

Reforma sin conducción. La dimensión estratégica de la política de defensa durante el segundo gobierno de Carlos Menem (1995-1999).

Iván Poczynok.

Cita:

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

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-038/246>

X Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires

Mesa 17: Estudios sobre Fuerzas Armadas. Debates aportes y perspectivas en Argentina y América Latina

Reforma sin conducción. La dimensión estratégica de la política de defensa durante el segundo gobierno de Carlos Menem (1995-1999)

Por Iván Poczynok¹

Resumen

Entre 1983 y 2003, la modernización normativa impulsada en el área de la defensa en Argentina produjo una transformación cualitativa en la dinámica de las relaciones civiles-militares. A lo largo de estas dos décadas se erigió un nuevo “consenso básico” en la jurisdicción, que restableció el principio de supremacía civil sobre las Fuerzas Armadas y distinguió taxativamente entre la defensa nacional y la seguridad interior.

Sin embargo, en lo que refiere específicamente a la dimensión estratégica de la política de defensa, los alcances de este consenso fueron limitados. Si bien las sucesivas gestiones democráticas manifestaron su voluntad de “reformular” o “reestructurar” integralmente las instituciones militares, las medidas adoptadas al respecto fueron débiles y fragmentarias, y contaron con un vacilante respaldo político.

En este trabajo, se presentan algunas reflexiones sobre los motivos que dificultaron la implementación efectiva de las iniciativas dirigidas a modernizar y/o reestructurar el diseño de las Fuerzas Armadas en Argentina en la segunda mitad de los '90. Nuestro análisis se focalizará en las debilidades del gobierno político de la jurisdicción; en particular, en las ambigüedades relativas a la definición de los aspectos estratégicos de la política de defensa nacional.

¹ Universidad de Buenos Aires – Escuela de Defensa Nacional.

Reforma sin conducción. La dimensión estratégica de la política de defensa durante el segundo gobierno de Carlos Menem (1995-1999)²

Por Iván Poczynok³

1. Introducción

Desde el retorno democrático, la modernización de las fuerzas militares en Argentina permaneció condicionada por la exigencia de restituir y posteriormente consolidar el control civil de los uniformados. Así, entre 1983 y 2003, la agenda política de la defensa se caracterizó, fundamentalmente, por la preeminencia de iniciativas dirigidas a reducir lo que David Pion Berlín (1996) caracterizó como la autonomía “ofensiva” de las fuerzas armadas, es decir, su disposición a desafiar o cuestionar la autoridad de los civiles.

La centralidad de la problemática del control civil condujo a que, durante estos años, tuviese lugar una profunda transformación normativa en la jurisdicción. El nuevo “consenso básico en materia de defensa” –cristalizado en la Ley de Defensa Nacional (1988), la Ley de Seguridad Interior (1992) y la Ley de Inteligencia Nacional (2001)– restableció el principio de supremacía civil y distinguió legal e institucionalmente entre la “defensa nacional” y la “seguridad interior” (Saín, 2001).

Pero si bien este consenso significó un cambio cualitativo en las relaciones civiles-militares en Argentina, en lo que refiere específicamente a la dimensión estratégica de la política de defensa sus alcances fueron limitados. En contraste con los logros obtenidos en materia de sujeción castrense, entre 1983 y 2003 el adiestramiento militar, la estructura de fuerzas, el despliegue y el diseño orgánico de las Fuerzas Armadas permanecieron prácticamente inalterados. En efecto, aún cuando las sucesivas gestiones democráticas manifestaron su voluntad de “reformular” o “reestructurar” las instituciones castrenses, las medidas adoptadas en este sentido fueron débiles y fragmentarias, y contaron con un vacilante respaldo político (López, 2007; Saín, 2002/2003).

En este trabajo se analizan algunos aspectos que dificultaron la implementación efectiva de las iniciativas dirigidas a modernizar y/o reestructurar el diseño del instrumento militar en Argentina en la segunda mitad de los ‘90. Dejando a un lado los enfoques economicistas –que centran la mirada en los aspectos presupuestarios de la defensa–, nuestra lectura se focalizará en las debilidades del gobierno político de la jurisdicción; en particular, en la definición de los aspectos estratégicos del área. De este modo, sostendremos que los obstáculos a la modernización castrense respondieron

² Las presentes reflexiones constituyen un avance de investigación de mi Tesis de Maestría, dirigida al análisis de los proyectos de reforma y reestructuración de las Fuerzas Armadas entre 1991 y 2003. Dicho trabajo, desarrollado en el marco de la Escuela de Defensa Nacional, es dirigido por el Mg. Luciano Anzelini.

³ Universidad de Buenos Aires – Escuela de Defensa Nacional.

no sólo a falencias en las asignaciones económicas –que ciertamente existieron–, sino también a la inexistencia de un “consenso básico” sobre la dimensión estratégica de la jurisdicción; es decir, al carácter “deficitario” del gobierno político de la defensa.

El trabajo está organizado del siguiente modo. En primer término, presentamos brevemente el enfoque conceptual que orienta este ensayo, atendiendo a la distinción entre “política militar” y “política de defensa”. Seguidamente, nos adentramos en el análisis de dos factores que, a nuestro juicio, reflejaron la ausencia de consensos respecto de la dimensión estratégica de la defensa y condicionaron la transformación del sector: por un lado, las ambigüedades respecto de la definición de la misión principal del instrumento militar; por otro, las ambigüedades relativas a los criterios estratégicos para la aplicación de la reforma militar. Finalmente, presentamos un conjunto de conclusiones que se desprenden del trabajo realizado, atentos al proceso de modernización de la defensa actualmente en curso.

2. Enfoque conceptual⁴

El punto de partida de este ensayo es que la política de defensa de un Estado democrático debe lidiar con dos problemas analíticamente diferenciables: por un lado, la tarea de mantener a las Fuerzas Armadas subordinadas al poder civil; por otro, la responsabilidad de establecer las directivas políticas que ordenan estratégicamente el sector. Esta distinción, propuesta por Jorge Battaglino (2011), supone diferenciar respectivamente entre la “política militar” y la “política de defensa” propiamente dicha.

La política militar comprende a aquellas medidas orientadas a limitar el poder y la influencia de las Fuerzas Armadas y a regular –en palabras de Battaglino– el “comportamiento político” que tienden a desarrollar estas instituciones. Por su parte, la política de defensa refiere al “conjunto de acciones que adopta un Estado para garantizar su supervivencia frente a riesgos y amenazas percibidas”. Según el autor, la orientación de estas políticas no es unívoca, sino que depende del “contexto de seguridad, de las características, ideologías y tradiciones de sus élites políticas” (2011, 242:3).

Es evidente que ambas dimensiones de la política jurisdiccional persiguen objetivos distintos. Mientras que la política militar centra su atención en el problema del control civil –entendido desde la clásica acepción de minimización del poder de las Fuerzas Armadas⁵–, la política de defensa supone una cuestión cualitativamente diferente: la adecuación de las instituciones castrenses a las necesidades definidas y percibidas por quienes gobiernan legítimamente el Estado.

⁴ En este apartado se sintetiza el marco teórico desarrollado en Anzelini y Poczynok (2012 y 2013).

⁵ Nos referimos a la ampliamente extendida conceptualización de Samuel Huntington (1985).

En otras palabras, mientras que el control civil apunta a disminuir la condición de “actor político” de las instituciones castrenses⁶, la conducción estratégica tiende a convertir a dichas instituciones en herramientas contribuyentes a los intereses y prioridades del Estado. En este contexto, emplearemos el concepto de “gobierno político de la defensa” para referirnos a la confluencia entre estas dos dimensiones de la política de defensa nacional. Esta concurrencia supone que ejercer el gobierno político requiere que el más alto nivel de conducción nacional dirija de manera efectiva la totalidad de las cuestiones que hacen a la defensa nacional; es decir, a la política de defensa y a su derivada política militar (Anzelini y Poczynok, 2012 y 2013).

Los límites entre ambas dimensiones del gobierno político no son estancos: las medidas de política militar afectan necesariamente la política de defensa, y viceversa. Sin embargo, aún cuando esta apreciación puede parecer –en palabras de Thomas Scheetz y Gustavo Cáceres– “una verdad de perogrullo” (1995: 45), lo cierto es que esta diferenciación resulta una herramienta apropiada para explicar los vaivenes de la relación entre el poder político y las Fuerzas Armadas argentinas desde el retorno a la democracia.

