

# LA REESTRUCTURACION DE LAS FUERZAS ARMADAS Y EL ROL DEL CONGRESO

---

*La experiencia argentina*

*PABLO MARTINEZ*



CENTRO HEMISFERICO  
DE ESTUDIOS DE DEFENSA

principales jefes de la represión. Esos juicios acreditaron la vigencia real del estado de derecho, ubicaron a las Fuerzas Armadas dentro de la ley y no por encima de ella, y le otorgaron un alto nivel de legitimidad al sistema político.

Ese grado de legitimidad permitió avanzar en la programación y ejecución de políticas de Estado en las áreas de defensa y seguridad, mediante un conjunto de normas jurídicas básicas que sistematizaron este sector tan sensible de la actividad pública mediante la participación integrada de gobierno y oposición, y más allá de toda especulación electoral. También permitió realizar una tarea menos creativa, pero no menos importante: efectuar los ajustes presupuestarios necesarios para que el gasto de defensa se adaptase a las condiciones reales de la economía, a una política de prioridades ajustada a las necesidades sociales y al nuevo escenario internacional y regional, superador de las hipótesis de conflicto históricas.

La traumática experiencia de los setenta fue plenamente asimilada y, a partir de ella, la defensa nacional dejó de ser "cosa de militares" para convertirse en un tema de valor político prioritario. El mundo académico asumió una actitud de compromiso intelectual que fructificó en rica bibliografía y en sostenidos contactos interdisciplinarios que consolidaron una muy interesante corriente doctrinaria expuesta en congresos, seminarios e incluso, volcada en cursos de tercer nivel organizados por universidades públicas y privadas. Los dirigentes se convencieron de que la cuestión militar es parte del cuadro institucional y político global y requiere soluciones compatibles con el conjunto de los problemas nacionales, en el marco de la democracia representativa y sus valores. La opinión pública resolvió que no servía mirar para otro lado y dejar que los militares decidiesen solos, porque los resultados podían ser demoledores, y presionó a favor de esa política de Estado. Todo esto favoreció la construcción de un consenso interpartidario en materia de defensa y seguridad interior

positivos de la política  
consenso fue la sanción  
vante: la Ley de Defensa  
delimitan específica y  
ades y funciones de las  
incorporan el control  
ún tiempo después, y a  
Ley de Servicio Militar  
gimen de conscripción  
erzas militares.

y de Reestructuración  
del Congreso, porque  
sino de un grupo de  
movió su votación. Esa  
a organización militar  
ión presupuestaria,  
lidad. También en este  
e verificar su correcta

glo XX, el régimen  
poder militar, que en  
n titular ilegítimo del  
os afirmar que además  
tradición autoritaria  
, los golpes militares  
sis política y la crisis  
diciones de tolerancia  
s civiles por militares.  
le los ochenta fue tan  
ocracia argentina fue

lo suficientemente fuerte como para resistir el impacto combinado de la  
rebelión militar y el desorden económico. Los episodios de abril de 1987  
exhibieron una sociedad movilizada en defensa del sistema político  
pluralista y competitivo basado en la libertad personal. Ésa fue,  
seguramente, la prueba de fuego que la democracia superó con éxito y  
sirvió para promover el consenso, articulado sobre la experiencia histórica  
y la buena fe de los actores políticos.

El trabajo de Pablo Martínez constituye un inteligente,  
sistemático y detallado análisis de este azaroso camino. Reúne, además,  
dos condiciones imprescindibles en un trabajo destinado a lectores que  
no han vivido personalmente el proceso que se describe: tiene la  
suficiente profundidad como para relacionar adecuadamente causas y  
efectos y, al mismo tiempo, alcanza la facilidad de lectura necesaria  
para provocar y sostener el interés a lo largo de muchas páginas. Es, por  
lo tanto, un valioso aporte para la comprensión de una etapa esencial  
de la historia argentina.

Dr. Juan Manuel Casella\*

\* Embajador argentino ante la República Oriental del Uruguay y ex presidente de la  
Comisión de Defensa Nacional, de la Cámara de Diputados de la Nación.

países de la región. Esa situación dio como resultado democracias débiles, jaqueadas por el poder económico y también por diversas expresiones políticas, a veces incluso populares, que elegían la alternativa del golpe de Estado en lugar de buscar el acceso al poder por la vía del voto.

El camino elegido por cada país para transitar el camino hacia la democracia es propio, inimitable, y se explica por razones históricas, políticas y culturales; pero es indudable que la primacía de la conducción política surgida de las urnas es la medida de la fortaleza del sistema. Cuando no es así, se establecen democracias de baja intensidad o democracias limitadas, en las que decisiones cruciales para el ejercicio del poder —como, por ejemplo, la administración del monopolio de la violencia y la consiguiente capacidad de designar a los jefes militares y de establecer las políticas en esa área— son sustraídas al poder institucional y mantenidas en manos de la corporación militar.

