

## **ARGENTINA: UN LARGO CAMINO HACIA EL CONTROL CIVIL**

### **SOBRE LOS MILITARES**

ERNESTO LOPEZ

#### **PUNTOS DE PARTIDA**

El proceso de construcción del control civil sobre las instituciones militares en Argentina es el objeto central de estas páginas. Es decir, el proceso que ha conducido a la subordinación de las instituciones militares a los poderes cívicos, en el marco de una paralela construcción (o reconstrucción, si se prefiere) del orden republicano<sup>1</sup>, tras la salida del poder de los militares, a fines de 1983<sup>2</sup>.

Este control civil es indispensable para administrar y desarrollar un sistema de defensa acorde con un orden republicano que se precie de tal, en cualquier país.

En experiencias históricas como la argentina y otras del marco latinoamericano, la construcción del control civil se vincula a la superación de la autonomía militar. Se sabe:

---

<sup>1</sup> Uso, a la manera en que los padres fundadores del constitucionalismo estadounidense expusieron en *El Federalista*, el concepto de república como sinónimo del de democracia representativa.

<sup>2</sup> Los militares tomaron por última vez el poder en Argentina, mediante un golpe de Estado, en 1976 para retirarse a fines de 1983. Sabido es que Argentina padeció un largo ciclo golpista cuyo comienzo es datado por no pocos analistas en 1930, con el derrocamiento del entonces presidente Hipólito Yrigoyen. Esto resulta cierto si se atiende exclusivamente a los golpes militares que resultaron exitosos. Efectivamente se registran golpes militares triunfantes en 1943, 1955, 1966 y 1976, además del de 1930. Pero el recurso al golpe del Estado es mucho más viejo en la historia política argentina. Se lo encuentra en 1890, asociado a una frustrada pero fructífera revolución –la llamada por nuestra historiografía Revolución del 90- que fracasó pero de todos modos dio origen, como efecto inmediatamente posterior, a una renovación del sistema político. Diez años antes, es decir en 1880, un gobernador de la Provincia de Buenos Aires procuró interrumpir sin éxito, también mediante un golpe de Estado, una renovación presidencial con la que no acordaba. Y aún en 1874, el mismísimo Gral. Bartolomé Mitre –tenido hoy como un prócer por los sectores más recalcitrantemente liberales de la Argentina- encabezó otro fallido intento golpista de motivo similar al anterior. Esto para mencionar apenas las intentonas más relevantes.

luego de la entrega del poder por parte de los militares y de la reaparición de gobiernos civiles, aquellos intentan conservar “prerrogativas”, como en su momento las ha denominado Alfred Stepan, o márgenes o enclaves de autonomía, como ha sido evidente y sigue siéndolo en el caso que nos ocupa (y en otros), con el objeto de sustraerse a dicho control civil. La autonomía castrense opera como antídoto de la subordinación.

La construcción y administración de un sistema de defensa queda así inevitablemente encerrada dentro un paralelogramo de fuerzas. De una parte, unos buscan mantener capacidad de influencia y/o control sobre los temas de la defensa pero, además, más en general, sobre el proceso de desarrollo de la restauración democrática. De otro, la otra parte busca –o debería hacerlo- afianzar su responsabilidad de conducción y de mando: al fin y al cabo quienes resultan elegidos para gobernar en un sistema democrático los son para hacerlo sobre *todos* los órdenes de la vida nacional y no solamente sobre algunos. El compromiso de los gobernantes civiles con la responsabilidad de comando de las instituciones militares no siempre es sólido. Por errores de concepción o por conveniencia o cálculo político suelen presentarse moras y/o demoras en el ejercicio de aquel comando, que no favorecen al campo civil en su pugna contra la autonomía militar. En rigor, no conozco ningún caso latinoamericano reciente de transición desde una dictadura a un restablecimiento democrático –entre ellos, desde luego, el argentino- en el que el dilema control civil vs. Autonomía castrense no se haya planteado de un modo u otro.

La recién mencionada noción de control civil remite al universo conceptual elaborado por Samuel Huntington en su conocidísimo *El Soldado y el Estado*. Está estrechamente ligada a la de relaciones cíviles-militares, así como a la significativa cuestión analítica que inquiere cómo conseguir la subordinación militar a los poderes públicos en el contexto de sistemas políticos que proclaman y procuran la primacía de gobiernos civiles.

He examinado analíticamente los conceptos y problemas aludidos precedentemente en varios trabajos. Para aliviar la exposición de lo que sigue remito a ellos a quienes se interesen por cuestiones conceptuales<sup>3</sup>.

Argentina es, de los países que han emergido de la larga noche de las dictaduras latinoamericana, probablemente el que más adelante ha llegado en materia de redefinición de las relaciones cíviles militares y de control civil. Ha juzgado -y continúa haciéndolo- a los genocidas de la última dictadura ella misma; ha desterrado tempranamente la Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN) del interior del universo conceptual de las instituciones militares<sup>4</sup>; ha elaborado un sólido marco jurídico para sostener la primacía de los poderes públicos y alcanzar la subordinación militar; ha desarrollado capacidades civiles para conducir la defensa y la política militar; ha desarrollado asimismo un ministerio de defensa en el que los militares en servicio activo no tienen, como debe ser, ninguna función y es en cambio un funcionariado civil el que lo conduce en su totalidad; ha elaborado variados procedimientos cívicos (parlamentarios, judiciales, etc.) que son ya rutinas –por tanto, un activo frente a la cuestión del control civil y la superación de la autonomía castrense- en materia de justicia relativa a los militares, administración del presupuesto de defensa, ascensos y relevos del personal militar con rango de oficiales superiores, entre otros temas de importancia.

