

La historia sin fin: el control civil de los militares en Argentina

Argentina es el país latinoamericano que más ha avanzado en el control civil de las Fuerzas Armadas. Es el primero que sometió a la justicia a los responsables de la dictadura y uno de los pocos en que se prohíbe claramente la intervención militar en la seguridad interna. El diseño creado en los primeros años de la transición a la democracia apuntaba a juridizar la relación cívico-militar, de modo de separar claramente lo correcto de lo ilegal y marcar una ruptura con la tradición golpista. Este camino, sin embargo, estuvo marcado por avances y retrocesos, levantamientos militares y la búsqueda, por parte de las Fuerzas Armadas, de nuevos espacios de autonomía. Aunque el gobierno de Néstor Kirchner reinstaló una agenda de derechos humanos e implementó algunas medidas importantes, la institucionalización del nuevo rol de los militares está lejos de haberse consolidado.

RUT DIAMINT

■ La historia oficial

Una encuesta para evaluar la credibilidad de las instituciones argentinas realizada por la consultora Opinión Pública, Servicios y Mercados a inicios de 2006 otorgaba a las Fuerzas Armadas un índice de 21% de confianza, un porcentaje bajo, muy distante del 67% de, por ejemplo, las universidades. Esta

Rut Diamint: profesora de la Universidad Torcuato Di Tella y de la Universidad de Bologna, Representación Buenos Aires, e investigadora del Consejo Nacional de Investigación Científica y Técnica (Conicet).

Palabras claves: transición a la democracia, derechos humanos, militares, control civil, Argentina.

tendencia da cuenta del resquemor que aún ocasionan los militares en Argentina y hace pensar en algunas paradojas: ¿por qué los argentinos no debatieron, al menos como recurso argumentativo, la eliminación de las Fuerzas Armadas? ¿Se debe a que nuestra cultura está militarizada? ¿Responde a una percepción de inminente amenaza? ¿Hay intereses ocultos, por ejemplo en las compras militares?

De todos los países de América Latina, Argentina es sin dudas el que hizo las revisiones más profundas y los cambios más notables para avanzar en el control civil democrático de las Fuerzas Armadas. Es, también, el país que dio más pasos en la tarea de hacer de la política de defensa una política pública decidida por el Poder Ejecutivo, con aportes tanto del Congreso como de la comunidad académica. Y es, finalmente, el país latinoamericano en el que los militares intervienen menos en la toma de decisiones.

A fin de entender la tesis de este trabajo, definimos el control civil de las Fuerzas Armadas como el proceso continuo de producción de políticas de defensa desde el poder legítimamente instituido, con una cadena de mando claramente definida, que garantiza que el principio y el fin de cualquier intervención bélica responda a una decisión de las autoridades civiles. Esto implica la existencia de una verdadera política militar, es decir, que el gobierno decida sobre el tamaño, la forma, la organización, el armamento y los procedimientos del aparato militar, de acuerdo con los valores democráticos y las creencias básicas de la sociedad, lo que supone aceptar las reglas de juego fijadas por ella. La consolidación democrática se produce cuando el poder civil define la política de seguridad y defensa y conduce efectivamente a las Fuerzas Armadas.

En Argentina, pese a los avances señalados, no podemos concluir que el capítulo esté cerrado. Ello no se debe al capricho de un presidente o a la debilidad de otro, sino a la peculiar manera en la cual se encaró la transición a la democracia. Este proceso incluyó un diseño básico para recuperar el sistema republicano y asignarles un papel definido a las Fuerzas Armadas, decisión que se mantuvo a lo largo de los cinco gobiernos postautoritarios. No obstante, hubo también un notorio disenso en la aplicación de las medidas requeridas para concretar ese diseño.

El modelo de transición, y el lugar que dentro de él ocuparían las Fuerzas Armadas, fue delineado por Raúl Alfonsín, el primer presidente del periodo posdictatorial, siguiendo una poderosa corriente de pensamiento jurídico. El esquema propuesto había sido explicitado en la campaña electoral de 1983,



cuando Alfonsín recitaba el preámbulo de la Constitución en sus discursos y atribuía los golpes militares recurrentes a un largo proceso histórico de pérdida del sentido jurídico. Decía: «Los golpes de Estado no deben ser vistos como productos de un comportamiento peculiarmente castrense sino, en todo caso, como expresiones militares de un generalizado comportamiento social signado por aquella caída en la ajuridicidad»¹. Esta interpretación sentó un precedente, impuso una mirada sobre la historia, fijó una pauta de relacionamiento con los militares y disciplinó las decisiones vinculadas a estos. Y es también la

La condena a las juntas militares de la dictadura por violaciones a los derechos humanos constituyó un hecho sin precedentes en América Latina, que contrastó fuertemente con las transiciones negociadas que por aquellos mismos años tenían lugar en Uruguay, Chile, Brasil, España, Portugal y Sudáfrica ■

que explica por qué la estrategia del gobierno fue impulsar juicios e imponer penas, es decir, juridizar la relación cívico-militar.

