental que la ley se proponía instalar, junto lógicamente con la derogación de la DSN y la subordinación política: "*Se trata, en primer lugar, de erradicar la doctrina de la seguridad nacional. En segundo lugar, queremos establecer un texto preciso de normas que determinen la irrestricta subordinación del poder militar al constitucional y, en tercer lugar, deseamos implementar el accionar conjunto de las Fuerzas Armadas de la Nación*". (Sesiones Parlamentarias Ley de Defensa, 1988: 4690)

En realidad la tríada iba de la mano, o mejor dicho en el contexto de reapertura democrática para garantizar la subordinación al poder democrático por parte de las Fuerzas Armadas y evitar la injerencia en política interna de las mismas era preciso la derogación de la Ley 16.970 y utilizar la conjuntes como un dispositivo que neutralizara la corporatividad y autonomía de cada una de las fuerzas. El aspecto legal (la derogación), el político (la subordinación) y el funcional (la conjuntes), presentando en ese orden y con esa línea argumentativa por Zubiri, se puede resumir en una necesidad de construir y encausar al instrumento militar en cánones democráticos y no desanclados de otras burocracias estatales. Lógicamente no negamos que la subordinación sea un elemento de orden funcional, o que la derogación de la ley no sea algo político y con un impacto incuestionable sobre el acontecer nacional y la estructura de las fuerzas, lo que queremos decir es que la presentación del entonces diputado Zubiri expresa en realidad una mala demostración de la cadena medios-fines que se proponía establecer los partidos mayoritarios. Asimismo, cuando el legislador radical menciona el tercer principio que "dio vida a la ley", es decir la conjuntes, retoma al Informe Rattenbach y la experiencia de Malvinas (otros de los puntos casi obviados en el debate), resaltando como la gran enseñanza de dicho acontecimiento la importancia de ganar en operatividad y equiparar al instrumento militar a las especificidades modernas de los enfrentamientos para lo cual lo coordinado es indispensable.

Lo que indudablemente es cierto es que las correlaciones de fuerzas se habían modificado en la sociedad argentina; los militares eran un actor cuyo poder se encontraba en merma, sin el apoyo de determinados grupos de la sociedad y con fuertes cuestionamientos de amplios sectores. La vuelta a la democracia los encontraba con un poder residual para aguantar los avances del orden democrático¹⁰.

¹⁰ Ver el análisis sobre los levantamientos carapintadas del ya citado López, E. (1987): *Seguridad Nacional y sedición militar*, Buenos Aires, Legasa.

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

De todas maneras como bien dice Fontana: *“En el caso de la consolidación de un sistema democrático, la subordinación de las fuerzas armadas a la autoridad constitucional a través del control civil objetivo y la lealtad al sistema democrático sólo puede resultar de un proceso de cambio de la institución militar bajo orientación civil”*. (Fontana, 1990: 4)

La ley 23.554 se inscribe en ese contexto, ahora bien ¿cuáles son los puntos clave en base a lo que venimos exponiendo? Subordinación política y fortalecimiento del gobierno político de la defensa a través del Presidente (Art. 10mo, 28vo, 30mo, 33ro, 34to), el Ministerio de Defensa (Art. 11ro, 32do) y el Consejo de Defensa Nacional (Art. 9no-14to), conjuntes organizacional y operativa a través del Estado Mayor Conjunto (Art. 8vo), este último dependerá y asesorará directamente al ministro y estará a cargo del planeamiento estratégico militar, el control funcional sobre las fuerzas y la formulación de la doctrina y del adiestramiento conjunto. A su vez las tres fuerzas en su *“composición, dimensión y despliegue derivarán del planeamiento militar conjunto (...) unificándose las funciones, actividades y servicios cuya naturaleza no sea específica de una sola fuerza”* (Art. 21ro), a su vez el planeamiento mencionado podrá *“prever el establecimiento de comandos estratégicos operacionales conjuntos, específicos o combinados, y comandos territoriales”* (Art. 18vo).

La conjuntes de esta manera se inserta como un elemento fundamental del sistema de defensa mediante el fortalecimiento del EMC en detrimento de la autoría de los Estados Mayores Generales con funciones de asesoramiento al gobierno y de generación del planeamiento militar. De todas maneras no siempre la ley se traduce automáticamente en comportamientos, pero a fin de lo mencionado, la conjuntes se establece como un dispositivo fundamental que ayudar a encuadrar la redefinición de las relaciones cívico-militares en la reapertura democrática, aunque claro, no ha sido el único.

Algunos interrogantes sobre la conjuntes en el escenario post Ley de Defensa Nacional:

Como hemos advertido en algún pasaje del presente texto, la importancia de preguntarse acerca de la conjuntes en el escenario de la defensa remite necesariamente a un presente donde constantemente se hace uso de tal término. Ello se debe en primer lugar a una cuestión organizacional del propio instrumento militar, pero también por una motivación de la política de defensa durante los gobiernos democráticos; sobretodo luego de la Reglamentación de la ley que data del año 2006. La paradoja es que la guerra de Malvinas y la reapertura democrática significaron hitos de la historia Argentina, puesto que sus consecuencias reacomodaron y dieron inicios a nuevos procesos sociopolíticos, pero el marco legal

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

que encausara el papel de las Fuerzas Armadas tardó dieciocho años en entrar en vigencia.