Este proceso lleva ya 23 años de desarrollo y ha atravesado por diversos momentos. En lo que sigue se examinará básicamente 3 de ellos: los que corresponden a los gobiernos de Raúl Alfonsín (1983-1989), Carlos Menem (1989-1999) y Fernando De la Rúa (1999-2001). Cada uno de estos tuvo sus características y peculiaridades que, dicho sea de paso, son inabarcables en el escueto espacio de que se dispone para este trabajo. Por una de esas curiosas conjuras del azar, en cada uno de ellos se dio un paso singularmente importante en la marcha hacia el control civil, en el plano legislativo. En efecto, las leyes

---

<sup>3</sup> Véanse, por ejemplo, “A construação do controle civil: Argentina, Brasil e Chile”, en H. Saint Pierre y S. Mathias, *Entre votos e botas. As forças armadas no labirinto latino-americano do novo milênio*, Ed. UNESP, Franca, 2001; y “Latin America: Objective and Subjective Control Revisited”, en D. Pion-Berlin, *Civil-Military Relations in Latin America. New Analytical Perspectives*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill, 2001.

<sup>4</sup> Persisten aun, sin embargo, tanto incrustaciones ideológicas cuanto fragmentos de un tono moral, en las instituciones militares, fundadas en el universo de valores que se desprende de la DSN.

de Defensa, Seguridad Interior, e Inteligencia Nacional se sancionaron, respectivamente en los años 1988, 1992 y 2001. Se ha elegido prestar especial –aunque no exclusiva– atención a ese tríptico jurídico y a las condiciones bajo las cuáles cada uno de esos instrumentos se generó, pues exponen de manera sintética algunos rasgos centrales del decurso hacia el control civil.

Antes de entrar al examen de cada uno de los tres momentos seleccionados, se efectúa un modesto análisis de cuatro condicionantes fundamentales que han pautado y/o incidido sobre aquel proceso.

El camino ha sido arduo, se ha vanzado a veces a los tumbos y los riesgos han sido por momentos altos. Pero es posible decir que en Argentina, a 23 años del retorno a la democracia, el saldo es a la postre muy positivo.

## **ELEMENTOS CONTEXTUALES**

### **Cuatro condicionantes fundamentales**

El proceso de construcción del control civil ha tenido en Argentina 4 condicionantes fundamentales:

- a) las secuelas dejadas por el terrorismo de Estado;
- b) la revalorización de la democracia evidenciada tras el desalojo de los militares en 1983;
- c) la transición por colapso;
- d) el desarrollo de la globalización.

Se examinará brevemente, a continuación, estos cuatro asuntos siguiendo el orden apuntado.

### *Secuelas del terrorismo de Estado*

La Argentina fue devastada por la dictadura instalada luego del golpe de 1976, que se autodenominó *Proceso de Reorganización Nacional*. En el Prólogo del *Nunca Más* –un informe elaborado en los comienzos del gobierno de Raúl Alfonsín por una comisión independiente para dar cuenta de las atrocidades cometidas durante ese período- Ernesto Sábato definió aquella dictadura como “la más grande tragedia de nuestra historia, y la más salvaje”.

En aquellos años, al amparo del aparato estatal, se practicó una sistemática política de terror que se abatió de manera prácticamente indiscriminada sobre la sociedad. Su recurso central fue la desaparición de personas, pero asimismo se practicaron la tortura, el robo de niños, la violación de prisioneras, las detenciones ilegales, el robo de los bienes de los desaparecidos o detenidos, la extorsión y otros deleznable abusos y atrocidades.

A estos comportamientos basados en un salvajismo ilimitado se los caracterizó con el concepto de “terrorismo de Estado” en diversos trabajos y análisis que se aplicaron al estudio de aquellos años.

Esta experiencia dejó secuelas y consecuencias que tuvieron luego un peso significativo a la hora de la redefinición de las relaciones civiles-militares, de la plasmación de una política de defensa y de la reconstrucción del orden republicano. Las dos más importantes fueron, a mi juicio:

- a) la lucha por el establecimiento de la verdad y el enjuiciamiento de los responsables de las atrocidades cometidas, que acompaña hasta el presente el decurso de la reencontrada democracia;
- b) la revisión de la DSN en el interior de las instituciones militares, el regreso a la primacía de la Doctrina de la Defensa Nacional (DDN), y el debate sobre la conveniencia de separar (o no) las funciones de defensa de las de seguridad interior.

La exigencia de verdad y justicia impulsada por esos fenomenales ejemplos de consistencia ética y perseverancia que son las Abuelas y las Madres de Plaza de Mayo y los organismos de derechos humanos que las han acompañado fue apoyada y sostenida por amplios sectores de la sociedad argentina. Incaudicables, no cesaron en su empeño ni en los momentos más aciagos. Los militares, desde el otro campo, basados en sus propios recursos de poder, en los apoyos que le concedieron diversos segmentos corporativos (grupos de abogados, sectores de la Iglesia y grupos empresarios entre los más notables) y en las claudicaciones de la clase política (las leyes de Punto Final y de Obediencia Debida de Alfonsín y los indultos de Menem, por casos) procuraron impunidad y resistieron los embates.