La condena a las juntas militares de la dictadura por violaciones a los derechos humanos impulsada por el gobierno de Alfonsín constituyó un hecho sin precedentes en América Latina, que contrastó fuertemente con las transiciones negociadas que por aquellos mismos años tenían lugar en Uruguay, Chile, Brasil, España, Portugal y Sudáfrica. Los juicios a las cúpulas militares constituyeron la decisión más arriesgada, valiente y costosa que un novel gobierno democrático podía enfrentar y, al mismo tiempo, fueron la marca de un proceso de regeneración del sistema político, al que ninguno de los gobernantes posteriores pudo escapar.

La política de derechos humanos del gobierno de Alfonsín fue el eje de las relaciones con las Fuerzas Armadas. El objetivo era demostrar, a través de una conducta ejemplar, el valor de la democracia. La opinión pública quedó apartada por el impacto que provocaron los datos develados por la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (Conadep), creada por el gobierno para investigar los crímenes de la dictadura. A diferencia de lo que ocurrió en otros países, el conocimiento de la verdad fue planteado como una condición necesaria, pero no suficiente, para la consolidación de la democracia. Por eso Alfonsín propuso un castigo a través de juicios y sanciones, hito que diferenció a su gobierno de todas las demás experiencias anteriores. Se creó, desde aquel momento, un patrón que separa claramente lo correcto de lo ilegal.

1. En Pablo Giussani: *¿Por qué, doctor Alfonsín?*, Sudamericana-Planeta, Buenos Aires, 1987, p. 117.

Sin embargo, desde el inicio de esta etapa de ruptura las decisiones del gobierno encontraron la resistencia corporativa de las instituciones castrenses. Las declaraciones del general Jorge Arguindegui, en aquel momento jefe del Ejército, son un claro ejemplo de la distancia entre la política del gobierno y la opinión de los militares. «Este es un Nuremberg pero al revés, allí se juzgó a los derrotados, no a los vencedores.»² Las declaraciones de Arguindegui revelaban la existencia de dos visiones opuestas acerca del pasado reciente. El tránsito a la nueva república estaría plagado de escollos.

■ La república encontrada

Alfonsín esperaba que la revitalizada confianza de la sociedad en la democracia –que él mismo había contribuido a generar durante la campaña electoral– funcionara como el motor de una nueva conciencia militar. La idea era que las Fuerzas Armadas, fuera quien fuese el presidente de turno, se subordinaran a la autoridad civil institucionalmente establecida. Para ello contaba, además del respaldo social, con el creciente descontento entre las filas militares por los errores de la dictadura y la derrota en la guerra de Malvinas. Ese movimiento de depuración, en los planes de Alfonsín, estaría encarnado por los oficiales democráticos.

La estrategia quizás habría sido factible si no se hubiera cuestionado desde el gobierno la legitimidad de la lucha contra la subversión. Pero Alfonsín no podía fortalecer la democracia si dejaba intacta la reputación de los militares asesinos. Debía depurar las Fuerzas Armadas. Para evitar quedar como rehén de los militares, el gobierno contaba con dos condiciones favorables. Por una parte, la capacidad de reacción militar estaba seriamente dañada. Las Fuerzas Armadas estaban desestructuradas y fragmentadas y carecían de un proyecto político claro. Por otra parte, la sociedad había sufrido el gobierno autoritario, que había conducido al país a una guerra suicida, generado una crisis económica profunda, silenciado cualquier expresión de disenso y aplicado el terror como política de Estado.

En ese contexto, el presidente logró cambiar el patrón recurrente de golpes militares, pero fue menos eficaz a la hora de manejar los numerosos problemas derivados tanto del control democrático de las Fuerzas Armadas como de la reconstrucción institucional y económica del país. La urgencia por establecer la subordinación de las Fuerzas Armadas, sumada a la ausencia de un

2. *Clarín*, 27/3/1985, p. 5.

plan integral de defensa, permitió que los militares generaran nuevas estrategias de preservación del poder, cuyo resultado fue el debilitamiento del gobierno democrático y el hecho de que se dejara en suspenso la resolución del conflicto cívico-militar.