La conjuntes se inserta en este contexto, su genealogía remite a que el actor militar observa las fallas organizacionales en la guerra y posteriormente es el gobierno democrático quien recupera tal cuestión pero utilizándola como un dispositivo para desarrollar mecanismos de subordinación en el marco de una reforma militar (recordemos los levantamientos militares como ingredientes del escenario) que incluso remiten a una merma del presupuesto público hacia dicha área. Insistimos, todo ello generado principalmente por la necesidad de consolidar al régimen democrático y controlar a la corporación militar y su tendencia a la autonomización del resto de las burocracias estatales. El sector político-dirigencial precisaba contar con un marco normativo que ganara en legitimidad pero también que estableciera un patrón jurídico de conducta dado los conflictos en curso. Sin embargo que el decreto reglamentario de la ley tardase dieciocho años es un indicador de cierta desidia del sector gubernamental para ejercer el mando en un área propia de todo Estado.

Tras la salida anticipada del presidente Alfonsín, Menem utilizó el indulto como un complemento que congelara aún más, junto a la Ley de Obediencia Debida y Punto Final, uno de los temas candentes en materias de las responsabilidades durante la dictadura, pero además, como bien esgrime López, Menem “*archivó toda pretensión de reforma militar pero operó un giro copernicano en el posicionamiento internacional de la Argentina en materia de misiones militares internacionales*” (López, 2007: 32). No obstante es exacto sostener que la delimitación del área de competencia de la Defensa Nacional se vio favorecida por normas adicionales: la promulgación de la Ley de Seguridad Interior de 1992 que reafirmaba lo propuesto por la Ley de Defensa en lo que refiere a la relación entre esfera seguridad (esfera interna) y defensa (esfera externa), la Ley 24.948 sobre la Reestructuración de las FFAA (que establece, en vistas de nuestro tema, la división del territorio nacional en comandos conjuntos) y sumado a ello, la Ley de Inteligencia del año 2001 en tiempos del gobierno de De la Rúa que versa sobre una delimitación más clara de los servicios de inteligencia estatales, incluida la inteligencia militar.

De todas maneras en las gestiones de ambos mandatarios la reforma militar no fue un tema susceptible de problematización por el gobierno político de la defensa, por lo tanto tampoco de la conjuntes. El año 2006 marcó un punto fundamental sobre nuevos avances en la reforma militar, pero también en el direccionamiento de la política pública materializada en nuevas reglamentaciones, decretos y resoluciones y en la materialización de reformas y nuevas instituciones como la Escuela de Guerra Conjunta, pero además aparece en ellos nuevos impulsos para su puesta en práctica y perfeccionamiento.

La Reglamentación de la Ley de Defensa pretende fortalecer al EMC tomando en los considerandos las falencias demostradas en Malvinas y las tendencias

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

internacionales que promueven el accionar conjunto, otorgándole asimismo una centralidad en el planeamiento militar y por sobre los Estados Mayores Generales. A su vez también el Decreto y la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las FFAA (2006) realiza una mención especial a la importancia del cambio de concepción del instrumento militar, pues se sostiene que el mismo “*sólo resultará apto y eficaz para el cumplimiento de su misión si se lo concibe, planifica y ejecuta como ‘instrumento integrado’, razón por la cual la acción militar deberá entenderse necesaria e ineludiblemente como acción integrada, esto es, como acción conjunta*”¹¹, hasta tal punto que se la señala unos párrafos más abajo como un elemento guía de la Defensa Nacional y de su reestructuración: “*la acción militar conjunta constituye un eje central del proceso de modernización de las Fuerzas Armadas, uno de los principios rectores de la política de defensa y, fundamentalmente, una condición primaria y esencial para un desempeño apto y eficaz*”.

Finalmente el Decreto 1714/2009 que aprueba la Directiva de Política de Defensa Nacional y realiza un análisis del escenario internacional establece elementos claves que direccionan el planeamiento militar realizado por el EMC. En términos de conjuntes el mismo sostiene que “*deberán establecerse y/o perfeccionarse los procedimientos burocráticos, técnicos o normativos necesarios para el expeditivo funcionamiento y correspondiente afianzamiento de la referida arquitectura institucional*” que la favorezcan (DPDN, 2009: Cap III), apuntando al mismo tiempo a un organismo de centralización de las necesidades logísticas de la defensa, otra de las deudas malvinenses.

Pero, en definitiva, lo que hemos querido destacar en este último apartado es que la conjuntes continúa siendo un elemento fundamental para comprender los últimos treinta años de la política de de defensa del país, pero ello se transforma en una mera cuestión técnica si no se la comprende en el contexto histórico en donde los actores involucrados problematizan alrededor de situaciones de poder y fuerza que engloban la arena internacional y nacional de la política.