Así, quedó establecido un campo de batalla cuyos avatares acompañaron el decurso democrático desde 1983. Estuvieron en la base de los primeros levantamientos “carapintadas”<sup>5</sup>, condicionaron la construcción institucional republicana e incidieron sobre la recuperación de una ética para la democracia. Especial importancia tuvieron los “combates” en el campo judicial, donde se libró una lucha –que, en rigor, continúa librándose hoy- contra la impunidad, las “prerrogativas” y la pretensión de autonomía de las instituciones militares, como ya se ha indicado.

Por otra parte la DSN, como se sabe, con su propósito general de defensa del “Mundo Libre”, su simplista interpretación de la bipolaridad y su obtusa lectura de la lucha ideológica y de la defensa de las “fronteras interiores” condujo a una fusión de las misiones de seguridad interior y defensa, que proyectó el quehacer militar hacia la

---

<sup>5</sup> Estos levantamientos fueron: el de Semana Santa (1987), el de Monte Caseros (enero de 1988), el de Villa Martelli (diciembre de 1988), y el del 3 de diciembre de 1990. No se trató de golpes de Estado clásicos, pues ninguno de ellos tuvo por propósito el derrocamiento de un gobierno constitucional. Sí puede decirse, en cambio, que intentaron imponerle decisiones al poder político, cosa que en medida variable consiguieron en los 3 primeros. También puede señalarse que un componente importante de la motivación de aquellos fue un conflicto interno al Ejército, que lo venía recorriendo larvadamente desde el fin de la guerra de Malvinas. Los “carapintadas”, suboficiales y oficiales con rango hasta coronel, se definían como profesionales preparados para la acción (por eso se embetunaban la cara). Malvineros en su buena mayoría, insurgieron contra sus superiores a quienes descalificaban con el mote de “generales de escritorio” y a quienes endilgaban también falta de responsabilidad en la defensa de los oficiales jóvenes que estaban próximos a ser procesados por delitos cometidos durante el terrorismo de Estado.

vigilancia (y el castigo) de sus connacionales y encuadró conceptualmente –en el caso argentino- la travesía represiva de los hombres de armas hacia el abominable *summum* del terrorismo de Estado. La sencilla pregunta que colocó el retorno de la democracia: ¿qué hacer con los militares? originó y dió impulso a un debate sobre la DSN –que, en rigor, fue más bien una dura controversia- y a una larga discusión sobre la conveniencia de regresar a la DDN y de separar las funciones de defensa y las de seguridad interior, cuyas referencias inmediata fueron las atrocidades y abusos cometidos durante el terrorismo de Estado, y el fracaso en la guerra de Malvinas<sup>6</sup>. Es posible decir que prácticamente todo el andamiaje jurídico e institucional desarrollado en Argentina a propósito de las relaciones civiles-militares y la política de defensa está permeado por aquella discusión, desde 1983 a la fecha.

### ***Revalorización de la democracia***

Por caminos que aún hoy no han sido suficientemente estudiados, la sociedad argentina revisó en los años del *Proceso* su historia política antecedente, su propia experiencia en materia de relación con la democracia y su valoración de ésta. No se sabe bien cómo ocurrió pero sí es completamente evidente que hacia 1983 la ciudadanía argentina había soldado un sólido consenso en torno del valor de la democracia<sup>7</sup>.

Es este consenso el que sostuvo la institucionalidad democrática en los momentos más dramáticos de la travesía iniciada en el año mencionado arriba: los 4 levantamientos “carapintadas” y la profundísima crisis de finales de 2001, que arrastró al abismo al gobierno de Fernando De la Rúa. En situaciones similares en épocas anteriores, la posibilidad del golpe de Estado hubiera estado presente. En los momentos mencionados, en cambio, el recurso al golpismo no se presentó sencillamente porque no se hallaba disponible pues carecía de asideros en la sociedad. Debe señalarse, asimismo, que el

---

<sup>6</sup> La DSN favoreció el desarrollo de capacidades volcadas a la seguridad interior y desestimuló las vinculadas a las formas convencionales de la guerra, asunto del que hubo evidencia empírica en Malvinas.

<sup>7</sup> Las atrocidades padecidas durante el *Proceso* y experiencia de la guerra de Malvinas probablemente aportaron elementos fundamentales a aquella revalorización.

contexto internacional no ayudaba tampoco en nada a la posibilidad de existencia de intentonas golpistas.

### ***La transición por colapso***

La mayoría de los procesos de transición latinoamericanos desde regímenes dictatoriales a la democracia se basó en un pacto establecido entre los militares y las dirigencias civiles. Tácito o explícito, dicho pacto marcó las reglas del juego del camino a seguir. Así sucedió, por ejemplo, en Brasil, Chile y Uruguay, países que por diversas razones convienen como patrón de medida de la experiencia argentina.

En ésta, la transición tuvo también un comienzo pactado. El ex general Jorge Videla, en los finales de su período de gobierno<sup>8</sup>, previas conversaciones con el medio civil, convocó a un “diálogo político”. Poco más tarde, ya en el período del también ex general Roberto Viola, se formó una asociación de partidos dispuestos a conversar sobre las posibilidades y caminos de una transición, que se denominó Multipartidaria.

