

LA REESTRUCTURACION DE LAS FUERZAS ARMADAS Y EL ROL DEL CONGRESO

La experiencia argentina

PABLO MARTINEZ



CENTRO HEMISFERICO
DE ESTUDIOS DE DEFENSA

CAPÍTULO I

Algo de historia

Uno de los activos más importantes que tiene un país, aunque no sea siempre valorado en su real dimensión, es su fortaleza institucional. La capacidad para procesar los inevitables conflictos existentes en toda sociedad democrática dentro del marco institucional es, sin duda, un valor superlativo que se pone a prueba en las circunstancias más críticas, generalmente cuando surge la tentación de buscar soluciones por fuera del sistema.

En la República Argentina, jaqueada por una implacable crisis económica de seguro impacto en el campo político en los últimos años, la fortaleza institucional ha permitido sortear con éxito obstáculos que en otra época hubieran sido insuperables, como el estallido hiperinflacionario o los levantamientos armados de facciones militares. La adecuada resolución de la así llamada cuestión militar —un tema esencial en los procesos de transición a la democracia en América Latina— ha sido decisiva para el logro de ese objetivo.

La tergiversación del rol de las Fuerzas Armadas, contraria a la Constitución Nacional y a la existencia misma de la democracia, no sólo perjudicó al país sino también a las mismas Fuerzas Armadas, en la medida en que esa invasión sobre responsabilidades y tareas que les son ajenas las alejó de su actividad específica, atentando contra la eficacia y aptitud para cumplir con sus misiones respecto de la defensa nacional. La experiencia de la guerra de las Malvinas demostró claramente la incapacidad del instrumento militar para afrontar con posibilidades de éxito, o al menos de cierta paridad, un conflicto armado con una nación del primer mundo.

En 1983, el encuadramiento de las Fuerzas Armadas dentro del sistema democrático era una asignatura pendiente en la mayoría de los

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 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.

Desde luego que sin esa confianza es imposible reconstruir las relaciones civiles militares que, al menos en el caso de la Argentina, estaban deterioradas hasta extremos nunca conocidos tras la desastrosa experiencia de la dictadura militar.

Recién cuando ha transcurrido mucho tiempo se puede reconstruir el camino crítico que ha llevado la idea a la práctica concreta exitosa. Ese camino tiene sinuosidades poco entendidas en el mundo académico, donde las construcciones tienen la pureza y la diaphanidad del mundo de las ideas. Distinta es la situación cuando se trata de cambiar no sólo una teoría sino la realidad, luchando contra intereses arraigados y muy fuertes, aceptando que toma tiempo convencer a otros sobre estos cambios necesarios y aprovechando situaciones favorables para tomar decisiones con celeridad.

Pero en todo caso, hay reglas de la construcción política que son de aplicación necesaria como, por ejemplo, la ampliación del espacio mediante la sabia utilización de la negociación como instrumento permanente o el aprovechamiento del dominio de la escena para decidir sin dudar. Construcción por agregación o usufructo de la crisis como palanca para imponer el cambio: éstas son las dos formas más usuales que asume la instalación de las políticas públicas, y son especialmente aptas cuando de defensa se trata, porque al tratarse de políticas de Estado se hace imperioso lograr el máximo apoyo posible. En el mismo sentido, la importancia del bien a custodiar, la defensa, hace que no se admitan dilaciones, y cuando una política entra en crisis terminal se impone su reemplazo en el más breve plazo posible.

Este trabajo propone reconstruir el camino seguido por el Congreso de la Argentina para reestructurar el sistema de defensa. Este proceso ha constituido una experiencia exitosa, donde se ha puesto a prueba la necesidad de la acción conjunta entre el Ejecutivo y el Legislativo, porque la materia que convoca a la cooperación responsable no admite disputas menores ni tampoco la deserción apostando al desgaste del adversario político. Lo que está en juego es mucho más importante, y es nada menos que la democracia misma y su legitimidad.

El tiempo que llevan esas reformas es a menudo objeto de críticas respecto de la eficacia de la democracia y la crítica gana adeptos —a veces

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

con sagacidad y auténtico sentido de la oportunidad, para facilitar decisiones que en otras condiciones hubiera sido imposible lograr.