El gobierno de Alfonsín nunca pensó en destruir o anular las Fuerzas Armadas, a las que consideraba instituciones esenciales de un Estado democrático. Su estrategia era el juzgamiento selectivo de los responsables de los crímenes de la dictadura ■

El gobierno de Alfonsín nunca pensó en destruir o anular las Fuerzas Armadas, a las que consideraba instituciones esenciales de un Estado democrático. Su estrategia era, como se señaló, el juzgamiento selectivo de los responsables de los crímenes de la dictadura. Pero el costo político del proceso judicial no fue calculado correctamente y generó una secuela penosa: los levantamientos militares contra el gobierno democrático, que llevaron a Alfonsín a impulsar dos leyes –denominadas de

Obediencia Debida y de Punto Final– que impedían a la justicia avanzar en la cadena de responsabilidad en el juzgamiento de los militares, de modo que solo se confirmaron las condenas a los jefes máximos de la dictadura. Los desbordes castrenses y los intentos frustrados de golpe de Estado, junto con la inestabilidad económica generada por la obstrucción de los sindicatos y los desaciertos de gestión, le impidieron a Alfonsín concretar muchos de sus objetivos.

Los militares debían retornar a las instituciones. Pero ese propósito nunca se concretó y el diseño, que a criterio de los asesores del gobierno de Alfonsín permitiría abrir un canal para la participación organizada de las Fuerzas Armadas en el nuevo orden democrático, debilitó la conducción civil de la institución militar. Hubo una serie de anuncios incumplidos que revelaron una ausencia de conducción. Los militares, y muchos de sus aliados civiles, aprovecharon estas fallas para confirmar la incapacidad de los políticos para organizar la defensa.

Ello no quiere decir que, como resultado de la resistencia militar y los desaciertos del gobierno, el plan de acción haya sido totalmente dejado de lado. Se lograron, de hecho, algunos cambios importantes. El Ministerio de Defensa, a cargo de un político civil, ejerció tanto el manejo de las directivas militares como el control del presupuesto, del salario y de la producción para la

defensa. Se racionalizó el presupuesto y se modificaron los servicios de inteligencia de las Fuerzas Armadas mediante la transferencia de responsabilidades a un organismo civil, la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE). Estas medidas buscaban limitar la autonomía militar y hacer efectivo el control civil de las Fuerzas Armadas.

Pero la dimensión de la transformación que se debía realizar era inmensa. Alfonsín quiso dotar a las Fuerzas Armadas de un claro sistema de defensa nacional, que implicara la eliminación definitiva de la Doctrina de Seguridad Nacional y la adopción de objetivos profesionales en reemplazo de las motivaciones ideológicas. En abril de 1998 se promulgó la Ley de Defensa, que estableció claramente que la actividad de las Fuerzas Armadas se centraba en la defensa externa y limitaba su participación en cuestiones internas. Esta ley marca una diferencia importante con otros países de la región pues prohíbe a los militares ocuparse de temas de seguridad interior. Pese a que fue votada por unanimidad y reflejaba un amplio consenso democrático entre los dos partidos mayoritarios –el radical y el justicialista–, la amenaza de los levantamientos militares retrasó la reglamentación de su articulado, que recién se concretó 13 años después.

Pero la tarea del gobierno de Alfonsín no se limitaba a establecer el control democrático. Apuntaba, también, a modificar el pensamiento militar que había servido para justificar su recurrente intervención política. Para ello era necesario reformar la educación militar. En ese sentido, aunque el argumento utilizado fue la necesidad de equiparar a los altos oficiales con los requerimientos de las sociedades más modernas, que en general exigían títulos universitarios, el interés real era cambiar la formación mesiánica y antidemocrática que recibían los cadetes. Pero en esta, como en otras iniciativas, el gobierno se quedó a mitad de camino: logró modificar los programas de estudio pero no removió a los históricos profesores.

Alfonsín ganó las elecciones de 1983 recitando el preámbulo de la Constitución. Congregó a la población alrededor de la revalorización de los principios de la democracia. La dura realidad y sus muchas limitaciones lo llevaron a que, al final, abandonara muchas de sus propuestas más valiosas.

■ Cenizas del paraíso

Carlos Menem, que asumió el poder en 1989, estaba igualmente convencido de la necesidad de reducir la autarquía militar y reforzar la conducción civil

**A diferencia de Alfonsín,
Menem no apeló a la
juridicidad para limitar la
autonomía militar, sino
a un juego político que
buscaba generar
dependencia personal ■**

de la defensa. Se trataba, todavía, de una condición institucional básica para el funcionamiento de la democracia. Pero, a diferencia de Alfonsín, Menem no apeló a la juridicidad para limitar la autonomía militar, sino a un juego político que buscaba generar dependencia personal. A los pocos meses de comenzar su mandato, el presidente definió el rol de los militares de esta manera: «El Ejército Argentino, en el marco del poder político constituido, debe contribuir a la tranquilidad y estabilidad de las instituciones republicanas»³.

