

La Argentina desde 1983: un caso de desmilitarización del sistema político

JORGE BATTAGLINO

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Universidad Torcuato Di Tella, Argentina

jbattaglino@utdt.edu

La subordinación de los militares al poder político y el control civil democrático se han convertido en dos de los pilares más sólidos de la democracia argentina contemporánea. A diferencia de otros países de la región, donde las Fuerzas Armadas conservan importantes prerrogativas y elevados niveles de autonomía para gobernar sus asuntos internos, la Argentina ha logrado desmilitarizar su sistema político y anular el protagonismo que históricamente habían tenido los militares. Asimismo, la subordinación de la institución militar a la política democrática es un rasgo que se ha incorporado plenamente a la cultura política contemporánea. Los militares, por su parte, han abandonado la idea de actuar como árbitros del sistema y más aún de gobernar directamente los destinos de la Nación. Aunque esta nueva situación ha sido naturalizada por la sociedad, cabe recordar que el principio de subordinación y el control civil democrático son logros recientes.

La joven democracia argentina enfrentó cuatro rebeliones militares entre 1983 y 1990 que pusieron en jaque al sistema político y que evidenciaron que la subordinación no era una consecuencia automática de la democratización. Luego de la última rebelión carapintada en 1990, se abrió un nuevo ciclo en las relaciones político-militares signado tanto por la desaparición de la amenaza latente de intervención militar como así también por el desarrollo de procesos tales como la creciente integración de los militares a la sociedad y su internacionalización de valores democráticos, los que modificaron los fundamentos de la subordinación. El control civil, por su parte, comenzó a ser implementado durante el gobierno de Raúl Alfonsín. Ese impulso inicial se debilitó durante la década del noventa y recobró centralidad con la llegada de Néstor Kirchner a la presidencia en 2003.

¿A qué nos referimos cuando hablamos de subordinación y control? La subordinación es una conducta militar que supone el cumplimiento de las órdenes que emanan de la autoridad política democrática, por lo tanto, implica la ausencia de actitudes intervencionistas en las Fuerzas Armadas. La subordinación puede descansar en una relación de fuerza, ya sea en el sistema político o en el interior de la institución militar, desfavorable a posturas intervencionistas, en el temor a las sanciones o, en el mejor de los

casos, en la internalización de valores democráticos entre los uniformados. Por su parte, el control civil democrático excede la conducta de la subordinación y consiste en la existencia de capacidades estatales para el diseño, la implementación y la supervisión de las políticas militares y de defensa. En las democracias contemporáneas, el Ministerio de Defensa conducido por civiles es la institución responsable de tales funciones (Diamint, 1999). Para ello, es preciso que cuente con una estructura organizativa ministerial —compuesta por agencias intraministeriales dirigidas por civiles, normas que los empoderen y recursos humanos especializados— que permita el ejercicio efectivo del control. La experiencia reciente de los países sudamericanos revela que, aunque la subordinación se ha difundido en toda la región —los golpes de Estado han prácticamente desaparecido—, la implementación del control civil democrático ha sido más desapareja. Ello se debe a que en algunos casos los militares han resistido su implementación mientras que en otros son los mismos civiles los que han decidido delegar en las Fuerzas Armadas el manejo de sus asuntos internos.

El principal objetivo de este artículo es examinar las relaciones político-militares desde 1983 en dos de sus dimensiones principales, la de la subordinación y la del control civil. Se pretende efectuar un balance sobre la forma en la que se avanzó en ambos aspectos como así también los obstáculos que se enfrentaron. Cabe aclarar que por razones de espacio el análisis se circunscribe a los tres gobiernos más prolongados del periodo 1983-2013.

El gobierno de Alfonsín y el conflictivo establecimiento de la subordinación y del control

El triunfo de Alfonsín en las elecciones presidenciales de 1983 abrió una nueva etapa en las relaciones entre los políticos y militares en la Argentina. Apenas instalado en el gobierno, se desplegaron un conjunto de medidas inéditas tanto en el plano de la búsqueda de justicia por las masivas violaciones de los derechos humanos cometidas por el régimen militar, como en el del establecimiento de la subordinación y el control civil (Battaglini, 2010; Fontana, 1990; López, 1994; Pion Berlin, 1997). Algunas de las políticas más relevantes estuvieron dirigidas a lograr la subordinación de las Fuerzas Armadas mediante su debilitamiento como actor político. En este marco, se incluyen las estrategias de resolución de los conflictos limítrofes pendientes y de fortalecimiento de rivales funcionales.