El desarrollo de los acuerdos iniciales y su conversión en un pacto que fijara pautas, cronogramas y características del proceso que debía conducir a la reinstalación de un régimen democrático no llegó a concretarse. Las disensiones internas al campo militar – patentizadas en el temprano reemplazo de Viola, que fue reemplazado por el gral. Galtieri<sup>9</sup> – anticiparon la existencia de dificultades. Pero lo que sepultó la pretensión pactista –y, claro está– controladora de los militares fue la derrota de Malvinas. Esta circunstancia marcó el pasaje de un *contexto de pacto* a otro de *colapso*<sup>10</sup>. Los militares perdieron buena parte de los apoyos con que contaban en la sociedad y se ganaron una reprobación que fue poco menos que generalizada. Sus bases de sustenciación, tanto

---

<sup>8</sup> Los jefes militares del *Proceso* evitaron la entronización de un déspota, como lo había sido el Gral. Onganía en 1966. En su lugar establecieron acuerdos para proceder a la sucesión periódica de los presidentes de facto. Así ocurrió con Videla.

<sup>9</sup> Este general, con sentencia judicial condenatorias en primera y segunda instancias fue beneficiado por los indultos establecidos por Carlos Menem. Con base en la argumentación de que su sentencia no estaba en firme, debido a que tenía pendiente un recurso ante la Corte Suprema, pudo conservar su grado militar, a diferencia de los anteriores.

<sup>10</sup> Esta conceptualización: “transición”, “consolidación”, “transición pactada” y “transición por colapso” es Guillermo O’Donnell. Véase G. O’Donnell, P. Schmitter y L. Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós, 1988; en particular, vol 2, pp. 22 y ss.



internas como internacionales, quedaron severamente dañadas. Sin embargo, la dirigencia política de entonces no fue capaz de aprovechar cabalmente las alternativas que se le abrían. Lo más importante, quizá, fue que desechó la posibilidad de instalar un gobierno civil de transición o de coalición que reemplazara al de Galtieri y condujera el retorno a la democracia.

Así las cosas, la transición argentina terminó siendo peculiar. *No hubo finalmente pacto pero tampoco una entera derrota política de los militares y una plena ocupación de los espacios y recursos de poder por parte de los civiles*, que los ubicara en una sólida posición de predominio y control con respecto a los militares. Como consecuencia de esto, los uniformados, aun en medio de una debilidad política muy marcada, condujeron el proceso de reinstitucionalización democrática hasta el final. Hubo finalmente, entonces, una transición por colapso con las particularidades que se acaba de resumir.

No es del caso desarrollar aquí la historia política de este complejo período. Basta con señalar que, como ha conceptualizado con razón Guillermo O'Donnell, de las alternativas de transición la de colapso es la que “con mayor probabilidad conduce a un tipo más completo, menos restringido, de la democracia”<sup>11</sup>. A su modo de ver, la ausencia de pactos abría la posibilidad de avanzar más rápido y con menores restricciones hacia la democracia política. Pero, también, en ausencia de acuerdos que amarraran compromisos, las transiciones por colapso se presentaban como las más afectables en términos de estabilización y las que corrían más riesgos de reversión.

Esta última previsión de O'Donnell se cumplió casi al pie de la letra. En la Semana Santa de 1987 la eclosión del fenómeno “carapintada” puso en blanco sobre negro las turbulencias que se venían arrastrando. Y abrió el ciclo de los 4 levantamientos militares que se sucedieron hasta finales de 1990. La primera, en cambio, es decir, la posibilidad de avanzar sin restricciones hacia la democracia política no se cumplió plenamente debido al poder remanente que conservaron los militares y a las limitaciones de la clase

---

<sup>11</sup> Ibid., p. 23.

política que, ya evidenciadas en el período inmediatamente precedente, no desaparecieron –como no podían hacerlo- durante el gobierno de Alfonsín.

En rigor, como se verá más adelante, las moras y demoras que lastraron la redefinición de las relaciones civiles militares y el avance del control civil se debieron en buena medida a esas limitaciones.

### ***El desarrollo de la globalización***

A mi modo de ver, el definitivo despegue de la globalización viene asociado a la caída del Muro de Berlín, a la posterior implosión y desaparición de la Unión Soviética, y al final de la Guerra Fría. Libre de las ataduras y los constreñimientos que el “equilibrio del terror” –es decir, el equilibrio nuclear entre el Este y el Oeste que establecía una mutua destrucción asegurada- le imponía, la economía capitalista afianzó el salto hacia una nueva fase a escala mundial, acompañada de profundas mutaciones en el campo de la cultura, las comunicaciones y el desarrollo tecnológico, entre otros planos.

Terminó la bipolaridad, se afirmó una superpotencia solitaria –bien que en un orbe caracterizado por una mayor interdependencia lo cual le hace muy costoso, en términos de legitimidad, un comportamiento unilateral impositivo- reapareció un mundo de naciones y de asociaciones regionales. En fin, se dieron una serie de significativas mudanzas que redefinieron la naturaleza de los problemas de la seguridad internacional, propiciaron actualizaciones en materia de percepciones de amenaza y doctrinas de defensa, alentaron la formación de bloques y la tendencia a la convergencia en materia de gestión de la seguridad regional o subregional, etc.

Como ha sido mencionado ya, los 4 condicionantes que se acaba de examinar someramente funcionaron como contexto de la reinstalación democrática y del proceso de construcción del control civil proyectando en consecuencia influjos, desafíos y exigencias sobre la nueva construcción en curso.