En efecto, hasta los primeros años del siglo XXI, la política militar mantuvo una centralidad notable en la agenda de la jurisdicción, protagonismo que quedó plasmado en un compendio de normativas dirigido a reducir el poder corporativo y la autonomía “ofensiva” de las Fuerzas Armadas (Pion-Berlín, 1996). Así, las gestiones presidenciales de Raúl Alfonsín (1983-1989), Carlos Menem (1989-1995 y 1995-1999) y Fernando De la Rúa (1999-2001) mantuvieron –no sin vaivenes, resistencias y ambigüedades– cierta coherencia en la tarea de reducir la capacidad de presión corporativa de los uniformados (Battaglino, 2010: 161).

Sin embargo, no sucedió lo mismo en lo que refiere a la política de defensa propiamente dicha. La atención de estos problemas fue vacilante y permaneció en gran medida atada a la implementación de otras agendas. Esto no significa que los gobiernos mencionados no hayan percibido la necesidad de establecer una profunda reforma militar, o de adecuar las premisas estratégicas que orientaban el funcionamiento del sector, sino que –por razones diversas según el caso– las pretensiones reformistas fueron relegadas a un segundo plano, o bien tuvieron una aplicación parcial y asistémica.

La mayor parte de la dirigencia política argentina coincidía respecto de la necesidad de implementar una reforma militar, en particular a raíz de la experiencia de Malvinas. A su vez, los aspectos que debían ser contemplados en la reestructuración tampoco eran motivo de grandes debates: estos referían

⁶ Entendemos que las Fuerzas Armadas se comportan como un “actor político” cuando pretenden desafiar y condicionar la toma de decisiones políticas de los gobiernos. Esta atribución constituye lo que David Pion-Berlín denomina “autonomía política militar ofensiva”. En contraposición a la autonomía “defensiva” –ligada a reivindicaciones profesionales– Pion-Berlín indica que las Fuerzas Armadas actúan ofensivamente cuando procuran “limitar las prerrogativas del gobierno fortaleciendo sus propias facultades en la toma de decisiones (...) y ponen a prueba sus límites exteriores rivalizando con el gobierno por la influencia y hasta el control sobre algunas cuestiones políticas” (1996: 17).

a la modernización del sistema de formación y adiestramiento; la instauración de mecanismos de control político y democrático al interior de las propias Fuerzas; el fortalecimiento del accionar militar conjunto; la supresión de las deformaciones orgánicas; la racionalización del gasto jurisdiccional; y la adecuación del despliegue de fuerzas (García, Ballester, Rattenbach y Gazcón, 1987).

Pero las coincidencias comenzaban a diluirse al momento de precisar el modo en que debía ser implementada esta reforma, y de evaluar el impacto que tendría en la órbita de las relaciones civiles-militares. De ello se deduce que la preocupación por la restitución y posterior consolidación de la sujeción castrense ocupó, hasta los albores del silo XXI, un lugar clave en el diseño de las políticas sectoriales. Sabina Frederic señaló al respecto que esta cuestión constituyó una verdadera “trampa conceptual” para los analistas y especialistas, dado que el temor al impacto que podría tener el aumento de la capacidad técnica y la profesionalidad de las Fuerzas Armadas en el control civil condujo a que “durante veinte años la orientación política hacia las fuerzas armadas promoviera su parálisis funcional y operativa” (2011: 43).

Las reflexiones precedentes nos conducen a plantear que el gobierno político de la defensa entre 1983 y 2003 fue –empleando las palabras de la ex Ministra de Defensa Nilda Garré– de carácter “deficitario”, dado que la subordinación de las Fuerzas Armadas no estuvo acompañada “por una consecuente reforma integral, orgánica y funcional del sistema defensivo militar” (2006: 67). Asimismo, fue precisamente esta gestión deficitaria la que derivó en una delegación tácita de la conducción de los aspectos estratégico-militares de la jurisdicción en los propios uniformados. Esto significa que la exigencia de transformar la estructura y el diseño de las fuerzas militares no obtuvo un “consenso básico” similar al alcanzado en materia institucional y normativa. Así, aún cuando en los albores del nuevo siglo las Fuerzas Armadas ya no eran el “actor” político de antaño, tampoco estaban en condiciones de cumplir con las misiones asignadas legalmente por el poder político, ni se habían constituido como el instrumento militar de la nación.

3. Política militar y política de defensa durante el primer gobierno de Carlos Menem (1989-1994)

Hasta 1990, el frágil compromiso de la dirigencia política con la reforma militar estuvo relacionado con las exigencias derivadas de la transición democrática. Si bien en estos años la necesidad de una modernización integral era evidente –en particular, debido a las “lecciones aprendidas” en Malvinas–, el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) condicionó esta tarea a la restitución del control civil⁷. Por este motivo, incluso aquellas medidas que alteraron la estructura

⁷ Entendemos que las razones que llevaron a la gestión radical a postergar una reforma militar son aún objeto de polémicas. No obstante, es ampliamente conocido que, aún cuando la apertura política redujo sustantivamente el nivel de autonomía de los militares, esto no significó la pérdida de su capacidad de presión, ni su eliminación como actor político (Fontana, 1986; Mazzei, 2011). En este sentido, la interpretación señalada se infiere de las propias memorias de Raúl Alfonsín (2009) y de las recientemente publicadas memorias de su ex Ministro de

castrense tuvieron como objetivo tácito la desmilitarización de las funciones civiles y la reducción del poder corporativo específico de cada una de las Fuerzas.⁸

Los factores que obstaculizaron la aplicación de una reforma estructural en el sector militar se tornan más complejos de dilucidar a partir de 1991. Si bien para estos años la capacidad de presión de los uniformados había sido notablemente disminuida, el nuevo contexto no se tradujo en una renovación de las prioridades jurisdiccionales (Saín, 1997). A excepción de aquellas decisiones vinculadas al “giro copernicano” de la política exterior argentina⁹, durante la primera mitad de los ‘90 los aspectos relativos a la modernización del sector castrense continuaron relegados a un segundo plano (López, 1995, Scheetz, 1995).

Los principales condicionamientos que enfrentó la primera presidencia de Carlos Menem en el frente militar fueron heredados de la gestión alfonsinista (Saín, 1999: 141). Por un lado, pese a la sanción de las Leyes de Obediencia Debida y Punto Final, votadas durante la presidencia del dirigente radical, las Fuerzas Armadas continuaban presionando para encontrar una “solución política” a la revisión del pasado. Por otra parte, el menemismo tenía por objetivo en el plano de la política militar resolver las persistentes demandas de los carapintadas en el seno del ejército, que ya habían protagonizado tres levantamientos.

Pero el escenario en el cual Menem debió enfrentar estos desafíos fue sustancialmente distinto del que rodeó al líder radical. Hacia 1990, se trataba de consolidar una subordinación que, en sus aspectos medulares, ya había dado algunos pasos. Esta especificidad no pasó inadvertida para la gestión menemista, diagnóstico que posibilitó la implementación de medidas que muy probablemente no se hubiesen aplicado durante el gobierno de Alfonsín. Nos referimos, puntualmente, a los indultos autorizados por el Poder Ejecutivo Nacional –que alcanzaron a militares, policías y civiles procesados o condenados por su participación en hechos de violencia política durante los años 1976 y 1983–; y a la represión armada de los focos rebeldes carapintadas.

Respecto al problema de la revisión del pasado, Menem decretó una secuencia de indultos que alcanzaron a militares, policías y civiles procesados o condenados por su participación en hechos de violencia política durante los

Defensa Horacio Jaunarena (2011). Una lectura similar es compartida por Scheetz y Cáceres (1995), quienes advierten, además, sobre la incapacidad de los militares para “autoimplementar” una reforma en el sector.

⁸ Entre ellas, cabe destacar la eliminación de los cargos de Comandante en Jefe de las Fuerzas, los intentos de fortalecer al Estado Mayor Conjunto y la renovación de la burocracia del Ministerio de Defensa, en búsqueda de restaurar la conducción civil de la Jurisdicción. A su vez, se procedió a desmilitarizar la Gendarmería y la Prefectura; y el Ministerio de Defensa obtuvo la potestad de definir discrecionalmente los ascensos.