No obstante esta definición, y a pesar del rechazo de la mayor parte de la sociedad, Menem buscó descomprimir la presión militar y otorgó el indulto a los jefes militares por medio de 11 decretos firmados en 1989 y 1990, que beneficiaron a 220 oficiales y 70 civiles, entre los que se encontraban, además de los principales responsables de las violaciones a los derechos humanos, los jefes de la Guerra de Malvinas y militares que se habían levantado contra el gobierno de Alfonsín, así como dirigentes de la organización guerrillera Montoneros. Aunque los crímenes de lesa humanidad son imprescriptibles y no admiten ser amnistiados, como determinó la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el presidente justificó los indultos en el artículo 99 inciso 5 de la Constitución Nacional. Su argumento consistía en la necesidad de superar los odios y consolidar la reconstrucción nacional cerrando una etapa del pasado, pero su consecuencia fue la ruptura del marco de juridicidad fundante de la democracia, el avasallamiento del Poder Judicial, que había juzgado y condenado a los indultados y el restablecimiento de una atmósfera de impunidad.

Pero al mismo tiempo, aunque nunca hizo explícita su voluntad de debilitar a las Fuerzas Armadas, Menem siguió una línea política que demostró que no temía los planteos corporativos. En ese sentido, puso a las Fuerzas Armadas en el mismo nivel que otras instituciones del Estado, sin reconocer sus prerrogativas. Negoció con los oficiales que se mostraban más leales y rompió con las cadenas corporativas, lo cual contribuyó a debilitar a los militares, aplacó algunas demandas y recompuso selectivamente aquellas funciones que eran útiles a sus proyectos. Negoció con las cúpulas beneficios a cambio de lealtad.

3. *Página 12*, 2/11/1989.

En 1996, después de cinco ministros de Defensa, asumió Jorge Domínguez. A diferencia de los dos primeros ministros, Ítalo Luder y Humberto Romero, con una agenda peronista tradicional, del tercero, Antonio Erman González, que miró el tema con ojos de economista, y del cuarto, Oscar Camilión, que mantenía históricas alianzas con los militares, Domínguez se propuso demostrar ejecutividad. Fue el ministro de Defensa peronista que más logros obtuvo. Poco tiempo después de asumir el cargo, y luego de varios años de indefiniciones, firmó el decreto 1116/96, donde se establecía un esbozo de política de defensa. Aunque no alcanzó para institucionalizar las políticas y redefinir el papel de las Fuerzas Armadas, al menos demostró que el Ministerio era algo más que un mediador entre el gobierno y los reclamos de los militares, a quienes sedujo con la idea de construir un «Pentágono», un edificio inteligente que agruparía el Ministerio y la conducción de las tres fuerzas, pero que nunca se concretó.

Otros avances del gobierno de Menem fueron la anulación del servicio militar obligatorio, la intensificación de las misiones militares conjuntas con otros países, la creación de la Junta Superior Logística, la aprobación de la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas y la continuación de la preparación del Libro Blanco de la Defensa, que finalmente fue publicado en 1999. No obstante, es necesario recordar que fue también durante la presidencia de Menem cuando surgieron casos de corrupción vinculados a la venta de armas a Ecuador –lo que alejó a Argentina de Perú, uno de sus aliados tradicionales en la región– y a los turbios negocios de la Fuerza Aérea en los aeropuertos. Y fue también Menem quien desinstitucionalizó el procedimiento de toma de decisión en las cuestiones de defensa. El Ministerio nunca logró superar el personalismo con el cual el presidente resolvía los temas militares. Desde el punto de vista de la gestión, tampoco desarrolló una administración eficiente: no estableció metas institucionales y actuó sin precisar lineamientos integrales para el funcionamiento del sistema.