En la Argentina de los años ochenta, Alfonsín mantenía tres hipótesis de conflicto que presionaban para el mantenimiento de un elevado presupuesto militar. A pesar de los avances en la cooperación con Brasil, aún

persistía el escenario de conflicto con ese país y, además, se mantenían las hipótesis con Chile y Gran Bretaña. El gobierno de Alfonsín avanzó en la resolución de los diferendos limítrofes pendientes con Chile y profundizó el proceso de cooperación con Brasil. La exitosa distensión que resultó de tales decisiones permitió legitimar una importante reducción del presupuesto militar y desactivar progresivamente los escenarios de conflicto con ambos países.

Por otra parte, Alfonsín subtrajo a la Gendarmería y a la Prefectura del mando directo del Ejército y de la Armada; ambas pasaron a depender del Ministerio de Defensa. Se trata de las denominadas “fuerzas intermedias”, instituciones con capacidad para responder a amenazas tanto en el ámbito de la seguridad interior como en el de la defensa nacional. Es decir, son organizaciones que podían ser movilizadas por el poder ejecutivo en defensa del régimen democrático. La Gendarmería contaba con 22.000 efectivos y la Prefectura con 13.000 hacia 1984, un contingente que equivalía al 50 por ciento del personal que poseía el ejército en ese entonces. Cabe destacar que ambas fuerzas cuentan en la actualidad con casi 50.000 integrantes, superando en un 15 por ciento a los miembros del ejército. Asimismo, se sancionó la ley de defensa nacional en 1987 que representó la derogación formal de la doctrina de la seguridad nacional. La ley establece que la defensa del Estado está dirigida a repeler o disuadir agresiones de origen externo (Montenegro, 2007). De esta manera, las Fuerzas Armadas perdieron la prerrogativa legal de participar en misiones de seguridad interna.

También se llevó a cabo una reducción sustancial del presupuesto militar, que pasó del 3,4 por ciento del PBI en 1983 al 1,8 por ciento en 1989. Aunque la disminución de unidades militares fue mínima, la drástica reducción del gasto y de efectivos afectó la disponibilidad de la organización militar. El mantenimiento de la misma estructura, combinado con una drástica reducción del presupuesto y del número de efectivos, contribuyó al virtual colapso de la institución, lo que implicó una reducción sustantiva de su capacidad de movilización.

En el plano estricto del control se avanzó en el fortalecimiento del Ministerio de Defensa, una institución que había sido históricamente controlada por las Fuerzas Armadas. Ello se logró gracias a la sanción de la ley de ministerios en diciembre de 1983 que contribuyó al debilitamiento de la presencia militar en esa cartera y que sentó las bases para un proceso progresivo de fortalecimiento ministerial.

La combinación de políticas tendientes al establecimiento de la subordinación y del control y el substanciamiento de los juicios desataron una oleada de revueltas militares (en 1987, 1988 y 1989) que pusieron en jaque a la democracia y que manifestaban que la plena subordinación militar aún

no se había alcanzado. En este contexto, la política de defensa —en el sentido de identificar nuevos escenarios de empleo de las Fuerzas Armadas compatibles con la ley de defensa nacional— recibió escasa atención al ser percibida como funcional al fortalecimiento del poder militar. Por el contrario, la maximización de la subordinación y del control civil fueron las principales prioridades para el primer gobierno de la nueva democracia, como era lógico para un país que acababa de abandonar un periodo de 50 años de predominio militar.