Lo que es peor aún, ese recorte del poder democrático tiene a menudo rango constitucional y es el producto de leyes y aún de constituciones sancionadas bajo regímenes de facto que han dejado su sello para las futuras normas, todo lo cual hace mucho más difícil el retorno no traumático a la prevalencia del orden institucional.

En la experiencia argentina, aprovechando con astucia, perseverancia y coraje político condiciones excepcionales de transición a la democracia, tanto el Poder Ejecutivo como el Congreso construyeron las políticas de defensa y dieron forma al andamiaje institucional luego de quince años de ardua tarea.

Lo novedoso fue que la defensa fuera considerada como una política de Estado, ajena a la disputa interpartidaria. De esta forma se apostó claramente a evitar la utilización de la defensa como una herramienta electoral o para sacar ventajas frente a la opinión pública y se crearon las condiciones para construir un consenso de amplia base. Sin este consenso hubiera sido imposible enfrentar las sucesivas crisis militares hasta doblegar esa resistencia incompatible con la vigencia de la democracia.

La construcción de consensos es tanto o más importante que la misma sanción de las leyes. No es lo mismo aprovechar una mayoría circunstancial, por robusta que ésta sea, que lograr el acuerdo y hasta la unanimidad de las fuerzas políticas representadas en el Congreso. Las

normas aprobadas en estas últimas y cualquier tentación futura de abrirlo, de cara a la sociedad, sobre el rumbo. En esas condiciones, un nuevo consenso exigirá ajustar consensos suficientemente poderosos para

Otra ventaja adicional es que constituye una auténtica norma de la región, porque la defensa y de permanencia, convirtiéndose en las percepciones de las otras na

Darle sustancia y forma en el tiempo que el que usualmente los académicos y, sobre todo, en los consensos perdurables requieren: firmeza, perseverancia, mucho tiempo que da la mayoría política. La comunicación con la sociedad sólo en el recinto del Congreso para convencer a la sociedad respecto de los asociados otros costos, j

Eficacia, tiempo y método. Hay una diferencia esencial en que a menudo provoca desencuentros y dificultades para comprender que los requeridos en los estados del mismo modo, tienen otras órdenes, en comparación con lo que generalmente brinda la política de negociaciones usuales en la política, cuyas consecuencias se verán, contrastan con la celeridad que

La mutua comprensión en tiempos prolongados y en la construcción de un clima de confian

normas aprobadas en estas últimas condiciones tienen un valor superlativo y cualquier tentación futura de cambiar ese enfoque exigiría un debate abierto, de cara a la sociedad, sobre las implicancias que tendría cambiar el rumbo. En esas condiciones no hay lugar para la sorpresa, y lograr un nuevo consenso exigirá ajustar cuentas con el pasado y arrimar argumentos suficientemente poderosos para justificar la adopción de otra política.

Otra ventaja adicional del consenso logrado en ese entorno es que constituye una auténtica medida de confianza mutua para los vecinos de la región, porque la defensa pasa a ser una política de Estado con destino de permanencia, convirtiéndose en un elemento esencial para construir las percepciones de las otras naciones.

Darle sustancia y forma a esos acuerdos lleva tiempo, mucho más tiempo que el que usualmente se considera necesario en los medios académicos y, sobre todo, en los medios militares. Porque construir consensos perdurables requiere capacidad de persuasión, convicciones firmes, perseverancia, mucho trabajo y la eficaz utilización de los recursos que da la mayoría política. Del mismo modo se necesita una fluida comunicación con la sociedad, porque las batallas políticas no se ganan sólo en el recinto del Congreso o en el gabinete del presidente, hay que convencer a la sociedad respecto de los cambios de rumbo que generalmente traen asociados otros costos, junto con las ventajas de la transformación.

Eficacia, tiempo y maniobra. Alrededor de estos tres conceptos hay una diferencia esencial entre el mundo político y el mundo militar, lo que a menudo provoca desencuentros bastante fuertes. Los militares tienen dificultades para comprender que los tiempos políticos son más dilatados que los requeridos en los estados mayores antes de tomar una decisión y, del mismo modo, tienen otra idea de la eficacia, la que atribuyen a sus órdenes, en comparación con los homeopáticos resultados que generalmente brinda la política. En idéntico sentido, las complejas negociaciones usuales en la política suelen parecer estériles movimientos cuyas consecuencias se verán, en el mejor de los casos, bastante después y contrastan con la celeridad que impone la ejecución de órdenes militares.