## **LA REDEFINICION DE LAS RELACIONES CIVILES MILITARES: MOMENTOS**

### **El Gobierno de Alfonsín**

Se trató de un período en el que hubo 3 arenas descollantes en materia de redefinición de las relaciones civiles militares y de avance del control civil:

- a) los juicios a los militares por los delitos cometidos durante el terrorismo de Estado;
- b) la llamada reforma militar, proyecto que sostenían distintos actores políticos de la época, incluido el oficialismo. Involucraba dos asuntos mayores interrelacionados, pero que a los fines analíticos conviene discernir:
  - b1) la reforma orgánica y funcional de las Fuerzas Armadas, visto el rotundo fracaso en la guerra de Malvinas;
  - b2) la reforma doctrinaria destinada a erradicar la DSN de su interior, a la que se veía como el sustrato fundamental del terrorismo de Estado y a la que se la consideraba, asimismo, fuente primaria del abandono del interés por la formación profesional en materia de guerra convencional, que se pagó caro, luego, en Malvinas; esta reforma implicaba el retorno de la DDN;
- c) la Ley de Defensa.

La inexistencia de acuerdos previamente amarrados, la capacidad de resistencia de los militares y las limitaciones de la clase política se combinaron para pautar un ciclo signado por avances y retrocesos, marchas y contramarchas, éxitos y fracasos.

### ***Juicios***

En materia de juicios a los militares se arrancó a todo tren. Se modificó el Código de Justicia Militar para que fuera la justicia civil la que actuara en segunda y tercera

instancias, dejando sólo la primera en manos de tribunales militares. Y se dispuso el procesamiento de las tres primeras juntas militares.

Esta iniciativa, que implicó la decisión de sentar en el banquillo de los acusados a personajes otrora todopoderosos que decidieron sobre la vida y la muerte de miles de argentinos fue conmocionante y alentadora a nivel de la sociedad. Sin embargo, pronto se vió que las cosas venían complicadas. El tribunal militar de primera instancia interviniente decidió darle de largas al asunto. Finalmente se le retiró la causa que pasó directamente al tribunal civil de segunda instancia. Sobrevino entonces un fallo condenatorio, a comienzos de diciembre de 1985, que fue ratificado por la Corte Suprema a fines del mismo mes. El proceso fue largo, expuso penurias y aberraciones hasta entonces no suficientemente conocidas a nivel masivo y motivó un amplio debate a nivel de opinión pública. La sentencia fue reconfortante y fue acompañada por un mayoritario beneplácito. Abrió, sin embargo, un camino que el gobierno temía y que hubiera preferido evitar: el descenso en materia judicial por la cadena de mandos hacia las jerarquías inferiores.

Los tejes y manejes del gobierno a propósito de lo anterior mostraron que, en rigor, su posición frente a los que sin haber estado en la primera línea decisoria habían delinquido sin atenuantes, no era consistente. Buscó por todos los medios un camino de salida que evitara la ampliación de los juicios. Luego de intentar algunas maniobras que resultaron inconducentes, optó por sancionar la ley de Punto Final, mediante la cual procuró, colocando un plazo exiguo, limitar las presentaciones judiciales contra los militares. La justicia, empero actuó expeditivamente y precipitó el fracaso de la intentona. Luego vino el primer levantamiento “carapintada”, detrás del cual sobrevino la concesión final: la Ley de Obediencia Debida, sumisamente exculpatoria, otorgada en junio de 1987.

Así, la pelea por el control civil –a la que en este caso conviene observarla desde la óptica de la lucha contra la autonomía y la conservación de prerrogativas- vivió un primer capítulo del cual el sector civil no salió bien parado. Alfonsín perdió buena parte de su crédito político. Y lo que se había iniciado como una gran promesa generando una

intensa expectativa en vastos sectores de la sociedad, terminó como una claudicación. De aquí esta extraña paradoja argentina (una de tantas): ningún otro país de la región consiguió avanzar tanto –si se miran los fríos números- como la Argentina en materia de juicios a los militares, en los comienzos de su proceso de redemocratización. Sin embargo todavía hoy se mantiene una sensación de frustración y de fracaso en la mayoría de la ciudadanía, cuando se evoca aquel período.

### ***Reforma militar***

La reforma militar tuvo también un decurso tornadizo. En el plano orgánico se avanzó sobre algunos puntos importantes, como la eliminación de los cargos de Comandantes en Jefe en el organigrama de las fuerzas; el intento de fortalecer el Estado Mayor Conjunto (EMC) definido como órgano de trabajo del Ministerio de Defensa; y la recuperación y puesta en manos de un funcionariado civil del mencionado ministerio. Pero no se avanzó sobre una reestructuración mayor que afectara el resto del dispositivo orgánico de las Fuerzas Armadas. Hubo planes preparados por el EMC. Pero hubo vacilación y reluctancia en la dirigencia política. Con el fracaso de Malvinas fresco, que abría naturalmente las puertas a una renovación, se dejó empero pasar la oportunidad.

En materia de DSN hubo un intensísimo debate que abarcó a los políticos, a los uniformados, a los medios, al mundo académico y a los organismos de derechos humanos, entre otros. La posición militar era prácticamente irreductible en su aceptación de aquella. Con sus comandantes enjuiciados aduciendo en su defensa que habían aniquilado a la “subversión apátrida” y vigente todavía un mundo bipolar, la DSN constituía la atmósfera ideológica que les permitía respirar y ensayar alguna autojustificación.