Las relaciones político-militares en la década neoliberal

Mientras que la “cuestión militar” fue central durante los años de Alfonsín, la crisis económica y social que precedió a la llegada de Carlos Menem a la presidencia estableció un nuevo orden de prioridades para el gobierno. Políticamente, ello se tradujo en la búsqueda de una solución definitiva a la “cuestión militar”. Con este propósito se desarrolló una estrategia para neutralizar a los sectores más politizados del ejército que consistió, por un lado, en aislar y perseguir al sector intervencionista (los carapintadas) y, por el otro, en cooptar a la cúpula militar mediante la difusión de gestos favorables y contundentes al cierre de la revisión del pasado (Canelo, 2011). En este sentido, el 7 de octubre de 1989 fueron sancionados cuatro decretos que indultaron a militares, policías y civiles acusados de violaciones a derechos humanos durante la dictadura que no habían sido beneficiados por las leyes de punto final y obediencia debida. Este indulto fue clave para completar el cercamiento y castigo de los carapintadas cuyo destino quedó saldado luego de la rápida movilización de fuerzas leales y la cruenta represión de su último levantamiento el 3 de diciembre de 1990. Pocos días más tarde, se firmarían los decretos de indulto a los ex miembros de las juntas militares condenados en 1985. De esta manera, se satisfacía el viejo reclamo de la cúpula militar, y de una parte importante de las fuerzas, de alcanzar una solución política definitiva para el tema de la represión ilegal.

Aunque la subordinación de las Fuerzas Armadas se consolidó durante esta presidencia —en el sentido de que no hubo nuevas revueltas o planteos militares—, también se retrocedió en la dimensión del control civil democrático. A esta dinámica de interacción político-militar se la ha definido como de “subordinación con autonomía militar” (Diamint, 2008; Sain, 2010). Sus principales rasgos fueron la delegación en los militares de la administración de sus asuntos internos y la reducción substancial del número de agencias intraministeriales como resultado de la implementación de la segunda re-

forma del Estado (pasaron de 20 en 1990 a 11 en 1996). El desmantelamiento del Ministerio de Defensa afectó sensiblemente el ejercicio del control, al dejar en manos castrenses funciones que con anterioridad se desarrollaban en las áreas disueltas. Cabe mencionar que, aunque el desarrollo institucional heredado del gobierno radical tampoco garantizaba plenamente el control civil (ya que las secretarías, subsecretarías y direcciones nacionales no contaban con personal civil entrenado en cuestiones de defensa o regulaciones que les permitiera el diseño y supervisión de políticas), el hecho de que tales áreas fueran dirigidas por civiles permitía algún tipo de control, aunque sólo consistiera en la contención de algunas iniciativas militares.

Una nueva reducción del presupuesto militar les recordó a los militares que los indultos no habían sido gratuitos. El ajuste neoliberal reforzó el desinterés político por la defensa y llevó el gasto del área del 1,8 al 1,1 por ciento del PBI hacia 1999. Asimismo, la industria militar experimentó un brutal ajuste: el 90 por ciento de las empresas del sector fueron privatizadas o directamente cerradas y las pocas que permanecieron en manos del Estado vieron sus actividades paralizadas o con niveles de producción muy reducidos.

Cabe destacar que el gobierno menemista intentó asignar un nuevo rol a los militares: la participación en operaciones de paz que se transformó de hecho en la principal misión durante este período. A pesar de su importancia, sobre todo por su impacto democratizador, el empleo de los militares en roles tradicionales continuó sin ser definido por las autoridades políticas.

Finalmente, a comienzos de los años noventa se comenzó a implementar, principalmente en el ejército, profundas reformas en el sistema educativo y en el de reclutamiento, por ejemplo, se incentivó la matriculación de oficiales en universidades civiles y la apertura de todos los cuerpos (soldados, suboficiales y oficiales) a la incorporación de la mujer (Badaró, 2013). Estos cambios tendrán importantes consecuencias al transformar los fundamentos de la subordinación militar que pasarán a descansar, una década más tarde, en la creciente integración de los militares a la sociedad y en su internalización de valores democráticos.

Las relaciones político-militares desde 2003: control civil democrático, regreso de la defensa y transformación cultural

Las relaciones entre el poder político y las Fuerzas Armadas durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner se han caracterizado por un avance simultáneo en las agendas de control y de defensa (Battaglini, 2011). Mientras los primeros años de este periodo, y de la