Pero sería un error pensar que los indultos y el personalismo respondían a una estrategia de Menem de favorecer a los militares. Quizás su mayor avance fue la construcción de un medio regional más seguro, minimizando las tensiones militares, con iniciativas claras de cooperación con los países vecinos, sobre todo con aquellos con los que existieron hipótesis de conflicto a lo largo del siglo xx. Se dio por finalizada la rivalidad con Brasil y se incorporaron al Mercosur acuerdos específicos de seguridad, al tiempo que se institucionalizó el diálogo con Chile a través de la creación

Sería un error pensar que los indultos y el personalismo respondían a una estrategia de Menem de favorecer a los militares. Quizás su mayor avance fue la construcción de un medio regional más seguro, minimizando las tensiones militares, con iniciativas claras de cooperación con los países vecinos ■

del Comité Permanente de Seguridad. Se impulsaron medidas para el resguardo de la democracia: el representante argentino ante la Organización de Estados Americanos (OEA) fue quien elevó la propuesta de suspender la membresía de los países que interrumpieran el orden constitucional. También se promovieron modificaciones para subordinar la Junta Interamericana de Defensa, integrada por militares de todos los países, a la OEA, limi-

tando su autonomía y convirtiéndola en un órgano de asesoramiento técnico-militar sin funciones operativas. Además, Menem utilizó la política internacional para moldear los nuevos roles militares y decidió la participación argentina en la Guerra del Golfo, a donde envió dos naves. En ese sentido, la Cancillería reemplazó al Ministerio de Defensa en la definición de las políticas de seguridad internacional.

Menem perdió la batalla por su segunda reelección y dejó el gobierno en 1999, en medio de fuertes críticas desde distintos sectores de la sociedad y amenazado por juicios de corrupción. Pese a ello, es justo reconocer que, en el ámbito regional, logró una concordancia positiva con los países vecinos que se tradujo en una disminución de la confrontación. En el orden interno, cerró el ciclo de levantamientos militares que habían jaqueado los primeros años de democracia. Durante su gobierno, el jefe del Ejército, Martín Balza, formuló por primera vez una disculpa institucional por las acciones ilegales de las Fuerzas Armadas durante la última dictadura, un discurso que, aunque pudo haber tenido objetivos ocultos, sin duda contribuyó a definir una conducta diferente. No obstante, el mismo protagonismo asumido por Balza demuestra la falta de conducción integral del sistema de defensa. En suma, Menem dio un paso más en el largo camino de desmilitarización de la política, siguiendo algunas propuestas de su antecesor, pero con un estilo pragmático que politizó a las Fuerzas Armadas según las conveniencias de su proyecto político.

■ Historias mínimas

No hay mucho para destacar de los dos años de gobierno de Fernando de la Rúa, quien asumió el poder en diciembre de 1999. La patética combinación de

crisis económica –de imposible resolución mientras se acrecentaran la deuda y la recesión– con crisis política –en la que la ineficiencia presidencial se combinó con el suicidio de las instituciones legislativas y judiciales y la aniquilación de su base partidaria– dejó poco espacio para las innovaciones en materia de políticas públicas.

De la Rúa designó como ministro de Defensa a Ricardo López Murphy, un economista sin antecedentes en este campo. Pese a ello, los oficiales rápidamente congeniaron con el ministro, cuyo principal objetivo era sanear las cuentas de las Fuerzas Armadas, volver eficiente la gestión de los recursos y detener los procesos judiciales por violaciones a los derechos humanos, especialmente aquellos que se iniciaban en países europeos. La idea de López Murphy era ordenar la situación para, después, encarar una modernización militar. Para ello intentó mostrar una gestión eficiente que comenzó con un diagnóstico del sistema de defensa.

Pero, más allá de los planes, lo central fue la renuncia a conducir efectivamente las Fuerzas Armadas que comenzó a revelarse cuando se profundizó la crisis política. En ese contexto de debilidad del gobierno, el jefe del Ejército, Ricardo Brinzoni, reclamó a De la Rúa una mayor participación militar en los temas nacionales. En una arenga ante los oficiales, Brinzoni dijo: «Somos parte del poder del Estado y así nos sentimos. No queremos ser meros espectadores ante los problemas que afligen al país, por eso intentamos ser protagonistas y colaborar en las respuestas del Estado a tantas necesidades»⁴. El reclamo, claramente impropio, no lo hacía solo Brinzoni. El jefe de la Armada, Joaquín Stella, se manifestó en una línea similar: «las Fuerzas Armadas no son un actor en el escenario político, sino una institución del Estado que merece ser escuchada y tiene el derecho y la necesidad de aportar lo que debe ser de valor»⁵.

Los tiempos habían cambiado y estas expresiones políticas de líderes militares no preanunciaban un golpe de Estado. En ese sentido, se había producido un notorio avance democrático. Pero un sistema republicano moderno no puede tolerar una demanda militar de esta naturaleza, que excede claramente las funciones de una institución dedicada a la defensa contra enemigos externos. Las Fuerzas Armadas no son parte del diseño político del país y no están facultadas para proponer alternativas. Estos oficiales no se pronunciaban

4. *La Nación*, 21/11/2001.