⁹ Utilizamos la expresión “giro copernicano” del modo empleado por Ernesto López (2007), para referirse al alineamiento incondicional de nuestro país a la agenda del Consenso de Washington.

años 1976 y 1983. Asimismo, los decretos indultaron a los ex-comandantes de las Juntas Militares, y a los principales referentes de las organizaciones armadas. Adicionalmente, la medida alcanzó a los miembros de la organización Movimiento Todos por la Patria (MTP), que habían protagonizado el copamiento del cuartel de La Tablada en enero de 1989. Los indultos fueron presentados por Menem como una invitación a la “pacificación nacional”, y su aprobación tuvo efectos inmediatos en las relaciones con las Fuerzas Armadas.¹⁰

Simultáneamente, esta medida impactó en las reivindicaciones de los “carapintadas”, al deslegitimar –parcialmente– sus reivindicaciones respecto al enjuiciamiento de militares.¹¹ Esto no impidió, sin embargo, que la problemática escalase aceleradamente, culminando en un nuevo levantamiento armado el 3 de diciembre de 1990. La respuesta de la gestión menemista difirió también sustancialmente de los antecedentes alfonsinistas. Sin vacilaciones, se ordenó la represión de los focos rebeldes, y los militares amotinados fueron encarcelados y condenados. En el caso particular de Seineldín, el líder “carapintada” fue condenado a reclusión perpetua, mientras que el resto de los jefes militares sublevados fueron castigados con penas de entre dos y veinte años de prisión.

El gobierno adoptó otras decisiones que debilitaron aún más el poder castrense. Nos referimos a la eliminación del servicio militar obligatorio, en agosto de 1994, y al inicio del proceso de privatización del complejo industrial militar. Mientras que la primera de estas medidas estuvo vinculada con el asesinato del conscripto Omar Carrasco¹²; el segundo aspecto –que originariamente fue presentado como una medida “estratégica”– formó parte de la política de desprendimiento y privatización de las empresas estatales consideradas deficitarias, en el marco del denominado Consenso de Washington.

4. Política de defensa durante el segundo gobierno de Carlos Menem (1995-1999)

¹⁰ Descontando el carácter éticamente aberrante de la medida, cabe citar las observaciones de Marcelo Saín, quien indicó que “los militares y la sociedad política, lejos de interpretar que la medida había sido una conquista resultante de la presión castrense, la asumieron como una decisión de Menem tendiente a resolver esa problemática fundamentalmente en vista de ampliar los márgenes de subordinación y obediencia castrense a su mandato. Desde ese momento, la administración menemista contó con un elevado grado de control efectivo sobre las Fuerzas Armadas, lo que nunca había sido conseguido por Alfonsín” (Saín, 1997: 16).

¹¹ En relación al impacto de los indultos en las reivindicaciones “carapintadas”, es importante señalar que esta medida no alcanzó a los jefes que se sublevaron durante el gobierno de Alfonsín.

¹² El servicio militar obligatorio en Argentina fue instaurado en el año 1901, impulsado por el entonces Ministro de Guerra Cnel. Pablo Ricchieri. En aquel momento, la sanción de la Ley tuvo un importante sentido disciplinario, al educar “moralmente” a la primera generación de inmigrantes nacidos en Argentina. Según Alain Rouquié (1982) la Ley Ricchieri fortaleció la caracterización de las Fuerzas Armadas como la “reserva moral” de la Nación.

Es ampliamente conocido que, durante los dos gobiernos de Menem, nuestro país adoptó una postura de alineamiento automático a la agenda de Estados Unidos, en el marco de las denominadas “relaciones carnales” con la potencia hegemónica. Si bien esta decisión se expresó fundamentalmente en la arena económica, también tuvo su impacto en la política de defensa; particularmente en su dimensión internacional.

En este contexto, desde el inicio de la década de 1990 la Argentina participó crecientemente de la agenda global de seguridad internacional desplegada por Washington: incrementó exponencialmente la participación de sus militares en el despliegue de misiones de paz¹³; participó de la primera Guerra del Golfo, se retiró del Movimiento de los Países no Alineados y avanzó en el desmantelamiento de proyectos misilísticos. Según Rut Diamint (1992), estas decisiones tuvieron como criterio rector la generación de un perfil internacional “no conflictivo”, orientado a mitigar la herencia belicista heredada de la Guerra de Malvinas.

Hacia mediados de la década, estaba claro que el delineamiento de este perfil había sido exitoso, al punto que el jefe del Comando Sur, Wesley Clark, manifestó en una cena con militares argentinos que nuestro país era “el aliado número uno de Estados Unidos en América Latina” (La Nación, 07/12/1996). Sin embargo, el acercamiento militar a Washington ocasionó –en lo que respecta estrictamente a la política de defensa– algunos desentendimientos en el plano regional. El delicado equilibrio entre las “relaciones carnales” y los lazos vecinales quedó evidenciado cuando el presidente norteamericano Bill Clinton propuso otorgar a la Argentina el estatus de “Gran Aliado extra-OTAN”, en octubre de 1997. Tras conocerse públicamente el hecho, el presidente chileno Eduardo Frei manifestó que este tipo de privilegios unilaterales dificultaba la creación de un “clima de confianza regional” en América del Sur. A las críticas de Frei se sumaron las del ex presidente brasileño José Sarney, quien calificó a Menem de “inocente útil”, y lo acusó de no prever que la incorporación de la Argentina al bloque OTAN formaba parte de una “campaña de Estados Unidos para desintegrar el bloque económico del Mercosur” (Clarín, 22/08/1997).

El asunto motivó reuniones e intercambios cruzados entre las primeras líneas de los gobiernos del Cono Sur¹⁴, y afectó incluso el establecimiento de vínculos

¹³ Nuestro país integraba este tipo de operaciones desde 1958. Sin embargo, hasta entonces su participación era de carácter simbólico, tanto por el número de misiones, como de tropas intervinientes. Así, del total de 30 misiones en las que participó nuestro país hasta 2004, 22 tuvieron lugar durante el gobierno de Menem (United Nations, 2011).

¹⁴ Al debate se sumó la pretensión de Chile de comprar aviones F-16 a los Estados Unidos, bajo el argumento de que dicha adquisición podría “equilibrar” los efectos desestabilizadores de la alianza entre ese país y la Argentina. En este contexto, a fines de agosto de 1997 Menem y Frei se reunieron en Paraguay junto con sus cancilleres, con el objetivo de “limar las asperezas” que ocasionó la propuesta norteamericana. Si bien tras la cumbre el presidente argentino afirmó que “con Chile está todo perfecto”, por su parte el mandatario chileno afirmó que “la posición de Chile no ha cambiado: nosotros siempre hemos dicho que creemos inconveniente que países extrarregionales o que están en el mundo desarrollado provoquen desequilibrios en la región” (Clarín, 24/08/1997). Un mes más tarde, el canciller chileno publicó una nota en un medio de prensa argentino señalando la necesidad de establecer una “política

de confianza entre las propias fuerzas militares.¹⁵ Así, por ejemplo, a mediados de 1997 trascendió públicamente que el Ejército se negaba a la realización de maniobras combinadas con Chile, en oposición a lo dispuesto pocos días antes por las autoridades de Defensa de ambos países. Según las propias fuerzas, estas objeciones respondían a la inexistencia de un entendimiento político interestatal, por lo que los uniformados reclamaron “la necesidad previa de llegar a un acuerdo político a nivel gubernamental” (La Nación, 28/07/1997). Pero el asunto no pasó a mayores. Frente a la controversia, el Ministro de Defensa argentino Jorge Domínguez declaró sentirse “sorprendido”, ratificó la decisión y señaló que los ejercicios serían realizados a mediados del año siguiente.

En lo que respecta específicamente a la modernización castrense, en la segunda gestión de Carlos Menem se registraron las primeras iniciativas dirigidas a actualizar los aspectos estratégicos que orientaban el diseño de las fuerzas militares. El clima era particularmente propicio para ello: en palabras del analista Rosendo Fraga, la Argentina debía demostrar que la subordinación castrense a los civiles no implicaba “el deterioro de la capacidad profesional de las fuerzas armadas” (1996: 15-16), por lo que el poder político estaba en condiciones de sentar las bases para reformar el instrumento militar en un contexto de plena sujeción de los uniformados. Así, se dio inicio formal a un Ciclo de Planeamiento, a través de la emisión de la “Directiva para la Realización del Planeamiento Militar Conjunto” (Decreto 1116/96), y se aprobó la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas. Finalmente, en abril de 1999 se publicó el Libro Blanco de la Defensa Nacional, documento en el que se explicitaron públicamente los posicionamientos regional e internacional de nuestro país materia de defensa.

Sin embargo, aún cuando estas iniciativas parecieron dar cuenta de una renovación de las prioridades jurisdiccionales, su formulación y aplicación efectiva contó con un respaldo vacilante de la dirigencia política. Por este motivo, algunos autores han sostenido que aún cuando en el decenio de 1990 las resistencias castrenses a las reformas institucionales se fueron diluyendo, en las autoridades primó “la indiferencia o la incompetencia oficial para

de seguridad común” destinada a “asegurar los equilibrios y fortalecer la confianza mutua”. Asimismo, destacó como un problema que la mayor potencia hemisférica se siga “autoatribuyendo el papel de garante de los equilibrios”, y aseguró que dicho rol “contribuye a la confusión” (Clarín, 02/09/1997).