gestión del ministro de Defensa José Pampuro (2003-2005), estuvieron dedicados principalmente al relanzamiento de los juicios por violaciones a los derechos humanos cometidas durante la última dictadura, en la siguiente gestión (Nilda Garré 2005-2010) se avanzó en el fortalecimiento del control con el fin de neutralizar el creciente nivel de autonomía que habían alcanzado las Fuerzas Armadas en la década previa. Mientras que algunas medidas iniciales tuvieron una orientación más simbólica, como por ejemplo el descabezamiento de la cúpula militar en 2004 o el descuelgue del cuadro de Videla en el Colegio Militar de la Nación, otras estuvieron orientadas a fortalecer y jerarquizar la estructura orgánico-funcional del Ministerio de Defensa, con el fin de ampliar su capacidad de formular políticas, controlar su ejecución e incrementar, por lo tanto, las áreas del ministerio bajo control civil. Con esta finalidad se incrementó el número de secretarías (de 2 en 2003 a 3 en 2010), el de subsecretarías y direcciones nacionales (3 a 7) y el direcciones generales (6 a 14). La creación de nuevas subsecretarías y direcciones fue complementada con la transferencia a la esfera civil de servicios científicos especializados que habían funcionado tradicionalmente bajo la órbita militar. Así, el Servicio Meteorológico Nacional, el Servicio de Hidrografía Naval y el Instituto Geográfico Militar fueron puestos bajo la dirección de civiles y pasaron a depender del Ministerio de Defensa. Asimismo, se procedió a reglamentar la ley de defensa nacional a través del Decreto 727 de 2006 que reafirma la distinción entre defensa y seguridad establecida en 1987.

Por su parte, se produjo un incipiente retorno de las cuestiones de defensa, que ha tenido dos manifestaciones principales (Battaglini, 2013a, 2013b). Por un lado, se relanzó el denominado “Ciclo de Planeamiento de la Defensa” a partir del año 2007 (Anzelini y Poczynok, en prensa). El Decreto 1729/07 puso en marcha el ciclo que tuvo como primer resultado la publicación, por primera vez desde el año 1983, de la “Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN)”. La DPDN dispone además avanzar en el desarrollo del planeamiento militar conjunto a partir del criterio de “capacidades” con el fin de reemplazar definitivamente la concepción basada en las hipótesis de conflicto. Por el otro, se avanzó en la reconstrucción de la industria de la defensa que es percibida como un área que contribuye al desarrollo económico y social. En este sentido, se han recuperado empresas emblemáticas como los astilleros Almirante Storni y Tandánor en 2007 o la Fábrica Militar de Aviones, y se está desarrollando un proceso de modernización de las 31 fábricas estatales del área de la defensa.

Finalmente, los cambios que han experimentado las Fuerzas Armadas en las últimas dos décadas han contribuido a que el principio de subordinación tenga nuevos cimientos que reflejan la internalización de valores socia-

les dominantes. Ello fue posible gracias a cambios que comenzaron en la década previa y que se han mantenido y profundizado en los últimos años, como por ejemplo la participación en misiones de paz o el establecimiento del servicio militar voluntario (SMV). Asimismo, desde el año 2003 se han implementado reformas normativas e institucionales dirigidas a “civilizar” a los militares (Derghougassian, 2011). En particular, se ha avanzado substancialmente en la agenda de género al permitir el acceso de la mujer al cuerpo de oficiales sin restricciones por especialidad. Algunos estudios han sugerido que la incorporación de la mujer ha tenido un efecto democratizador al alterar valores, ideas y representaciones muy arraigadas sobre la figura del militar (Badaró, 2013; Frederic, 2011).

Además, la implementación del SMV ha promovido cambios en las relaciones de autoridad en el interior de las fuerzas. Ello se debe a que el soldado voluntario tiene el derecho de pedir la baja en cualquier momento de su servicio, lo cual ha favorecido un proceso de distensión en la interacción con sus superiores. Mientras que en el pasado las relaciones estaban fuertemente condicionadas por la rígida jerarquía militar, en los últimos años se fueron tornando más respetuosas y focalizadas en el aprendizaje y trabajo conjunto (Badaró, 2013).

Asimismo, la democratización de las fuerzas fue promovida por su considerable participación en misiones de paz (Diamint, 2008). La contribución de la Argentina se incrementó de 18.853 efectivos entre 1990 y 1999 a 21.282 en el periodo 2000-2010. Su despliegue en zonas de conflictividad interna ha favorecido una mayor sensibilidad hacia valores clave para cualquier democracia como el respeto y la comprensión de la diversidad y la pluralidad cultural, política, religiosa y lingüística. Por otra parte, la participación de tan significativo número de personal militar ha contribuido a la internalización del principio de subordinación de tres maneras distintas. Los militares argentinos han tenido que ejercer el comando como así también obedecer a oficiales de Fuerzas Armadas de distintas partes del mundo. Igualmente, han aceptado órdenes de autoridades políticas civiles tanto nacionales como internacionales. Finalmente, se han visto obligados a interactuar estrechamente con militares que poseen una larga tradición de subordinación al poder político.