Esta clase política argentina tan vilipendiada, a menudo con razón, en varios casos ha logrado alcanzar objetivos que no siempre son reconocidos, sobre todo por los medios de comunicación y aun entre los académicos. El caso de la defensa es paradigmático, porque la contribución que se ha hecho al fortalecimiento institucional, dándole al sistema democrático argentino una calidad que resiste las comparaciones con países mucho más avanzados, no es reconocida en su justa medida.

En este trabajo se busca reconstruir ese lento, trabajoso y a veces desesperante proceso de acumulación política, plagado de etapas en las que parece que no pasa nada, ni va a pasar nada jamás, mientras subterráneamente se van gestando los cambios y construyendo los consensos. Lo que parece pasividad e inercia esconde movimientos de difícil registro. Pero así es la política, esa misma política que luego, en una situación diferente, produce cambios a una pasmosa velocidad.

Hay reglas generales de la construcción política, pero no hay modelos a copiar. Cada realidad es única e irrepetible y si se puede aprender del esfuerzo ajeno, bien vale la pena intentar el rescate de la experiencia.

CAPÍTULO II

Una oportunidad irrepetible

En el último siglo, el ejercicio de la democracia en Latinoamérica se ha visto frecuentemente interrumpido por la irrupción de las Fuerzas Armadas en el poder. Los golpes de estado constituyeron una forma de dirimir los conflictos en el seno de la sociedad, en lugar de recurrir a los mecanismos institucionales.

Cuando los pueblos, a través de dolorosos procesos, recuperan la democracia, el Parlamento —la primera víctima de las dictaduras— cobra de inmediato un alto protagonismo. La “luna de miel” que vive entonces la sociedad con la democracia hace que todas las miradas converjan hacia el Congreso, en el marco de un proceso de revalorización de la política que, con el tiempo, irá languideciendo.

Para las democracias jóvenes es crucial aprovechar a fondo ese momento de gracia, a fin de fortalecer la arquitectura institucional del país, porque circunstancias similares no se repiten a menudo y, menos aún, las muy peculiares condiciones en que la Argentina recuperó su democracia.

La experiencia argentina resulta sumamente singular. Las sistemáticas violaciones de los derechos humanos cometidas por las Fuerzas Armadas las sumieron en un total descrédito, al que sumaron sus efectos negativos una guerra perdida, la de Malvinas, y la desastrosa gestión económica de los sucesivos gobiernos militares. Esto creó condiciones favorables e inéditas para las reformas del sistema de defensa

propuestas por el sistema político que llegó al poder el 10 de diciembre de 1993. Al mismo tiempo, la resistencia de algunos estamentos militares al cambio que se imponía obligó a los partidos políticos mayoritarios en aquel momento —la Unión Cívica Radical (UCR) y el Justicialismo— a enfrentar decididamente esa tarea, donde se jugaba de alguna manera la supervivencia misma del sistema democrático.

Por primera vez en muchísimos años, los políticos argentinos se ocuparon de la defensa y no de los militares. Estos últimos dejaron de considerarse como una corporación autónoma con poder para imponerse sobre el resto de la sociedad. En esa misma medida, los sectores económicos preponderantes abandonaron también su vieja propensión a resolver la titularidad del poder mediante el uso de la fuerza, utilizando como instrumento al estamento militar.

Se abrió entonces la posibilidad de discutir y resolver la inserción institucional de las Fuerzas Armadas, más allá de lo que prescribe claramente la Constitución Nacional. Se trataba de una tarea decididamente política y como tal —en democracia— se imponía la necesidad de construir un amplio consenso, generando adhesiones no sólo dentro del partido de gobierno (por ese entonces la UCR), sino también en el justicialismo. Este partido dominaba el Senado y gobernaba en varias provincias, al tiempo que conservaba su poderosa base sindical y la consiguiente capacidad de movilización que todo ello le concedía. Era necesario que el consenso cortara transversalmente a los partidos para proyectarse hacia la sociedad toda y permitir el cambio requerido para la necesaria consolidación institucional del joven sistema democrático.

Encuadrar institucionalmente a las Fuerzas Armadas, definiendo sus roles y funciones, constituía una tarea decisiva para cerrarle el camino a la repetición de viejos errores. Entre ellos, el más común había sido por años la pretensión de conducir a los militares cooptando de su seno al que se consideraba no sólo el más capaz, sino el más

consustanciado con el sistema democrático; pero resignando la conducción política civil del área de la defensa.

La tarea fundamental de esta conducción civil era y es afirmar la supremacía del sistema democrático, del mismo modo que se conducen otras áreas del gobierno como las relaciones exteriores, la economía, la seguridad interior, la salud, la educación o la administración de justicia.