No obstante, algunos avances se consiguieron y algunas posiciones fueron ganadas en beneficio de su erradicación del seno de las FFAA. La más importante fue, sin dudas, la prolija distinción que quedó establecida en la ley de Defensa entre las misiones de defensa y las de seguridad interior, lo que acarreó la circunscripción de la defensa a la

preparación para la acción y a la respuesta frente a agresiones de origen externo, e implicó asimismo la restricción de la actuación de los propios militares a ese campo.

Este apartamiento de los militares de las misiones de seguridad implicó una valoración negativa de lo preconizado por la DSN. Y la circunscripción de aquellos a la defensa nacional supuso tanto una revalorización de esta función, como una velada crítica a la desmotivación profesional que la DSN introdujo en las Fuerzas Armadas argentinas respecto de la modalidad convencional de la guerra.

### *Ley de Defensa*

En lo que respecta específicamente a la Ley de Defensa cabe decir -aparte de las consideraciones anteriores sobre los aspectos más vinculados a la lucha ideológica que se libraba en aquel entonces- que estableció con claridad, por un lado, los mecanismos que debían pautar las relaciones entre el poder constituido y los institutos castrenses, en terminos de subordinación de éstos a los primeros. Y por otro, que delimitó, circunscribió, desplegó ordenadamente derivaciones y consecuencia de los criterios rectores que la sustentan (subordinación militar, diferenciación entre defensa y seguridad interior, ligazón de la defensa exclusivamente al enfrentamiento de agresiones de origen externo, y circunscripción del quehacer militar a la defensa) y previó, asimismo, la sanción de disposiciones legales ulteriores.

La sanción de la Ley fue, empero, un pequeño parto de los montes. Instrumento indispensable para afianzar el control civil, sustentar la reforma militar y formalizar el reencuadre doctrinario, tardó excesivamente en ser aprobada. En abril de 1985 el oficialismo presentó un proyecto de ley ante la Cámara de Diputados. Aunque parte de la oposición no la apoyó (el peronismo entre otros partidos) fue aprobada en agosto del mismo año. Pasó entonces al Senado donde fue largamente discutido. Los senadores peronistas, divididos entre sí, terminaron presentando tres proyectos alternativos, que se sumaron al que venía de origen. Finalmente consiguieron compatibilizarlos a todos en un quinto proyecto, que fue aprobado en octubre de 1986 y retornó a Diputados, la Cámara

iniciadora, donde terminó en un cajón durmiendo el sueño de los justos. Recién a fines de 1987, es decir, *después del primer levantamiento “carapintada”*, la Cámara de Diputados elaboró un nuevo proyecto basado en un acuerdo de radicales y peronistas. Esta vez, claro, como se dice vulgarmente, las papas quemaban. Fue aprobado el 30 de diciembre de 1987; pasó al Senado que también le dio su aprobación el 14 de abril de 1988. Es decir, llegó con posterioridad a la sanción de la Ley de Obediencia Debida, aprobada el 5 de junio de 1987 y al segundo levantamiento “carapintada” (enero de 1988).

Todo esto pone de manifiesto las remezones del período, la voluntad de resitencia militar y las moras y demoras de la clase política. En pocas palabras, revela las dificultades de un proceso tributario de una transición por colapso sin entera derrota política de los militares ni plena ocupación de los espacios y recursos de poder por parte de los civiles, que quedó abierto a juegos y a contrajuegos, y que por no disponer de acuerdos previos entre los sectores en pugna, dio lugar a una por momentos acuciante inestabilidad.

### *El menemato y la Ley de Seguridad Interior*

Carlos Menem reprimió sin contemplaciones el último levantamiento “carapintada” (3 de diciembre de 1990), el único sucedido durante los 10 años de su mandato. Afectados por el desgaste que le produjeron los 3 intentos anteriores y divididos<sup>12</sup>, perdieron absolutamente protagonismo luego de este cuarto episodio.

Menem, asimismo, se benefició con la previa limpieza que los generales “de escritorio” habían propiciado, durante el período de Alfonsín, merced al manejo del poder administrativo dentro de la fuerza, que condujo al retiro del servicio activo de un número importante de “carapintadas”. Y fue, además, inteligente en el manejo de la política militar. Designó al frente del Ejército, sucesivamente, a dos respetados generales que eran veteranos de Malvinas y no habían adherido a los “carapintadas”, con lo que

---

<sup>12</sup> El movimiento se había partido entre los seguidores del teniente coronel Aldo Rico y los del coronel Mohamed Alí Seineldín.

consiguió sustraerles a éstos una de sus banderas mayores. Bajo estas condiciones, pudo reprimir con dureza el último levantamiento y sentar las bases para una estabilización de este frente de tormenta.

Por otra parte, para enfrentar los problemas derivados de la herencia del pasado y los juicios a los militares apeló al recurso del indulto, que concretó en octubre de 1989. Desacomodada a derecho, injusta, desprolija –pues se indultó a militares que estaban bajo proceso y sin sentencia, o sin sentencia en firme aún- incluso deleznable desde el punto de vista ético, esta medida operó sin embargo como bálsamo sobre las instituciones militares.

Menem, por otra parte, archivó toda pretensión de reforma militar pero operó un giro copernicano en el posicionamiento internacional de la Argentina en materia de misiones militares internacionales. Decidió participar en la coalición que acompañó a los EEUU en la primera guerra del Golfo y despachó dos fragatas que participaron en las operaciones. Fuertemente criticado internamente y a escala regional, supo sin embargo anticipar el mundo que se venía<sup>13</sup>. Incluso andando el tiempo consiguió el status de aliada extra OTAN para la Argentina.