¹⁵ Desde los inicios de la década, la Argentina apostó a un acercamiento militar creciente con Chile y Brasil, en el marco de la desactivación de las hipótesis de conflicto vecinales. En el caso de Chile, esta cooperación se instrumentó mediante diversas herramientas, tales como las Reuniones Bilaterales de Cancilleres y Ministros de Defensa (desde 1995); las Reuniones del Comité Permanente de Seguridad (desde 1995); y las Reuniones de Estados Mayores Conjuntos y Estados Mayores específicos (desde 1997). En lo que respecta a la relación con Brasil, las medidas de confianza mutua iniciadas a mediados de los 80 –tras los acuerdos en materia de política nuclear– fueron fortalecidas durante los 90 con diversas decisiones de nivel estratégico-nacional y estratégico-militar. A mediados de la década ambos países inauguraron reuniones de consulta entre los Estados Mayores Generales, logrando, a fines de 1996, desactivar oficialmente la hipótesis de conflicto vecinal. Posteriormente, Brasil y Argentina se descartaron mutuamente como enemigos potenciales en el planeamiento de sus respectivos sistemas de defensa.

convertir a aquellas condiciones en oportunidades de cambio institucional en el frente militar” (Saín, 2002/2003: 227-228).

En los próximos apartados, analizaremos algunos factores que, desde la perspectiva del gobierno político de la defensa, condicionaron la implementación plena y orgánica de las iniciativas dirigidas a modernizar el sector. Dejando a un lado los enfoques que centran la mirada en la desatención de las promesas presupuestarias de las normas –particularmente, de la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas–, nuestro recorte apunta a reflejar la ausencia de consensos en torno a dos aspectos medulares de la dimensión estratégica de la defensa. Nos referimos, por un lado, a la evaluación respecto de las amenazas al Estado que puedan requerir el empleo de la fuerza militar para su desactivación y/ disuasión; por otro, a la evaluación respecto de la magnitud, diseño y composición de las fuerzas militares requeridas para dar cuenta de dichas amenazas. Para dar cuenta del primer punto, reseñaremos los debates en torno a la definición de la misión principal de las Fuerzas Armadas. En relación al segundo aspecto, abordaremos las ambivalencias vinculadas a los criterios que orientaron el diseño de la proyectada reestructuración castrense, en la etapa previa a su aprobación parlamentaria.

4.1 Las amenazas “externas” al Estado: la misión de las Fuerzas Armadas en debate

La misión de las fuerzas armadas constituye la definición medular de la dimensión estratégica de la política de defensa de un Estado. Su precisión implica caracterizar la naturaleza y magnitud de las amenazas que, eventualmente, pueden requerir el empleo de la fuerza militar. En nuestro país, los parámetros doctrinarios generales de dicha misión fueron establecidos en la Ley de 23.554 de Defensa Nacional, sancionada por amplia mayoría parlamentaria en 1988.

La Ley estableció que la defensa nacional consiste en “la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva para enfrentar las agresiones de origen externo” (Artículo 2°). Asimismo, instituyó la distinción entre “seguridad interior” y “defensa nacional”, suprimiendo la denominada Doctrina de Seguridad Nacional, que desde los años 60 había orientado el diseño del instrumento militar para la contención de agresiones tanto de carácter interno o externo. En contraste, la nueva Ley advirtió que ambas responsabilidades debían ser atendidas por agencias estatales diferentes: las fuerzas de seguridad y las fuerzas armadas, respectivamente.

No obstante, si bien esta distinción especificó los lineamientos doctrinarios centrales para el planeamiento de la defensa nacional, al mismo tiempo otorgó cierta discrecionalidad a la definición de aquello que podía ser considerado como una agresión específicamente “externa”: ¿Qué actores son capaces de agredir “externamente” al Estado? ¿Qué sucede con las problemáticas de

carácter regional o trasnacional? ¿Pueden estos fenómenos constituir agresiones de “origen” externo?

Hasta la reglamentación definitiva de esta norma –es decir, durante casi dos décadas¹⁶– las respuestas a estas preguntas fueron motivo de variadas controversias. Ya en su primera presidencia, Menem dio muestras de su voluntad de otorgar a las Fuerzas Armadas mayor injerencia en asuntos de seguridad interior, e incluso de modificar la Ley de Defensa sancionada pocos años antes. Como señala Marcelo Saín, la crisis social desatada con la hiperinflación de 1989 había convencido al Presidente de la necesidad de contar con uniformados disponibles para conjurar este tipo de situaciones. Fue precisamente esta percepción la que motivó la promulgación del Decreto 392/1990, que autorizó a los militares a conjurar y prevenir hechos que puedan derivar en conmociones internas (Saín, 2003: 188-189).

Sin embargo, en lo que respecta a la jurisdicción Defensa, la preocupación de Menem en su primera gestión permaneció centrada en asuntos propios de la política militar, heredados del gobierno de Alfonsín: por un lado, en proveer una respuesta a la demanda castrense de “solucionar políticamente” la revisión del pasado; por otro, en apaciguar y evitar la expansión del fenómeno carapintada. En efecto, durante esta primera presidencia fue sancionada la Ley 24.059 de Seguridad Interior, que limitó con mayor precisión las condiciones en que los uniformados podían intervenir en operaciones de seguridad interior.

Pero en la segunda mitad del decenio, las interpretaciones relativas a la naturaleza de las agresiones “externas” se convertirían en un campo de batalla. En gran medida, el disparador de esta contienda fue la mayor presión ejercida por Estados Unidos para alinear las agendas de seguridad y defensa de los países de América Latina a sus exigencias y preocupaciones. Al respecto, cabe señalar que si bien en los primeros años de los 90 la adhesión al Consenso de Washington había tenido sus correlatos en la agenda de defensa argentina – fundamentalmente, a través de la participación en la Guerra del Golfo y del delineamiento de lo que Rut Diamint (1992) denominó un “perfil no conflictivo” para nuestro país–, hasta entonces las relaciones carnales habían sido fundamentalmente económicas y comerciales.

Las discusiones por el carácter interno o externo de algunas problemáticas consideradas tradicionalmente como asuntos criminales (y por ende, englobadas en la órbita del accionar policial) estallan con énfasis a partir del nacimiento de las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas. Patrocinados por Washington, estos encuentros fueron establecidos con el objetivo de acercar posiciones entre los países del hemisferio respecto de las principales amenazas a la seguridad de la región. La primera Conferencia tuvo lugar en Williamsburg, Estados Unidos, en noviembre de 1995.¹⁷ Fue allí donde

¹⁶ La Ley 23.554 de Defensa Nacional fue finalmente reglamentada en el gobierno de Néstor Kirchner, mediante el Decreto 727/2006. Allí se precisó que las Fuerzas Armadas debían conjurar y repeler “agresiones militares estatales externas”.

¹⁷ En esta Primera Conferencia, asistieron treinta y cuatro países: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Chile, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Grenada, Guatemala, Guyana,

la delegación norteamericana sentó las bases para la formulación de una nueva doctrina de seguridad hemisférica, dirigida a contener aquellos fenómenos que –desde la óptica estadounidense– debían ocupar un lugar prioritario en las hipótesis de conflicto: el narcotráfico y el terrorismo.

Se advierte que la decisión de alinearse a la agenda global de Estados Unidos implicaba adoptar como propias las apreciaciones de dicho país respecto de las principales problemáticas de orden político, económico y de seguridad. Sin embargo, a partir de 1995, esta mimetización resultó particularmente dificultosa en la órbita de la defensa, dado que las preocupaciones fijadas por Washington excedían ampliamente los fenómenos que, en términos normativos, podían requerir el empleo de las Fuerzas Armadas en Argentina.

En este contexto, a mediados de los 90 se produjo la revitalización de un debate que la sanción de la Ley de Defensa Nacional en 1988 había clausurado sólo parcialmente: la existencia de límites taxativos entre la seguridad interior y la defensa nacional. Lejos de ser un asunto promovido por cuadros marginales del gobierno, los cuestionamientos provinieron de las primeras líneas de la gestión. Así, a fines de 1996, en el marco de una entrevista realizada en Estados Unidos con Bill Clinton, el presidente Carlos Menem se pronunció por primera vez a favor del involucramiento de los militares en la lucha contra el narcotráfico, y afirmó que Fuerzas Armadas debían intervenir en la “lucha contra la droga” (La Nación, 21/12/1996). En línea con ello, poco después el Ministro de Defensa Jorge Domínguez declaró que el narcotráfico podía constituirse como una amenaza “externa” al Estado, insinuando que la conjuración de este fenómeno podía ser responsabilidad de las Fuerzas Armadas (Clarín, 20/01/1997).