No se trataba de un problema de hombres, sino de políticas. En 1983, la alternativa usual, que era encontrar el hombre fuerte o el general democrático de turno, estaba finalmente agotada.

A diferencia de otras políticas públicas, tanto la defensa como las relaciones exteriores no admiten la competencia interpartidaria salvaje o con propósitos electoralistas, ya que se requiere una amplia unidad y un sólido respaldo para actuar eficazmente en ambos campos. Esto lo comprendió muy pronto la joven democracia argentina, recuperada en 1983, pero rápidamente asediada por algunos estamentos militares que no aceptaban el juzgamiento de los responsables de la represión ilegal del terrorismo. Los alzamientos militares de Semana Santa y de Monte Caseros fueron una advertencia decisiva y alertaron al sistema político contra la fácil tentación —tantas veces repetida en el pasado— de pactar con las Fuerzas Armadas o con parte de ellas la solución del conflicto.

También es necesario señalar que la paulatina extinción de la guerra fría y, con ella, la hipótesis del enemigo interno que daba aliento a la teoría de la seguridad nacional, abrieron un amplio campo para la reorientación de las políticas de defensa de la región, poniéndolas en consonancia con el sistema democrático.

Adicionalmente, se comprendió la necesidad de armonizar la política de defensa con la de relaciones exteriores. Definir ambas era una tarea esencialmente política, con el necesario aporte profesional de los hombres de armas y de los diplomáticos del servicio exterior de la nación.

La inserción de Argentina en el mundo y su creciente relacionamiento con las naciones occidentales exigieron a los gobiernos democráticos una definición de las políticas de defensa y de relaciones exteriores sustentables en el tiempo y con fuerte apoyo interno. De esta forma aumentó su confiabilidad respecto de terceros, limitándose los cambios impuestos por las transformaciones operadas en el escenario internacional a proporciones más manejables. Sólo de esta forma el país podía recuperar credibilidad primero y respeto después, tras los desastrosos efectos de la guerra perdida en Malvinas y el descrédito acumulado por el gobierno del llamado Proceso de Reorganización Nacional.

El sistema político, como reflejo de lo que ya sucedía en la sociedad, estaba consustanciado con la democracia como sistema de valores que no podía ser arriesgado en aras de la lucha por el poder. Fueron entonces minoritarios los sectores que se arriesgaron a cruzar la línea y a tender puentes de entendimiento con los responsables de las sublevaciones militares durante la presidencia de Raúl Alfonsín. Más aún, la democracia argentina tuvo dos gestos de autoridad institucional decisivos para el encuadramiento de las Fuerzas Armadas dentro del sistema democrático, promoviendo al mismo tiempo un verdadero cambio cultural que es quizás el fruto más importante de esta transformación.

El primero fue la decisión del gobierno presidido por el doctor Raúl Alfonsín, de juzgar a los responsables de la represión ilegal. Esa medida culminó con una sentencia condenatoria de las políticas de defensa en la región, poniéndolas en consonancia con el sistema democrático.

La Cámara Federal, luego ratificada por la Corte Suprema de Justicia, afirmó un concepto básico de todo sistema democrático y es que ningún ciudadano de uniforme o sin él, civil o militar, está por encima de la ley. Por primera vez en la historia moderna argentina,

militares en actividad y en retiro fueron sometidos a proceso, con todas las garantías legales para su defensa en juicio y condenados de acuerdo a derecho por actos delictivos cometidos en el ejercicio del poder ilegítimamente conquistado.

Sin embargo, las debilidades de la democracia reciente ante la resistencia militar obligaron al gobierno de Raúl Alfonsín a la sanción de las leyes de obediencia debida y de punto final, mediante las cuales se redujo sustancialmente el número de militares que fueron sometidos a proceso, mientras permanecían en prisión los integrantes de las juntas militares. A pesar de esto, había quedado en pie el principio de sometimiento a la ley, fuese cual fuese la condición, civil o militar.

Ya en el gobierno, el presidente Carlos Menem tomó la decisión de indultar a los jefes militares. Esta decisión fue ampliamente criticada, pero luego se demostraría que fue apropiada para dar un cierre definitivo a la cuestión militar en lo que hace a la subordinación de éstos al poder civil institucional.