La mutua comprensión de estas peculiaridades no se alcanza sino en tiempos prolongados y es uno de los ingredientes principales para construir un clima de confianza entre los políticos y los hombres de armas.



interesados— en la misma medida en que no se valora apropiadamente la construcción política ni la solidez que cobran las nuevas instituciones cuando nacen apoyadas en sólidos consensos, con la participación activa de todos los actores políticos y sociales. Una reforma construida luego de amplios debates, que han dado lugar a que todas las expresiones ideológicas y sociales involucradas se hayan manifestado sin restricciones, tiene un peso muy superior a un producto de gabinete, por más correcto e innovador que éste parezca.

Al Congreso argentino le llevó quince años sancionar los instrumentos legales para la reestructuración de las Fuerzas Armadas y con ello completó sólo la primera parte de su tarea. Entre 1983 y 1988 —un lapso que consumió casi la primera presidencia democrática que correspondió al doctor Raúl Alfonsín— las prioridades fueron otras. Primero había que definir la nueva política exterior, compatible con la necesidad de reinsertar a la Argentina entre las naciones democráticas y de reparar los desastrosos efectos de una guerra perdida. Quedaba claro entonces que la defensa es una variable subordinada a la estrategia nacional, dentro de la cual la política exterior es uno de sus instrumentos decisivos.

Allí se libró la primera batalla contra la autonomía militar. La política exterior es responsabilidad del poder civil y la defensa debe ser coherente con esa orientación. Por primera vez en la historia moderna de la Argentina, la política de defensa fue definida por civiles, con el imprescindible auxilio de los profesionales de la guerra, pero privilegiando, como lo establece la Constitución Nacional, el liderazgo político.

Al mismo tiempo debía restablecerse la supremacía del orden jurídico, en igualdad de condiciones para todos, ciudadanos de uniforme o no. Esto supuso llevar a juicio a los altos jefes militares responsables de las masivas violaciones de los derechos humanos ocurridas entre 1976 y 1983, y de la irresponsable conducción de la guerra de las Malvinas. Ésta fue una imprescindible tarea para afirmar el principio de subordinación militar al poder democrático, y estableció un hito pionero en América Latina y también respecto de muchos países del primer mundo, anticipándose a lo que sería una oleada imparable de afirmación del principio de la legalidad por sobre la así llamada "razón de Estado", cuando de respeto a los derechos humanos se trata.

Esta confrontación provocó un fuerte desgaste en el gobierno de Alfonsín y sólo con el tiempo se ha podido apreciar, en una medida más justa, la contribución que hizo a la consolidación del sistema democrático y a la reforma de la defensa. Todo cambio trae sus costos y en este caso fueron superlativos, pero ello no desmerece en modo alguno el resultado final.

Recién sobre el final del primer turno constitucional, tras la recuperación de la democracia, se pudo abordar la sanción de la Ley de Defensa Nacional para encuadrar el accionar de las Fuerzas Armadas en términos coherentes con lo que exige la Constitución Nacional. Para sancionar la Ley de Seguridad Interior transcurrieron otros tres años más y la tarea concluyó durante la presidencia del doctor Carlos Menem. En el interín se logró sofocar la última rebelión militar, con la participación activa y decidida, ahora sí, de las mismas Fuerzas Armadas, en lo que implicó un cambio institucional, ideológico y cultural nunca antes conocido.

El final del sistema de conscripción obligatoria y la creación del voluntariado se lograron en 1994 y la Ley de Reestructuración, con cuya sanción se coronó un esfuerzo iniciado en 1993, se pudo terminar recién en 1998.

Se necesitó una década para obtener el nuevo marco legal de la defensa y tres lustros para ajustar cuentas con la autonomía militar. Si el esfuerzo institucional se midiera con criterios ajenos a la construcción política, se apreciaría poco el resultado. Pero los cambios culturales y los resultados en la transformación institucional tienen otros tiempos de realización.

La nota distintiva de esta experiencia fue el rol del Congreso, su participación y protagonismo, la iniciativa que desplegó en esos quince años, que en más de un caso obligó al ejecutivo a definirse más allá de sus planes y sus tiempos.

La reforma militar ha sido un auténtico *policy process* (proceso de construcción de políticas públicas) que no tuvo nada de espontáneo ni de ingenuo, ya que la mayoría de las etapas fueron planificadas y los resultados obtenidos fueron coherentes con las acciones desplegadas. También influyó la omnipresente coyuntura, de la cual no puede desprenderse ningún político, porque debe dar respuestas día a día, mientras piensa en el mediano y largo plazo. Esa coyuntura a veces fue aprovechada