Las afirmaciones de Menem provocaron una reacción inmediata en las fuerzas políticas con representación parlamentaria. Amparándose en los “grises” de la Ley de Defensa Nacional, y en apoyo a las opiniones de su conductor, el Partido Justicialista sostuvo que las Fuerzas Armadas estaban “en condiciones legales” de intervenir en temas de narcotráfico. Por su parte, la Unión Cívica Radical, de la mano del ex Ministro de Defensa Horacio Jaunarena, advirtió que dicha participación “iría en contra del marco regulatorio contemplado por las leyes de Seguridad Interior y Defensa de la Nación”. Además –agregaba el diputado–, ello podía significar “dar lugar a excesos como los ocurrido durante el gobierno militar en su lucha contra la guerrilla” (La Nación, 21/12/1996). Como corolario, el radicalismo y el Frepaso presentaron un proyecto de resolución que declaraba la vigencia de las Leyes de Defensa y de Seguridad Interior, “en cuanto que las mismas prohíben la intervención de las Fuerzas Armadas en la represión del narcotráfico, salvo en lo que se refiere al eventual apoyo logístico a las Fuerzas de Seguridad”.

El acercamiento militar con Washington continuó promoviendo las controversias. En diciembre de 1996, el Ministro de Defensa y el Jefe de

Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, San Cristóbal y Nevis, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Estado Mayor Conjunto, Almirante Jorge Enrico, participaron de un encuentro del Comando Sur en Panamá con el objetivo de analizar la “eventual necesidad” de involucrar a las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico. Poco después, Enrico viajó a los Estados Unidos para reunirse con su par norteamericano. El tema central de la agenda bilateral fue la militarización de la lucha contra el narcotráfico, en conjunto con el análisis de la modernización militar argentina. Estas negociaciones condujeron a la firma de un convenio entre el Ministro Domínguez y el general norteamericano Wesley Clark para permitir que oficiales argentinos puedan ser capacitados en la sede del Comando Sur en Panamá (La Nación, 30/03/1997).

La polémica motivó incluso la intervención de los propios uniformados. Frente a declaraciones que sugirieron el empleo de los medios de la Fuerza Aérea en la intercepción –y eventual derribo– de vuelos ilegales sospechados de narcotráfico, el Jefe de la Fuerza, Brigadier Rubén Montenegro, advirtió que la misión de dicha institución se reducía estrictamente al control del tránsito aéreo y la detección de vuelos ilícitos (La Nación, 21/12/1996). En una dirección similar, el jefe del Ejército Martín Balza indicó que la participación de los militares en este tipo de misiones era un “riesgo muy grande”, dado que “las Fuerzas Armadas pueden verse envueltas en un peligrosos contacto con los narcotraficantes o ser arrastrados a una lucha en territorio ajeno” (La Nación, 30/03/1997).

Las imprecisiones sobre los alcances de misión de las Fuerzas Armadas estuvieron presentes en los debates originados con motivo de la elaboración del proyecto de Ley de Reestructuración del sector, aprobado en 1998 luego de marchas y contramarchas. En un debate al respecto publicado en octubre de 1996 en el diario La Nación, el General de Brigada retirado Alberto Luis Cattaneo afirmó que la principal debilidad del proyecto de Ley de Reestructuración elaborado por el diputado radical Horacio Jaunarena residía en la inexistencia de “definiciones precisas” que, desde el nivel político, impartan directrices para la reestructuración del sector. Por tal motivo, el general concluía que era imposible realizar apreciaciones respecto del sobredimensionamiento de las instituciones castrenses, dado que “al no existir planeamiento de la defensa, no se puede decir si tenemos el Ejército necesario” (La Nación, 13/10/1996).

En esta misma dirección –y en el contexto del debate parlamentario de la Ley–, el diputado del Frepaso Juan Pablo Cafiero advirtió que establecer un eventual incremento presupuestario destinado a la modernización del equipamiento y diseño castrense no tenía sentido, dado que “no está saldado el debate acerca de cuáles deben ser las funciones básicas de las Fuerzas Armadas” y por lo tanto “no se sabe para qué será dicho aumento” (La Nación, 21/11/1997). Las dudas de Cafiero parecieron ratificarse un mes después, cuando el presidente Menem volvió a pronunciarse a favor de la “capacitación” y “preparación” de las Fuerzas Armadas para enfrentar “los fundamentalismos, la depredación de recursos naturales, el narcotráfico y el terrorismo internacional (Clarín, 17/12/1997).

Estas ambigüedades pusieron sobre la mesa la inexistencia de consensos claros sobre el alcance de la misión principal de las Fuerzas Armadas y el rol de los uniformados. La indefinición respecto de la naturaleza y tipo de fenómenos que podían constituirse como amenazas “externas” dio lugar a la proliferación de abordajes y propuestas dirigidas a matizar la distinción entre seguridad interior y defensa, aprovechando los “grises” legislativos propiciados por la ausencia de reglamentación de la Ley de Defensa Nacional. En efecto, estas ambivalencias doctrinarias se trasladaron también a las escasas medidas que, en la segunda mitad del decenio, apuntaron a definir públicamente la actitud estratégica de nuestro país: la Directiva Estratégica para el Planeamiento Militar Conjunto (Decreto 1116/1996), y el Libro Blanco de la Defensa Nacional (1999).

En el caso de la Directiva Estratégica (DEMIL), el documento tuvo como objetivo definir la “concepción estratégica” argentina. Se indicó que nuestro país adoptaba un posicionamiento estratégico disuasivo –en el marco del derecho de legítima defensa–, y que se emplearía el principio de “racionalidad estratégica” para responder a las eventuales agresiones recibidas. Asimismo, la Directiva advirtió que los procesos de integración regional contribuían a disminuir los conflictos interestatales, por lo que se instruyó a la elaboración de “concretas medidas de confianza mutua” con los países de la región.

Sin embargo, el texto emitido presentó varios problemas. Desde el punto de vista de la dimensión estratégica, su principal debilidad residió en el carácter escaso y ambiguo del contenido doctrinario. Las definiciones en la materia fueron excesivamente generales, e incluso establecieron criterios difusos y contradictorios respecto de la distinción entre seguridad y defensa. En relación a este último punto, la norma otorgaba a las Fuerzas Armadas la facultad de “planificar” y “ejecutar” las operaciones de seguridad interior previstas en la Ley 24.059, en clara oposición a lo dispuesto por la normativa vigente. Por tal motivo, algunos autores indicaron que la formulación de esta Directiva había estado guiada, casi exclusivamente, por imperativos de orden fiscal (Canelo, 2006:7), y que su contenido había sido formulado por los propios uniformados (Garré, 2006: 68).¹⁸ En consecuencia, la Directiva emitida contribuyó a acrecentar las ambigüedades vigentes respecto de la naturaleza de las amenazas “externas” que podrían requerir el empleo de la fuerza militar.

Por su parte, el Libro Blanco de la Defensa Nacional fue publicado hacia el final de la segunda gestión menemista. Este documento también desplegó apreciaciones controversiales en lo que respecta a la participación de los uniformados en asuntos de seguridad interior. Allí se señaló, entre otras cosas, que “la preservación de la nación frente a la amenaza del narcotráfico y el terrorismo internacional” constituía un aspecto que debía ser contemplado en la política de defensa, y que era necesario “amoldar a los componentes que

¹⁸ Los sectores castrenses habían señalado en varias oportunidades la necesidad de contar con una directiva de nivel presidencial que estableciera los lineamientos estratégicos de la jurisdicción. Recuperando este reclamo, en marzo de 1996 el Senado de la Nación emitió una comunicación instando al Poder Ejecutivo a que desarrollara una “una directiva que establezca los lineamientos que en materia de defensa habrán de ser seguidos en el futuro” (Martínez, 2000: 35).

integran la defensa del Estado, incluyendo a sus Fuerzas Armadas, para adaptarlos a las nuevas demandas” (Ministerio de Defensa, 1999).¹⁹

4.2 La ambivalencia respecto de los criterios para la aplicación de la reforma militar

Las polémicas en torno a los alcances de la misión principal de las Fuerzas Armadas y la naturaleza de las agresiones específicamente externas que debían ser conjuradas y repelidas por los uniformados se desarrollaron de forma paralela a los debates en torno a la reestructuración del sector.