Todas estas opciones jugaron a favor de apaciguar las relaciones civiles militares y de afirmar la pauta de subordinación de las instituciones castrenses a los poderes públicos<sup>14</sup>. Anexado a todo lo anterior vino el definitivo despegue de la globalización a escala mundial que, como ha sido mencionado precedentemente, colocó nuevas condiciones que jugaron a favor del apaciguamiento intentado por el menemismo. En particular, la caída del Muro de Berlín, la desaparición de la Unión Soviética y la finalización de la Guerra Fría desactivaron la DSN. La alineación con Occidente y el cuidado de las “fronteras

---

<sup>13</sup> En diversos seminarios internacionales en los que participé en aquellos años, fui testigo de la ácida crítica que le propinaban académicos de Brasil, de Chile y de la propia Argentina que hoy no sustenta ya aquellas posiciones. Incluso los gobiernos de Chile y Brasil han mudado las posiciones que sostenían en aquellos años iniciales.

<sup>14</sup> Esta afirmación no implica juicio de valor sobre la calidad política de estas iniciativas que como bien se sabe estuvieron ligadas a otras de naturaleza económica y social que terminaron siendo nefastas para la Argentina, ni desconocimiento de los graves problemas que provocaron con posterioridad.



interiores” dejó de tener sentido pues su objeto se había esfumado, con lo que resultó completamente natural darle una nueva vuelta de tuerca al dispositivo previsto por la Ley de Defensa.

Fue así que se sometió a trámite parlamentario al Ley de Seguridad Interior, que reguló esta actividad, previó los mecanismos internos para su atención, dejó claramente establecida la responsabilidad primaria de las instituciones de seguridad (policías, gendarmería nacional y prefectura naval) en la gestión de aquella. Otorgó un papel meramente secundario, de apoyo, a las Fuerzas Armadas, a las que sólo excepcionalmente y mediando la intervención del Parlamento se le asignó posibilidades de participación directa sobre la seguridad pública. Fue sancionada en el año 1992.

A pesar de la gravosa herencia que dejó su decenio, es inegable que hacia finales de 1990 se alcanzó un punto de inflexión en materia de relaciones civiles militares. El tema de los juicios a los militares y el tratamiento en general de la trágica herencia del pasado quedó encapsulado. Si Alfonsín había intentado una neutralización del pasado, Menem procuró lisa y llanamente su superación por una vía completamente espuria y deletérea. Obtuvo resultados de corto plazo aunque la cápsula que fabricó, como se vería con el paso del tiempo, no resultó resistente. Hoy los indultos han sido revisados y se ha sentado jurisprudencia en el sentido de que los crímenes de lesa humanidad son imprescriptibles y no les cabe la aplicación de ese instituto (indulto). Y las leyes de Punto Final y Obediencia Debida se han declarado lisa y llanamente nulas. Se ha reabierto así un camino idóneo para el establecimiento de la verdad y la justicia. Sin embargo, el reprochable atajo menemista surtió efectos en su momento y colaboró en la desactivación de una situación conflictiva que puso en jaque la estabilidad democrática. Es posible decir, incluso, que la recuperación de la iniciativa gubernamental en materia de relaciones civiles militares y el avance en materia de ordenamiento de la gestión de la seguridad interior terminaron favoreciendo un incremento del control civil sobre las fuerzas armadas.

### *El último componente del tríptico*

En el año 2001, pocos meses antes de la caída de De la Rúa, se aprobó la ley de Inteligencia Nacional.

Este era un terreno escasamente normado y, por tanto, abierto a la generación de cualquier clase de abuso. Constituía, sin embargo, una materia que era imprescindible normalizar en procura de enterrar definitivamente el cuidado de la “frontera interior” o “ideológica” y afirmar el control civil<sup>15</sup>.

El menemismo había evitado comprometerse con el tema. El manejo discrecional de los fondos reservados de la Secretaría de Informaciones del Estado (SIDE) resultaba un atractivo lubricante para hacer funcionar mejor la maquinaria propia y ganar voluntades ajenas cuando era menester. Además, el acopio de información, de carpetas o dossiers sobre instituciones y personas facilitaba –en ocasiones- negociaciones y consentimientos. Con la llegada de la llamada Alianza al poder, en 1999, el panorama varió. La discrecionalidad y el abuso menemista habían predisposto a una buena parte de la clase política a trabajar para poner un freno a lo que venía ocurriendo. Fue así que se elaboró un proyecto de ley que tuvo un apoyo multipartidario, para regular la actividad y el sector de manera eficiente e idónea.

Sin embargo, dos asuntos vinieron a complicar las cosas. Por un lado, desde hacía tiempo ya se venía ejerciendo sobre diversos actores e instituciones del sistema político nacional y sobre las propias Fuerzas Armadas, presión e influencia para que las instituciones militares se involucraran en la lucha contra el narcotráfico. Desde diversas agencias gubernamentales de los Estados Unidos –en particular desde el Comando Sur- se trabajaba en ese sentido.

---

<sup>15</sup> Participo de la idea de que las leyes no cambian *per se* las prácticas sociales. Pero pienso, como muchos, que pueden favorecer la modificación de estados de cosas consolidados, si ayudan a que nuevas conductas y, más tarde, nuevas rutinas se incorporen a la gestión de instituciones y a la vida social en general.