Los estudios del mundo académico han hecho especial hincapié en las relaciones cívico-militares y en el accionar de las fuerzas en el sistema político, ello arroja contribuciones importantísimas, pero uno de los principios impulsores de nuestra investigación más general es el de indagar en el propio seno del instrumento militar y su interrelación con el exterior de una forma dialéctica, pues resulta inescindible preguntarse sobre la conjuntes de un modo organizacional sin comprender al régimen

¹¹ Este es uno de los pocos documentos donde se entrega una definición de conjuntes, entendida como “*el empleo coherente, coordinado y sistemático de todos los medios y recursos con que cuenta cada fuerza armada en forma específica, empleo concebido a partir del control y de la gestión integral y centralizada de la totalidad de dichos medios y recursos militares disponibles por el conjunto de organismos que conforman el sistema de Defensa Nacional*”.

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

político y su cuerpo normativo, a las motivaciones de los actores y al tejido de relaciones sociales en donde todo el aparato estatal se monta.

Es en este sentido que procuramos avanzar, teniendo en mente situaciones del pasado pero también destacando la peculiaridad dinámica de todo escenario nacional cuya constante progresión hace que distintos paisajes se amalgamen.

Reflexiones finales:

Hemos analizado la inscripción de la problemática de la conjuntes en las Fuerzas Armadas Argentinas en el escenario post-Malvinas, partiendo del análisis del tratamiento desarrollado sobre la misma en el Informe Rattenbach y finalizando con los debates sobre la Ley de Defensa del año 1988 y con lo que ella misma dispone, asimismo hemos querido demostrar por qué la conjuntes resulta un tema de suma actualidad poniendo de relieve la cristalización de decisiones institucionales sobre ella.

De esta manera, la importancia de la conjuntes en el direccionamiento de la defensa en la actualidad resulta imposible de comprender si no se remiten a las causas originales que marcaron su derrotero y a lo acontecido durante un fenómeno internacional de la envergadura de una guerra. De hecho, la conjuntes se evidenció en el conflicto armado del Atlántico Sur como una deficiencia operativa y organizacional del instrumento militar que ayudó a inclinar la balanza hacia Gran Bretaña. Sin embargo, ya en plena reapertura democrática, las experiencias recogidas por dicho Informe fueron de suma utilidad para la misma, pero dada la dinámica sociopolítica particular del país, con un proceso de transición de régimen, la conjuntes excedió la cuestión propia acerca de la profesionalización del aparato armado para presentarse como un dispositivo fundamental en la consecución del control civil y la estabilidad del orden reinstaurado.

Fuentes:

LEY 23.554 DE DEFENSA NACIONAL Y SUS DEBATES (1988)
LEY 24.948 DE REESTRUCTURACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS. (1998)
LEY 24.059 DE SEGURIDAD INTERIOR (1992)
LEY 24.948 BASES PÚBLICAS ORGÁNICAS Y FUNCIONALES PARA LA REESTRUCTURACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS (1998)
DECRETO 1714/2009 DIRECTIVA DE POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL. (2009)
DECRETO 1691/2006 DIRECTIVA SOBRE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS FUERZAS ARMADAS. (2006)

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

DECRETO 727/06 REGLAMENTARIO DE LA LEY DE DEFENSA NACIONAL. (2006)
INFORME RATTENBACH (1988): Buenos Aires, Ediciones Espartaco.

Bibliografía:

- BRUNEAU, T. (2005): “*Ministerios de Defensa y relaciones civiles-militares en democracia*”, en OLMEDA, José (comp.), *Democracia frágiles. Las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano*, Valencia, Tirant Lo Blanch.
- FONTANA, A. (1988): “*De la crisis de las Malvinas a la subordinación condicionada: conflictos intramilitares y transición política en la Argentina*”, en VARAS, Augusto (coord.), *La autonomía militares en América Latina*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- FONTANA, A. (1990): *La política militar en un contexto de transición. Argentina 1983-1989*. Buenos Aires CEDES.
- HUNTINGTON, S. (1995): *El soldado y el Estado. Teoría política de las relaciones cívico-militares*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- LÓPEZ, E. (comp.) (2007): *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Buenos Aires, Altamira.
- LÓPEZ, E. (1994): *Ni la ceniza ni la gloria. Actores, sistema político y cuestión militar e los años de Alfonsín*. Buenos Aires, UNQUI.
- LÓPEZ, E. (1987): *Seguridad Nacional y sedición militar*, Buenos Aires, Legasa.
- O’DONNELL, Guillermo, SCHMITTER, Philippe y WHITEHEAD, Lawrence. (Compiladores) (1994): *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*. Barcelona: Paidós.
- ROUQUIE, A. (1994): *Poder militar y sociedad política en la Argentina. I hasta 1943*, Buenos Aires, Emecé Editores.
- SAIN, M. F. (2000): *Defensa Nacional y las relaciones cívico militares en la Argentina: del modelo peronista a la nueva democracia*. Ponencia en la sesión “*Civil-military relations and challenges to democracy at the millennium*”, Miami, Latin American Studies Association XXII International Congress.
- WALTZ, K. (1988): *Teoría de la política internacional*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.