Como señalamos más arriba, si bien la necesidad de una reforma militar había sido anunciada reiteradamente desde 1983, a partir de la segunda gestión de Menem el tema se instala con mayor profundidad. Un factor que contribuyó decididamente a apuntalar la temática fue la necesidad de otorgar un marco de racionalidad a los sostenidos recortes presupuestarios que sufrió el sector desde la recuperación democrática. En efecto, si bien durante el gobierno de Alfonsín el presupuesto militar había sufrido un drástico recorte, en la década del '90 la restricción fue todavía más abrupta. Mientras que en 1988 el gasto militar representaba el 2,12% del PBI, en 1994 pasó a representar el 1,74% (Scheetz, 1995; cit. en Saín, 2002/2003: 223-224).

En la primera mitad de los '90, esta restricción presupuestaria formó parte del programa general de achicamiento del aparato estatal y de racionalización del gasto público diseñado por la gestión menemista e iniciado con la sanción de la primera Ley de Reforma del Estado. Por tal motivo, cuando a inicios de 1996 trascendió que el gobierno estaba trabajando en una Segunda Reforma, el asunto no tardó en despertar alarmas en el ámbito castrense: la preocupación de los jefes de las Fuerzas era que la nueva norma profundizara los recortes presupuestarios de la jurisdicción.

La Ley N° 24.629 de “Segunda Reforma del Estado” fue sancionada en febrero de 1996. La norma otorgó al Poder Ejecutivo Nacional la facultad modificar, fusionar y transferir organismos públicos, incluyendo la capacidad de suprimir total o parcialmente competencias y funciones superpuestas o “innecesarias” (Artículo 7°). Adicionalmente, lo autorizó a “proceder a la privatización de actividades relacionadas con la prestación de servicios periféricos y la gestión de producción de obras o bienes que se encuentren a cargo de las jurisdicciones o entidades de la administración central” (Artículo 8°). En lo que compete a Defensa, el Artículo 12° estableció que “el Ejército Argentino, la Armada Argentina y la Fuerza Aérea Argentina, en tanto fuerzas armadas, así como la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina, como fuerzas de seguridad, quedan sujetas a las prescripciones de la Ley en todo aquello que no desvirtúe los conceptos de defensa nacional y de seguridad interior

¹⁹ Estas ambigüedades se replicaron, dos años más tarde, en el documento titulado *Revisión de la Defensa*, publicado durante la gestión presidencial de Fernando De la Rúa en 2001.

contenidas en las Leyes 23.554 y 24.059 y no desnaturalice a dichas instituciones.”²⁰

La Reforma del Estado fue presentada a los militares como una oportunidad para avanzar en una profunda –y continuamente postergada– modernización integral del sector. Cabe señalar que, poco tiempo antes, el gobierno había impulsado algunas gestiones dirigidas a analizar las características de una eventual reestructuración al interior del Ministerio de Defensa.²¹ La oposición también había hecho lo suyo en el ámbito parlamentario. Así, en agosto de 1995 la Comisión de Defensa organizó un ciclo de audiencias públicas, en los que se convocó a exponer a diversos especialistas nacionales e internacionales en la materia (Martínez, 2000: 33-34). Poco después, el radicalismo presentó –de la mano del ex Ministro de Defensa Horacio Jaunarena– una iniciativa de reestructuración de las Fuerzas Armadas en la Cámara de Diputados. Las fuerzas no ocultaban que la “ley Jaunarena” – bautizada de ese modo por los propios uniformados– contaba con su apoyo, dado que el documento había sido compatibilizado con un proyecto de similares características elaborado por el propio Estado Mayor Conjunto (La Nación, 07/10/1996).

En febrero de 1996, se produjo un primer encuentro entre los funcionarios civiles y los Jefes del Estado Mayor Conjunto y de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas, con motivo de la Segunda Reforma del Estado. En la reunión, los uniformados expresaron su preocupación y reclamaron explicaciones respecto de los criterios que ordenarían la reestructuración de la jurisdicción Defensa (La Nación, 25/02/1996). Poco después, el Jefe de la Armada, Almirante Enrique Molina Pico, elevó el tono de alarma y advirtió que si se profundizaban los recortes se estaría “hipotecando el futuro defensivo de la Nación” (La Nación, 25/05/1996).

Las respuestas oficiales apuntaron a desdramatizar el impacto de los recortes previstos. Inicialmente, se informó que el diseño y la implementación de medidas que impliquen el cierre o la fusión de cuarteles en el marco de la

²⁰ La Reforma del Estado introdujo otros cambios relevantes que afectaron la dimensión del aparato castrense. El Decreto 558/1996 instó al Ministerio de Defensa a presentar, en un plazo de 30 días, un plan de “adecuación” de la estructura jurisdiccional. Entre las transformaciones previstas debía contemplarse, además, una reestructuración de los servicios educativos, sanitarios y administrativos de las Fuerzas Armadas. Asimismo, debía diseñarse “un proyecto de reforma del régimen de pasividades militares (...) tendiente a su autofinanciamiento y basado en un régimen de capitalización” (Artículo 14º). Por su parte, el Decreto 660/1996 estableció el traspaso de la Dirección Nacional de Defensa Civil y de la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval a la órbita del Ministerio del Interior. La desmilitarización de estas fuerzas produjo una notable reducción de la estructura funcional de las fuerzas armadas y de las competencias del propio Ministerio de Defensa. Esta norma también ordenó un conjunto de medidas orientadas a racionalizar la asignación del gasto en la jurisdicción. Entre otras cosas, se dispuso la transformación de la Secretaría de Planeamiento en la “Secretaría de Reconversión de las Fuerzas Armadas”, instancia responsable de “diagnosticar, planificar y promover los procesos de reconversión de las Fuerzas Armadas, conjuntamente con las mismas, en el marco de lo dispuesto en la Ley 24.629 y su reglamentación”.

²¹ En 1995 Oscar Camilión había ordenado la conformación de una Comisión de Reestructuración al interior del Ministerio, encargada de trabajar en los criterios de una eventual reforma (Manzotti: 2003: 4).

reforma del Estado serían “concertadas con los militares” (La Nación, 25/02/1996). Luego, ante las insistentes demandas castrenses, el Ministro Oscar Camilión indicó que si bien no iba a ser posible brindar el refuerzo reclamado por los jefes castrenses, se comprometería a “no respaldar nuevos ajustes” en la jurisdicción. El titular de Defensa sostuvo que lo que se procuraba era que “las Fuerzas Armadas funcionen con mayor eficiencia al terminar con el sobredimensionamiento que traen desde muchos años atrás”. Sin embargo, afirmó que para “redimensionar” el área “no sería necesario reducir efectivos ni personal”, dado que la voluntad de las autoridades nacionales era redistribuir el gasto interno para “hacerlo más efectivo” (La Nación, 25/05/1996).

La tranquilidad de los militares duró poco. En julio de ese año, se produjo la inesperada salida de Camilión y la llegada de Jorge Domínguez a la cartera ministerial. Este recambio fue interpretado como la desactivación de hecho de los acuerdos apalabrados con el funcionario desplazado. Los medios de prensa informaron que las Fuerzas Armadas habían recibido con “indiferencia” la nueva designación, ya que “habían puesto todas sus esperanzas en Camilión para alcanzar por ley del Congreso la ansiada reforma militar y obtener alguna mejora en el presupuesto y en los salarios”. Adicionalmente, advertían que “en las conducciones de los comandos existe la convicción de que los constantes cambios en la titularidad del Ministerio de Defensa han sido el factor que impidió la elaboración y ejecución de una política militar eficiente” (La Nación, 23/07/1996).

Los primeros movimientos de Domínguez parecieron reafirmar las suposiciones castrenses. El gobierno anunció abiertamente que estaba estudiando una “reducción drástica” de las estructuras y efectivos de las Fuerzas Armadas, a los fines de “reaprovechar” los recursos económicos de la jurisdicción y de garantizar que los cuadros castrenses tengan “un alto nivel de adiestramiento militar” (La Nación, 21/10/1996). Un mes más tarde, Menem anunció la puesta en marcha de un plan de desprendimiento masivo de inmuebles y bienes militares. El Presidente presentó la medida como el inicio de una profunda reforma militar y destacó que el dinero proveniente de la venta de inmuebles sería utilizado para la construcción de un “Pentágono argentino” (Clarín, 23/11/1996). Sin embargo, al igual que en los anuncios previos de Camilión, se evitó detallar el modo en que serían implementadas las nuevas iniciativas, y cuáles eran sus criterios rectores a nivel estratégico-militar.