El 3 de diciembre de 1990 se produjo otro hecho decisivo e inédito, cuando se reprimió con todo el peso del poder militar la última rebelión uniformada. Los militares institucionalmente encuadrados, cumpliendo instrucciones del comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, que es precisamente el presidente de la Nación, conjuraron la sedición carapintada. No existe en la historia moderna argentina otra expresión más acabada de afirmación del poder democrático en un gobierno civil, legitimado por el voto, frente a la rebelión de un grupo sedicioso uniformado.

La decisión no fue sencilla, porque no faltaron quienes, actuando con reflejos del pasado, invitaron al Presidente a pactar con los sublevados. Sin embargo, allí se dio vuelta la página y se estableció que el monopolio del uso de la violencia es una facultad indelegable del poder democrático y responsabilidad política primaria del presidente de la nación.

Es cierto también que los mandos militares respondieron disciplinadamente y hasta con heroísmo, gracias a que había concluido exitosamente la política de aislamiento de los sectores más recalcitrantes y refractarios a la aceptación de la supremacía política democrática. Se abrieron entonces las puertas para un cambio decisivo en la cultura militar.

Debe afirmarse entonces que los resultados alcanzados no fueron producto de la inercia institucional, sino la consecuencia de fuertes actos de voluntad política y de un hábil aprovechamiento de condiciones favorables y no fácilmente repetibles en la historia política latinoamericana. Asimismo, se asumieron los costos de decisiones altamente controvertidas como lo fueron las leyes de obediencia debida y punto final y los indultos.

Las decisiones más fuertes le correspondieron al Poder Ejecutivo en esa etapa inicial y el Congreso sostuvo claramente las propuestas presidenciales. Mientras tanto, la oposición parlamentaria a esas iniciativas fue minoritaria y, en general, asociada a sectores que en su momento apoyaron al gobierno militar, por lo que nunca pudieron superar los estrechos límites de una experiencia histórica muy resistida.

El debate político en el Congreso fue muy útil para la construcción del consenso en torno a la supremacía de la política respecto de los asuntos militares y de la defensa en particular. Además, permitió jerarquizar el uso de las facultades que el Legislativo tiene en esas materias y que prácticamente no se habían utilizado durante casi un siglo de vida institucional. En este aspecto, la Constitución Nacional había sido un instrumento virtualmente ignorado.

Si nos atenemos a la letra de la Constitución, el Parlamento tiene, desde la sanción de esa ley fundamental en 1853, amplias facultades en materia de defensa, coincidentes, por otra parte, con las que se establecieron en la Constitución de los Estados Unidos de América, fuente inspiradora de muchas constituciones latinoamericanas.

El art. 75, inc. 25, otorga al Congreso la facultad de "autorizar al Poder Ejecutivo para declarar la guerra o hacer la paz", mientras que en el inciso 27 del mismo artículo se establece que es también el Parlamento quien "fija las Fuerzas Armadas en tiempo de paz y guerra y quien dicta las normas para su organización y gobierno". También compete al Congreso (art. 75, inc. 28) "permitir la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la nación y la salida de las fuerzas nacionales fuera de él".

También influyen en forma decisiva en el área de defensa las facultades de imposición de contribuciones directas "siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan" (art. 75, inc. 2). Del mismo modo, es facultad del Poder Legislativo "sancionar el presupuesto anual de gastos de la administración de la Nación y aprobar o desechar la cuenta de inversión" (art. 75, inc. 8). El instrumento presupuestario, como se verá más adelante, pasa a ser decisivo como herramienta de conducción del Estado para la determinación de sus políticas y el posterior control de su ejecución.

Por último, según lo establece la Constitución, corresponde al Senado (art. 99, inc. 13) "prestar acuerdo para la designación de los oficiales superiores de las Fuerzas Armadas", una facultad que fue usada con mayor énfasis en los últimos años, restableciéndose el sano principio de analizar los nombramientos desde una óptica política no partidista, pero fiel al concepto de exigir en las jerarquías militares condiciones de responsabilidad institucional.

La Constitución Nacional reformada en 1994 le dio rango constitucional a la Auditoría General de la Nación, organismo de asistencia técnica del Congreso que tiene a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la administración pública centralizada—incluyendo obviamente el área de defensa—. Con esta introducción, el Legislativo tiene en sus manos un instrumento decisivo: puede controlar *ex-post* "al sector público en sus aspectos patrimoniales,

económicos, financieros y operativos" (art. 85), con todo lo que ello implica para el seguimiento de la gestión en el área.