5. *Clarín*, 12/12/2001.

acerca de cuestiones de seguridad nacional, sino de asuntos de política interna. Pero el gobierno de De la Rúa, golpeado por la crisis, ya no tenía capacidad de reacción ni los recursos políticos necesarios para encarrilar los desatinos militares.

El problema militar no era una prioridad en la agenda de De la Rúa. En dos años, su gobierno generó escepticismo hacia la democracia. La gente gritó «que se vayan todos». Y, aunque afortunadamente no había lugar para un retorno militar, sí se habilitó un espacio para que las Fuerzas Armadas comenzaran a reclamar un cambio de misiones. Con el argumento de que se habían producido transformaciones en el sistema internacional, el Ejército demandó la extensión de sus funciones al campo de la seguridad pública, especialmente en los asuntos vinculados al combate al narcotráfico. Brinzoni debe haberse convencido de la necesidad de ocuparse de esos temas cuando fue agregado militar en Estados Unidos. En el documento «Revisión de la Defensa», emitido en 2001, afirmó: «Al narcoterrorismo le crea un ambiente propicio la pobreza extrema, la desigualdad social, la desigual distribución económica, la corrupción, el contrabando, las migraciones clandestinas, el daño a la ecología y la depredación de los recursos naturales. Por ello, el progreso y la cohesión social son complementarios de la defensa y la seguridad»⁶. La agenda económica y social comenzaba a incorporarse a las misiones de las Fuerzas Armadas cuando el estallido de diciembre de 2001 acabó con la presidencia de De la Rúa.

El nuevo gobierno no produjo modificaciones importantes en los asuntos de defensa. Eduardo Duhalde llegó a la Presidencia en un escenario caótico e inmediatamente anunció el fin de la paridad peso/dólar que había sido el eje de la estabilidad de la década anterior. Los desafíos que enfrentaba su gestión eran tales, que el presidente negoció con todos los sectores políticos una coalición amplia que dotara de sustentación política a su gobierno. En ese juego, llegó a un tácito acuerdo con las Fuerzas Armadas: el gobierno no intervendría en los asuntos militares si estos no cuestionaban al poder civil. El ministro de Defensa, Horacio Jaunarena, estaba más preocupado por mantener una relación cordial con los oficiales que por conducir el sistema de defensa. En muchos aspectos, parecía que era Brinzoni quien ocupaba un ministerio que, como en el pasado, sólo se encargaba de articular las relaciones entre las Fuerzas Armadas y el Poder Ejecutivo.

6. Fuente: <www.mindef.gov.ar/secciones/revision/consideraciones3.htm>.

El abandono de algunos de los postulados constitutivos de la democracia tiene sus explicaciones. El proceso de democratización argentino fue una lucha constante, con avances y retrocesos, en el cual los conflictos políticos internos posibilitaron la expansión del rol de los militares en la sociedad. En los últimos años, las Fuerzas Armadas no estaban compuestas por militares golpistas dispuestos a sacar los tanques a la calle. Sin embargo, no habían terminado de comprender que no eran ellos los responsables de tomar decisiones ni autodefinir su misión ■

En los últimos años, las Fuerzas Armadas no estaban compuestas por militares golpistas dispuestos a sacar los tanques a la calle. Sin embargo, no habían terminado de comprender que no eran ellos los responsables de tomar decisiones ni autodefinir su misión ■

Duhalde tuvo que conducir el país en un periodo de desmoronamiento político. Es entendible, por lo tanto, que decidiera no abrir otro frente de conflicto. Sus prioridades eran otras. Tal vez sea posible reconocer que, durante su gobierno, el tema militar no retrocedió, pero evidentemente tampoco avanzó en la dirección de afianzar una política de defensa democrática.

■ Mundo Grúa

A casi 20 años del retorno a la democracia, Argentina volvió a atravesar una crisis militar en 2003, esta vez desencadenada por la reacción de Brinzoni contra la decisión del nuevo presidente, Néstor Kirchner, de destituirlo como jefe del Ejército, en el marco de un desplazamiento más amplio de las cúpulas de las Fuerzas Armadas.