A mediados de 1997 los jefes militares recibieron un anuncio inesperado. En la tradicional cena de camaradería de las Fuerzas Armadas, Menem manifestó por primera vez su apoyo al proyecto de reestructuración presentado por Jaunarena en el Congreso, e incluso dio detalles presupuestarios sobre su implementación (La Nación, 08/07/1997). El presidente informó que se proyectaba un aumento anual escalonado del 15% del presupuesto para el próximo quinquenio (a razón de un 3% anual), y advirtió sobre la elaboración de un Plan de Inversiones por 1.000 millones de dólares destinado a la modernización del equipamiento y a la compra de nuevo material.

Las palabras de Menem renovaron la confianza de las Fuerzas Armadas en la voluntad del gobierno de avanzar en la modernización del sector: los lineamientos del proyecto contrastaban abiertamente con el compromiso de congelamiento del gasto que los uniformados habían logrado obtener en sus negociaciones con Camilión. Por tal motivo, en los meses siguientes los jefes castrenses dedicaron sostenidos esfuerzos a analizar el modo en que sería distribuido, al interior de la jurisdicción, el anhelado aumento presupuestario. El asunto a resolver era, naturalmente, cuáles serían los criterios empleados para la distribución de la nueva suma monetaria, dado que si bien el proyecto del Legislativo establecía parámetros generales y específicos para el diseño de fuerzas, la decisión de priorizar algunas capacidades militares sobre otras recaería –naturalmente– en el Ejecutivo.

De este modo, en paralelo a las negociaciones civiles en la Cámara de Diputados, se produjeron las negociaciones castrenses entre el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada para definir el destino de las inversiones en el sector. Según señalaban fuentes castrenses, el criterio más factible para hacerlo era la tradicional distribución del 33% por Fuerza, dado que este mecanismo garantizaría “un sistema equitativo de inversiones” (La Nación, 20/02/1998).

El proyecto de reestructuración de las Fuerzas Armadas fue finalmente aprobado en 1998, tras un debate parlamentario que se extendió por dos años. Así, una década después de la sanción de la Ley de Defensa Nacional, la flamante norma –que contaba con el público apoyo de los uniformados– se propuso establecer las “bases políticas, orgánicas y funcionales fundamentales para la reestructuración de las Fuerzas Armadas”. El derrotero de la Ley es ampliamente conocido. Las cláusulas que preveían un aumento del 3% del presupuesto en defensa –y que habían apuntalado el entusiasmo castrense– sólo se cumplimentaron en 1999. Al año siguiente, en el contexto de una profunda crisis económica, el presupuesto retornó a su tradicional tendencia a la baja. Así, como fue señalado por Marcelo Saín, esta norma se convirtió en un “acta de intenciones (...) incumplida en todos sus términos por las distintas instancias del gobierno administrativo y del poder legislativo” (2002/2003: 225).

Los párrafos precedentes reflejan la resistencia continua que demostró la dirigencia a la hora de precisar los lineamientos estratégicos que orientarían la aplicación de la anunciada reforma militar. En efecto, incluso a los pocos meses de sancionarse la Ley, los debates en torno a la misión principal de las Fuerzas Armadas continuaron ocupando espacio en los debates jurisdiccionales, evidenciando la ausencia de consensos en la materia. Así, por ejemplo, en septiembre de 1999, el entonces candidato a presidente Domingo Cavallo afirmó que la lucha contra el terrorismo debía convertirse “en una hipótesis de conflicto central para las Fuerzas Armadas argentinas”, y que “sus integrantes no deberían enfrentar ninguna restricción legal o de otro tipo” para prevenir estos actos (La Nación, 24/09/1999).

La necesidad de reformar el sector respondía más a exigencias presupuestarias –elaboradas desde la cartera del Ministerio de Economía– que a evaluaciones realizadas en la órbita de Defensa respecto de la naturaleza de

las amenazas que debía enfrentar el Estado. En esta línea es posible comprender las afirmaciones de Jorge Domínguez en torno a las razones que motivaban la reforma militar: esta era necesaria porque “no hay reforma del Estado si no hay reforma de las Fuerzas Armadas” (La Nación, 21/10/1996). Así, aún cuando la reducción presupuestaria podía ser atendible desde el punto de vista estratégico –debido a las variaciones acaecidas en los escenarios doméstico, regional e internacional–, el modo en que se distribuirían los recortes al interior de la jurisdicción era un aspecto que despertaba escaso interés en la dirigencia política. Por tal motivo, en reiteradas ocasiones los funcionarios responsables de explicar los alcances de las reformas a los jefes castrenses señalaron que su aplicación no requeriría, necesariamente, reducir la cantidad de efectivos o de personal, evidenciando la ausencia de directivas generales dirigidas a adecuar el diseño de las fuerzas militares.

En resumen, si bien la gestión menemista se manifestó en reiteradas oportunidades a favor de modernizar el sector, su compromiso con la adecuación del diseño de las fuerzas militares fue nulo, y los anuncios sobre la materia permanecieron atados a la reducción del gasto jurisdiccional. Como consecuencia, las autoridades políticas limitaron su accionar a informar a las Fuerzas Armadas los alcances estrictamente cuantitativos de los ajustes, y delegaron la responsabilidad de establecer criterios para su implementación en manos de los propios uniformados.

5. Palabras finales

En esta ponencia hemos analizado algunos factores que condicionaron la implementación de aquellas iniciativas que, en la segunda mitad de los noventa, estuvieron dirigidas a modernizar el instrumento militar. Sin lugar a dudas, la medida que despertó mayor entusiasmo en este sentido fue la sanción de la Ley 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, norma que se propuso sentar las bases para la adecuación del instrumento militar a las exigencias propias del nuevo contexto nacional e internacional. Pese a ello, como ha sido señalado, la mayoría de sus preceptos doctrinarios, presupuestarios y estratégico-militares fueron desatendidos de forma sistemática.

La afirmación precedente no desconoce que, hasta los albores del siglo XXI, la agenda política de la defensa obtuvo notables logros en materia de consolidación de la sujeción castrense. La situación actual es un corolario directo de aquel derrotero. Las Fuerzas Armadas se encuentran plenamente subordinadas al poder civil, y los uniformados no inciden en el devenir del sistema político. No obstante, aún cuando las políticas implementadas desde la recuperación democrática hasta principios del nuevo siglo fueron efectivas en la tarea de reducir la autonomía política castrense, al mismo tiempo tuvieron escasos logros en lo que respecta a la reforma y reestructuración del sector. Durante este período, las Fuerzas conservaron amplios márgenes de autonomía para definir los aspectos fundamentales de la profesión militar,

logrando incluso decidir el modo en que serían implementados los sucesivos recortes presupuestarios –y sus eventuales incrementos–.

En consecuencia, si bien durante estos años los uniformados vieron debilitada su condición de actor político, los criterios para el diseño de las fuerzas militares permanecieron prácticamente inalterados, y las Fuerzas Armadas continuaron operando bajo criterios doctrinarios desactualizados. Los militares argentinos conservaron, en lo que respecta a sus aspectos funcionales, una organización interna desanclada de los consensos alcanzados a nivel político, producto de que las competencias estratégico-militares fueron delegadas tácitamente en sus propias manos. En esta línea, diversos analistas han señalado que, frente a la ausencia de lineamientos precisos para la actualización y modernización del diseño de la estructura castrense, las Fuerzas Armadas argentinas procedieron a adecuar su visión, estructura y funcionamiento de manera autónoma (Acuña y Runza, 2006).²²

A lo largo de estas páginas hemos querido señalar que fue precisamente la delegación de estos temas en los propios uniformados lo que impidió la aplicación efectiva, orgánica y sistemática de las reformas bosquejadas en la década de los 90. Esto se observa, por ejemplo, en el escaso contenido doctrinario de la Directiva Militar aprobada en 1996; en la incapacidad de la dirigencia política de formular criterios específicos para la reestructuración castrense; en la pretensión de resolver el “sobredimensionamiento” crónico de las Fuerzas Armadas sin incidir en la estructura de personal del instrumento militar; y en la aprobación de una iniciativa parlamentaria que –a contramano de la tendencia registrada en esos años–, previó un aumento presupuestario inaplicable para el Estado nacional, en los albores de una crisis económica sin precedentes.