Cabe mencionar que las transformaciones que han experimentado las Fuerzas Armadas tienen lugar en un contexto de cambio generacional. Nos referimos a que hacia finales de 2012 alrededor del 95 por ciento de los oficiales de las tres fuerzas habían iniciado sus carreras en democracia.

Comentarios finales

La democracia argentina ha alcanzado importantes conquistas en el plano de las relaciones político-militares. A pesar de los logros y retrocesos que hemos analizado, la subordinación militar es indiscutida y se ha avanzado en la implementación de un extendido y sólido control civil democrático. De la misma forma, las Fuerzas Armadas han experimentado un proceso de transformación cultural y de apego a las instituciones y normas de la democracia. Asimismo, el Estado ha comenzado a prestar mayor atención a una dimensión descuidada de las relaciones político-militares, nos referimos a la defensa concebida en términos tradicionales. Este regreso de los temas de defensa es aún incipiente y demandará en el futuro mayor atención política y recursos materiales. El desafío para los próximos años consistirá entonces en continuar avanzando en la profundización del control civil democrático y organizar al mismo tiempo un instrumento militar preparado para resguardar la soberanía, la integridad territorial y con capacidad para cooperar en forma creciente con los países de la región.

Bibliografía

- Anzelini, Luciano e Iván Poczynok (en prensa). “De la política militar a la política de defensa. El ciclo de planeamiento de la defensa nacional (2007-2011) como punto de inflexión”, en *Perspectivas para la gestión, el Estado y las políticas públicas*, N° 2.
- Badaró, Máximo (2013). *Historias del Ejército argentino*, Buenos Aires, Edhasa.
- Battaglini, Jorge (2010). “La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable”, en Murillo, María Victoria (comp.), *Discutir a Alfonsín*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Battaglini, Jorge (2011). “Política de defensa y política militar durante el kirchnerismo”, en De Luca, Miguel y Andrés Malamud (comps.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.
- Battaglini, Jorge (2013a). “Auge, caída y retorno de la defensa en la Argentina”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 13, N° 1, enero-marzo.
- Battaglini, Jorge (2013b). “The Politics of Defense Revival in Argentina”, en *Defense & Security Analysis*, Vol. 29, N° 1, marzo.
- Canelo, Paula (2011). “Consideraciones sobre la subordinación de las Fuerzas Armadas argentinas durante los años noventa”, en Pucciarelli, Alfredo (coord.), *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Derghougassian, Khatchik (2011). “Hacia la ciudadanización de las Fuerzas Armadas”, en Moreyra, María Julia (comp.), *Política de defensa en América Latina*, Ginebra, Centro de Ginebra Para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas.

- Diamint, Ruth (1999). *Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Nuevo Hacer.
- Diamint, Ruth (2008). “La historia sin fin. El control civil de los militares en la Argentina”, en *Nueva Sociedad*, N° 213, enero-febrero.
- Fontana, Andrés (1990). “La política militar en un contexto de transición: Argentina 1983-1989”, en *Documento CEDES*, Vol. 34.
- Frederic, Sabina (2011). *Los usos de la fuerza pública. Debates sobre militares y policías en las ciencias sociales de la democracia*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.
- López, Ernesto (1994). *Ni la ceniza ni la gloria: actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.
- Montenegro, Germán (2007). “El marco normativo y doctrinario de la defensa nacional”, en *Revista de la Defensa*, N° 1.
- Pion Berlin, David (1997). *Through Corridors of Power: Institutions and Civil-Military Relations in Argentina*, Pensilvania, Pennsylvania State University Press.
- Sain, Marcelo Fabián (2010). *Los votos y las botas*, Buenos Aires, Prometeo.

Palabras clave

relaciones político-militares – control civil democrático – fuerzas armadas – subordinación militar – política de defensa

Key words

political-military relationship – democratic civil control – armed forces – military subordination – defense policy