Como se ha visto ya, el dispositivo articulado por las leyes de Defensa y Seguridad Interior impide, en el caso argentino, que los militares asuman tareas vinculadas a este último asunto y los circunscribe a atender los problemas derivados de la primera. Y desde luego, resulta absolutamente bizarro pretender que el narcotráfico es una cuestión concerniente a la defensa nacional. Aquella prédica, sin embargo, ganó algunas voluntades.

Más tarde, tras el 11/09, vinieron nuevos argumentos. El terrorismo internacional –que algunos dirigentes argentino vinieron a descubrir en Manhattan y no con los atentados contra la Embajada de Israel en Buenos Aires o la mutual judía Amia- e inmediatamente después las “nuevas amenazas” fueron invocados como nuevos motivos para reintroducir a los militares en la gestión de la seguridad interior.

Paradójicamente, el propio presidente de aquel entonces, que había sido quien había remitido el proyecto de ley al Congreso –en éste, el proyecto de ley aludido era llamado “Proyecto De la Rúa”- y su ministro de Defensa, Horacio Jaunarena, probablemente influídos por la prédica norteamericana, mudaron de parecer. ¡Y comenzaron a trabajar en contra del mismo!, para lo cual no tuvieron empacho en involucrar a varios jefes militares (notoriamente, a los generales que se desempeñaban como Jefe del Estado Mayor Conjunto y como Jefe del Estado Mayor del Ejército).

Pero el esfuerzo fue en vano. El proyecto originario había concitado un sólido consenso que se mantuvo firme. Y el Congreso terminó aprobándolo a pesar de que ya no contaba con el apoyo ni del Presidente ni del de su ministro de Defensa.

## **FINAL**

*Tal vez bajo la noche,  
la gente saca su ternura a ver  
si algo le han dado, si algo le ha dolido,  
charla un poco, desteje su cansancio,  
suelta un pájaro y sueña hasta mañana.*

*Juan Gelman*

Como se decía al comienzo, pese a los remezones y problemas se ha recorrido ya un largo pero exitoso camino en materia de relaciones civiles militares y de establecimiento y administración de un sistema de defensa que funcione bajo el control civil, que es lo que corresponde a cualquier orden republicano que se precie de tal.

Hoy en día se continúa avanzando en materia de control civil a partir de la decidida conducción del actual presidente, Néstor Kirchner, que tempranamente mostró su firme voluntad de ejercer el mando<sup>16</sup>, no ha dudado en llamar a las cosas por su nombre y ha combatido con tenacidad toda supervivencia ideológica o simbólica, en los institutos castrenses, de figuras, representaciones y valores remanentes del trágico pasado inmediato<sup>17</sup>. También se ha avanzado por la vía de desarrollar organismos y mecanismos previstos en el tríptico de leyes consideradas arriba, y a través de la corrección y/o supresión de anomalías y/o bolsones de autonomía persistentes en las fuerzas<sup>18</sup>.

Como resultado de la declaración de nulidad de las leyes exculpatorias, se ha reiniciado el juzgamiento de los militares responsables de crímenes atroces y delitos aberrantes. Inexorable, avanzan el establecimiento de la verdad y la justicia y la extinción de la impunidad.

---

<sup>16</sup> Ejemplo de ello fue el drástico tratamiento que le dio, a horas de haber asumido la presidencia, a las pretensiones impositivas del Jefe del Estado Mayor del Ejército saliente.

<sup>17</sup> La exclusión de los retratos de los ex generales y presidentes de facto Jorge Videla y Reynaldo Bignone, ambos ex directores del Colegio Militar de la Nación, que se exhibían allí en un espacio dedicado al efecto junto a los de otros ex directores, fue una muestra de ello. La forma en que se lo hizo generó alguna controversia. Pero el fondo es impecable: el Colegio Militar no es el Archivo General de la Nación. Se trata, antes que nada, de una institución de formación en la que se transmiten saberes y valores. Los retratos de los dos ex dictadores ocupaban un lugar en un sitio destinado no solo a dar testimonio de quiénes pasaron por la conducción de la institución, sino también –y por sobre todo- a brindar respeto y reconocimiento, y a poner de relieve a quienes habían ejercido ese cargo. Es obvia la inconveniencia de exaltar figuras que no deberían ser objeto de emulación sino de condena, en instituciones de enseñanza.

<sup>18</sup> Recientemente, por ejemplo, se descubrió que un destacamento de la inteligencia naval mantenía tareas de acopio de información sobre dirigentes políticos nacionales y provinciales. Se relevó a los más altos jefes de la fuerza concernidos por la cadena de mandos con aquel destacamento, se sometió a la justicia ordinaria a los implicados directamente en el asunto y se abrió un amplia investigación interna para esclarecer los alcances y ramificaciones que eventualmente pudieran existir.

La siempre retrasada reforma militar está siendo planeada con responsabilidad y asoma la posibilidad de su puesta en marcha dentro del mandato restante del gobierno actual.

En fin, examinado en sus ejes troncales, lo hecho hasta ahora por la administración Kirschner se enrumba sin cortapisas hacia nuevos logros en materia de control civil.

La pluma de Gelman retrató bellamente los contornos de la módica esperanza atesorable en los años del horror, de la noche y de la niebla. Afortunadamente podemos decir hoy, a 23 años del retorno democrático, la luz del día y no al amparo de las sombras como antaño, que se ha destejido el cansancio, se ha echado a los pájaros a volar y se puede seguir soñando.

Puerto Príncipe, 8 de agosto de 2006