En los tiempos actuales, la modernización de las Fuerzas Armadas continúa siendo un tema pendiente. No escapa a nadie que, en lo que hace a su capacidad operativa, el instrumento militar no está en condiciones de cumplir plenamente con las responsabilidades que le son conferidas por la legislación vigente. Pese a ello, tampoco puede desestimarse que en la última década se produjo un salto cualitativo en el tratamiento de los aspectos estratégicos de la política de defensa, y que se han diseñado numerosas iniciativas dirigidas a revertir el carácter deficitario que, desde la recuperación democrática, caracterizó al gobierno político de la jurisdicción. Así, aún cuando la Ley de Reestructuración continúa sin ser reglamentada, a lo largo de estos años se emitieron documentos normativos de naturaleza inédita. En lo que hace a la dimensión estratégica de la defensa, los más relevantes son el Decreto 1729/2007, que instauró un Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional conducido y supervisado en su totalidad por el nivel político, y el Decreto 1714/2009, que aprobó la Directiva de Política de Defensa Nacional. Este último documento ordena cabalmente las apreciaciones estratégicas de nuestro

²² Thomas Scheetz denomina a esta situación como una política de “militarismo caótico”, donde las armas definen de manera separada sus propias misiones. El autor advierte que esto ocurre “cuando las autoridades políticas civiles se abstienen de definir con claridad el rol estratégico de las Fuerzas Armadas. Las tres autoridades militares las suplantán con sus propias definiciones, no coordinadas entre sí, de misiones, armas y despliegue” (1993: 81-82).

país en torno al escenario global y regional, e instruye al Ministerio de Defensa y a sus dependientes Fuerzas Armadas a adecuar su estructura, funcionamiento y provisiones en virtud de las exigencias allí contempladas.

La profundización del camino trazado en esta última década requiere dedicar sostenidos esfuerzos a la conducción de los aspectos estratégico-militares de la jurisdicción. Esto implica adentrarse en un universo de preocupaciones que, durante la mayor parte del siglo XX, permaneció confinado en los ámbitos castrenses. Es precisamente a partir del ejercicio de estas responsabilidades por parte de la conducción política que será posible –por fuera de las especulaciones oportunistas–, caracterizar el estado de situación actual del presupuesto de defensa, definir la distribución operativa necesaria para dar cuenta de las exigencias vigentes, y planificar la necesidad de eventuales aumentos en el gasto jurisdiccional. Porque al igual que en cualquier agenda pública, es la política la que guía la repartición de los recursos económicos. Sin definiciones políticas, las apreciaciones y juicios presupuestarios se sostienen en evaluaciones inevitablemente parciales y arbitrarias, y vinculadas de manera tangencial con las prioridades estatales en el actual contexto doméstico, regional y internacional.

Bibliografía

ACUÑA, Marcelo y RUNZA, Ricardo (2006). *Hacia la modernización del sistema de defensa argentino*. Buenos Aires: Altamira.

ALFONSÍN, Ricardo (2009). *Memoria política. Transición a la democracia y derechos humanos*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

ANZELINI, Luciano y POCZYNOK, Iván (2013). “De la política militar a la política de defensa. El Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (2007-2011) como punto de inflexión”. En *Revista Perspectivas para la gestión, el Estado y las políticas públicas* N° 2. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública. Jefatura de Gabinete de Ministros (en prensa).

ANZELINI, Luciano y POCZYNOK, Iván (2012) *El primer Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (2007-2011): hacia el efectivo “gobierno político” de la jurisdicción*. Ponencia presentada en las VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata. Buenos Aires, 5 al 8 de diciembre de 2012.

BATTAGLINO, Jorge (2011). “Política de defensa y política militar durante el kirchnerismo”, en de Luca, Miguel y Malamud, Andrés (comps.) *La política en tiempos del kirchnerismo*. Buenos Aires: Eudeba.

CANELO, Paula (2005). *El futuro atado al pasado. Políticos y militares frente al nuevo rol de las Fuerzas Armadas argentinas (1995-2002)*. Tesis de Maestría de FLACSO. Mimeo.

DIAMINT, Rut (1992). "Cambios en la política de seguridad: Argentina en busca de un perfil no conflictivo", en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 7, N° 1, Santiago de Chile.

DIAMINT, Rut (1999) (ed.). *Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

DIAMINT, Rut (1998). *Argentina Security Policy, Democratic Stability and International Framework*. Paper prepared for the XXI International Congress of the Latin American Studies Association. Chicago, September 24-26.

FONTANA, Andrés (1986) "De la crisis de Malvinas a la subordinación condicionada: conflictos intramilitares y transición política en Argentina", en *Working Paper* N° 74. The Helen Kellog Institute for International Studies.

FRAGA, Rosendo (1996). "La política de defensa a veinte años del último golpe", en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 11, Núm 2, abril-junio.

FREDERIC, Sabina (2011). *Los usos de la fuerza pública. Debates sobre militares y policías en las ciencias sociales de la democracia*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

GARCÍA, José Luis; BALLESTER, Horacio; RATTENBACH, Augusto; y GAZCÓN, Carlos (1987). *Fuerzas Armadas argentinas: el cambio necesario. Bases políticas y técnicas para una reforma militar*. Buenos Aires: Galerna.

GARRÉ, Nilda (2006). "Los problemas de la defensa nacional en la Argentina actual". En GONZÁLEZ GUYER, Javier (comp.) *Debate Nacional sobre defensa. Aportes internacionales*. Montevideo: Ministerio de Defensa Nacional.

HUNTINGTON, Samuel (1957). *The Soldier and the State: the theory and politics of civil-military relations*. Cambridge: Harvard University Press.

JAUNARENA, Horacio (2011). *La casa está en orden. Memorias de la transición*. Buenos Aires: Taidea.

LÓPEZ, Ernesto (1987). *Seguridad nacional y sedición militar*. Buenos Aires: Legasa.

LÓPEZ, Ernesto (1988). *El último levantamiento*. Buenos Aires: Legasa.

LÓPEZ, Ernesto (1994). *Ni la ceniza ni la gloria. Actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín*. Bernal: UnQui.

LÓPEZ, Ernesto (2007) (ed.). *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Buenos Aires: Altamira.

LÓPEZ, Ernesto y PION-BERLÍN, David (1996). *Democracia y cuestión militar*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

MAZZEI, Daniel (2011) *El CEMIDA: Militares argentinos para la transición democrática*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

MINISTERIO DE DEFENSA (1999) *Libro Blanco de la Defensa Nacional*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.

ROUQUIÉ, Alain (1982) *Poder militar y sociedad política en Argentina*. Buenos Aires: Emecé.

SAÍN, Marcelo (1994). *Los levantamientos carapintada 1987-1991*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

SAÍN, Marcelo (1997) "Vaivenes y eficacia de la política militar del primer gobierno de Carlos Menem (1989-1995)". En *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 12, Nº 2.

SAÍN, Marcelo (2001). *Las "nuevas amenazas" y las Fuerzas Armadas en la Argentina de los '90*. Ponencia presentada en el XXIII International Congress Latin American Studies Association (LASA). Washington, DC, United States.

SAÍN, Marcelo (2002/2003). "Las Fuerzas Armadas en Argentina. Los dilemas de la reforma militar en una situación de crisis, en *Security and Defense Studies Review*, Vol 2, Winter.

SAÍN, Marcelo (2003). "Nuevos horizontes, nuevos problemas. Las Fuerzas Armadas argentinas frente a las nuevas 'amenazas'", en LÓPEZ, Ernesto y SAÍN, Marcelo (comps.) *"Nuevas Amenazas". Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

SAÍN, Marcelo y BARBUTO, Valeria (2002). *La reinstitucionalización democrática de las Fuerzas Armadas*. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales.

SIBILLA, Gustavo (2010) "Modelo argentino de modernización del Sistema de Defensa". En *Cuadernos de Defensa*, Nº 1. Quito: Consejo de Defensa Sudamericano.

SCHEETZ, Thomas (1993). "El marco teórico, político y económico para una reforma militar en la Argentina", en *Documentos de Trabajo N°50*. Buenos Aires. EURAL.

SCHEETZ, Thomas (1995a). "Los costos económicos de la Defensa en la Argentina y Chile y el esbozo de una solución", en *Revista de Ciencias Sociales* Nº3. Bernal. Universidad Nacional de Quilmes, p. 157-174.

SCHEETZ, Thomas (1995b) "La necesaria reforma militar argentina", en *Revista Nueva Sociedad*, Nº 138, Buenos Aires.

UNITED NATIONS (s/f) *List of peacekeeping operations 1948-2011*.
Información disponible en www.un.org, 2011. [Fecha de consulta: 06/03/2013]