Kirchner comenzó su gobierno, en mayo de 2003, con la cabal decisión de ganar rápidamente legitimidad pública y, al mismo tiempo, neutralizar las intenciones autonómicas de cualquier sector del Estado. Desde el inicio, además, demostró que tenía una posición clara respecto al tema militar y que estaba dispuesto a llevar adelante una agenda de derechos humanos. El 24 de marzo de 2004, a 28 años del último golpe de Estado, el nuevo jefe del Ejército, Roberto Bendini, descolgó de las paredes del Colegio Militar los retratos

**El 24 de marzo de 2004,
a 28 años del último golpe de
Estado, el nuevo jefe del Ejército,
Roberto Bendini, descolgó de
las paredes del Colegio Militar los
retratos de Jorge Rafael Videla y
Reynaldo Bignone, ex-presidentes
de la última dictadura ■**

de Jorge Rafael Videla y Reynaldo Bignone, ex-presidentes de la última dictadura y antiguos directores de la institución. Para hacerlo, Bendini tuvo que subirse a una tarima y quitar personalmente los cuadros. Desmontó así, por orden del presidente y en una ceremonia transmitida por televisión, los símbolos del aberrante pasado autoritario. Se quebró una tradición

castrense. Más tarde, Kirchner ordenó entregar la sede de la Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA), donde había funcionado el mayor campo de concentración de la dictadura, a los organismos defensores de los derechos humanos, para convertirla en un Museo de la Memoria y albergar el archivo de la represión ilegal.

En realidad, la cuestión militar no volvía al centro del debate político solo por voluntad de Kirchner, sino también por la decisión del Poder Judicial de detener a 10 militares, tres de ellos aún en actividad, por la Masacre de Margarita Belén, ocurrida en la provincia de Chaco el 13 de diciembre de 1976, cuando 22 presos políticos fueron ejecutados en forma sumarísima y luego desaparecidos. A este fallo se sumó el pedido de extradición de noviembre de 2003 del ex-militar argentino Ricardo Cavallo, detenido en México, solicitado por el juez español Baltasar Garzón. Con su pedido, Garzón reavivó el debate sobre la extradición de militares argentinos para que sean enjuiciados fuera del territorio nacional: la cuestión de la territorialidad del derecho.

En este nuevo clima, la demanda continua de los organismos de derechos humanos y el mayoritario apoyo de la prensa a los juicios contra los militares, junto con la historia de la generación a la cual pertenece Kirchner, incentivaron al gobierno a sostener el tema como uno de los ejes de su agenda política. En 2003, el Congreso sancionó una ley que dio cumplimiento a los tratados internacionales en materia de derechos humanos y que declaró la nulidad de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida. En julio de 2006, la Corte Suprema anuló los indultos. Con estos avances se recuperaba, después de muchos años, la idea inicial, esbozada en el comienzo de la transición a la democracia, de aplicar la juridicidad para resolver la cuestión militar.

Pero la claridad de los objetivos de Kirchner en los temas de derechos humanos no se tradujo en una política de defensa nítida. El presidente designó a jefes militares cercanos a él, lo cual es lógico e incuestionable, pero los mantuvo en sus puestos pese a que recibieron serias críticas. El jefe del Ejército, Bendini, en su primera comunicación con sus oficiales describió *su* modelo de política militar⁷, definición que no le corresponde y que en una democracia plena debería hacer que las autoridades le aplicaran una firme sanción: la política militar es una decisión del poder político, del presidente o del ministro de Defensa, pero no de las Fuerzas Armadas. Kirchner, sin embargo, ratificó ese plan en la Cena de Camaradería de las Fuerzas Armadas.

La gestión del primer ministro de Defensa de Kirchner, José Pampuro, se destacó por desarrollar una activa agenda de cooperación regional que culminó con la constitución de una fuerza binacional argentino-chilena para misiones de paz, logro de importancia para las relaciones bilaterales y que abre perspectivas de cooperación con otras naciones. Además, se diseñaron algunas medidas que no llegaron a implementarse durante su gestión, como la reforma de la justicia militar, cambios en el sistema de educación de los oficiales y el traslado al ámbito civil del control del tráfico aéreo comercial.

Nilda Garré, quien reemplazó a Pampuro al frente del Ministerio, cambió el eje del discurso, en base a un diagnóstico que coincide con la visión de algunos académicos y especialistas: los gobiernos democráticos que se sucedieron desde 1983 no pudieron completar el proceso de conducción civil de la defensa debido a la decisión de aplicar un enfoque delegativo de las funciones civiles a los militares. Esto impidió que se efectivizara la conducción de las Fuerzas Armadas desde la estructura ministerial y los poderes Legislativo y Judicial. En un discurso ante el Ministerio de Defensa de Uruguay, Garré reconoció la existencia de control civil, pero lo consideró deficitario: «Las sucesivas administraciones gubernamentales desde la recuperación de la democracia en 1983 limitaron sus esfuerzos a un conjunto de medidas menores y de coyuntura, sin que el cambio en las condiciones fuera acompañado por una consecuente reforma integral, orgánica y funcional del sistema defensivo militar»⁸.

7. El discurso en el cual define el rol del ejército se puede consultar en <www.ejercito.mil.ar/discursos/2003/Diadelejercito.htm> y, en menor medida, en <www.ejercito.mil.ar/discursos/2003/AsumeGr1Bendini.htm>.

8. Nilda Garré: «Los problemas de la defensa nacional en la Argentina actual» en Julio González Guyer (comp.): *Debate nacional sobre defensa. Aportes internacionales*, Ministerio de Defensa de Uruguay / PNUD / Universidad de la República, Montevideo, 2006, p. 66.

Partiendo de este diagnóstico, la ministra comenzó a aplicar una serie de iniciativas destinadas a demostrar que era el gobierno el que organizaba la política militar y conducía el sistema de defensa. El logro más destacable de su gestión es la reglamentación de la Ley de Defensa, que se había sancionado en 1998 pero que nunca se había reglamentado. Además, completó la reforma del Código de Justicia Militar: esto implica suprimir el fuero castrense y garantiza a los militares derechos básicos, como la imparcialidad e independencia del juez, el derecho de defensa y la posibilidad de recurrir la sentencia. Por otro lado, algunas propuestas en marcha apuntan en la misma dirección: la modernización de la educación en los institutos militares, la readecuación del equipamiento, el control ministerial de todos los gastos del área y una mayor equiparación de las mujeres en funciones operativas. Finalmente, el modelo económico desarrollado por Kirchner, de corte más industrialista, incluye la participación de los militares en la producción y los desarrollos tecnológicos conectados con instituciones del ámbito universitario. Sin embargo, mientras se remodela el sistema de defensa y se producen estos avances, el general Bendini sigue proponiendo su propio modelo militar, ahora orientado a la custodia de los recursos naturales, en base a la fabulación de amenazas sin sustento.

Tras las elecciones de octubre de 2007, la nueva presidenta, Cristina Fernández de Kirchner, ratificó a Garré en el cargo de ministra de Defensa. Es de esperar que, bajo este mandato, se completen las reformas en marcha, se sustancien los juicios pendientes y se articulen más coherentemente la política exterior y los procesos de integración con la política de defensa.

■ ¿La historia sin fin?

Algunos medios de comunicación se han preguntado si era necesario retomar el tema militar y reavivar un pasado que parecía superado. Si no hay posibilidades de golpe de Estado, si los oficiales aceptan formalmente las reglas de juego democrático, ¿cuáles son los riesgos que esta institución, o alguno de sus miembros, pueden generar? Estos argumentos suelen comparar el proceso argentino con el español como forma de cuestionar la búsqueda de la verdad y la revisión constante del pasado, que se considera una innecesaria repetición de un trauma de origen.

Decíamos al inicio de este texto que la transición de Argentina a la democracia se fundaba en la recuperación del sistema republicano y que, en los asuntos de la defensa, ello se traduciría en una juridización de la relación cívico-militar.

Esa interpretación de la historia determinó que, sin la aplicación de la ley, ese pasado retornara por sí mismo. A lo largo del periodo democrático se mantuvieron algunas prerrogativas, espacios residuales de autonomía y peleas por espacios de poder entre los gobiernos civiles y las Fuerzas Armadas. El camino argentino trató de ubicarse en la tensión entre gobernabilidad y democracia. La senda elegida, la profundización de la democracia, en muchas ocasiones minó la gobernabilidad. Kirchner consideró que esa era una falsa disyuntiva: «Rechazamos de plano la identificación entre gobernabilidad e impunidad que algunos pretenden. Gobernabilidad no es ni puede ser sinónimo de impunidad. Gobernabilidad no es ni puede ser sinónimo de acuerdos oscuros, manipulación política de las instituciones o pactos espurios a espaldas de la sociedad»⁹.

El sentido adquirido por nuestra democracia, su identidad, se apoyó desde el diseño inicial en la noción de Estado de derecho como sustento de la legitimidad. La política funcionó como articuladora entre los intereses sociales y los principios constitutivos de la nación. Y aunque desterró la arbitrariedad de las dictaduras, todavía no alcanzó a institucionalizar el papel de las Fuerzas Armadas como instrumento regulado de las políticas de Estado. La violencia como opción política quedó excluida de las opciones de la sociedad. La democracia es el único juego aceptado. Sin embargo, el Estado que administra esa democracia aún carece de respuestas efectivas a muchas demandas sociales. Es el Estado que no garantizó el juzgamiento de los militares, lo cual impide pasar a una etapa distinta de las relaciones entre la sociedad y las Fuerzas Armadas y llegar al final de la película. ☒

9. Discurso del Señor Presidente de la Nación, Doctor Néstor Kirchner, ante la Honorable Asamblea Legislativa. Discurso de la toma de posesión presidencial, 25 de mayo de 2003.