Llegado a este punto cabe preguntarse por qué el Congreso había tenido a lo largo de su historia un rol tan poco relevante en las cuestiones vinculadas a la defensa, cuando objetivamente sus facultades no son precisamente escasas en esta materia.

Desde un punto de vista histórico, puede entenderse que en la primera etapa —la de la organización nacional— que exigió ejecutivos fuertes, el Parlamento pusiera el acento en otras áreas. Las Fuerzas Armadas fueron utilizadas como instrumentos civilizadores, para alcanzar la paz interna y crear las bases para el establecimiento del orden liberal. Los decretos del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) fueron suficientes para crear el Ejército Permanente de la República (1864), el Ejército Nacional de Campaña (1865) y la Comandancia General de la Marina (1876).¹

Si hasta fines del siglo XIX era suficiente tener un ejército construido fundamentalmente sobre la base de la incorporación compulsiva de los ciudadanos más pobres y carentes de todo derecho, la situación se hizo luego intolerable por los abusos cometidos contra los reclutas. Del mismo modo, la escasa o nula profesionalidad de los oficiales y suboficiales constituía un límite peligroso para la eficacia del ejército. Ello se agravó cuando el secular conflicto limítrofe con Chile se acercó peligrosamente al enfrentamiento bélico.

La tendencia a la profesionalización del cuerpo de oficiales y suboficiales se impuso decididamente y, junto con ella, la necesidad de producir la transformación del sistema de defensa. En 1895, se sancionó la Ley Orgánica del Ejército, con la cual se dio forma legal a una nueva definición de funciones. Pero el verdadero salto cualitativo se

¹ Ricardo Rodríguez Molas, *El Servicio Militar Obligatorio*, Centro Editor de América Latina, 1983: 8-15.

produjo en 1901, cuando, tras un arduo y encendido debate, se sancionó la así conocida Ley del "Servicio Militar Obligatorio", impulsada por general Pablo Ricchieri. Éste era el ministro de Guerra del presidente Julio A. Roca, también militar de amplia actividad en la Conquista del Desierto, proceso por el cual el territorio patagónico quedó definitivamente incorporado a la Nación.

El debate que se dio en la oportunidad fue uno de los ejemplos más claros de la inevitable vinculación entre los temas de defensa y la política exterior. Y es que la decisión de crear un ejército profesional con una masa de soldados incorporados mediante el sistema de conscripción se fundamentó esencialmente en la necesidad de contar con un instrumento militar que disuadiera a la vecina República de Chile de cualquier intención invasora. Como contrapartida, se desechó la idea de construir una milicia ciudadana que pusiera en manos del pueblo la defensa de la nación. A diferencia del servicio militar obligatorio, la milicia hubiera exigido una instrucción periódica de los ciudadanos bajo el mando de un núcleo profesional y permanente. Esta última alternativa estaba más en línea con la tradición americana.

Ese debate, como pocos, demostró hasta qué punto es imprescindible —en cuestiones relacionadas con la defensa nacional— vincular la concepción estratégica con la decisión política. En forma explícita o implícita, siempre existe una visión estratégica, y esta definición es una responsabilidad indelegable del sistema político institucional. La peor de las opciones sería tener una estrategia oculta y más aún dejar en manos de las instituciones militares —por virtuosas que éstas fueran— la responsabilidad de definir los enemigos de la Nación.

Lanzado a la reforma militar, el Congreso sancionó poco años más tarde (en 1905), otra ley importante que se refería al reclutamiento, la incorporación de reservas y la organización de las guardias nacionales y territoriales. La tarea continuó luego con la sanción de un

nuevo Código de Justicia Militar, que modificó el de 1898, actualizándolo en lo referente a los delitos de rebelión y sedición.²

Aquella experiencia de principios de siglo fue en rigor de verdad una excepción a la regla que se sucedió luego, porque en general ni los partidos políticos, ni el sistema institucional se involucraron más adelante en la definición y la gestión de las políticas de defensa y seguridad interior, dejándolas en manos de los militares y de los expertos policiales. Lo que es peor aún, cuando los políticos se ocuparon de los militares —no de la defensa nacional— fue, en la amplia mayoría de los casos, para acudir a ellos como factor de presión sobre el sistema democrático, lo que contribuyó a la inestabilidad institucional.

Esta dura lección tuvo un momento clave en la desastrosa experiencia vivida entre 1976 y 1983, y la derrota de las Malvinas, que cerraron todo espacio para el desentendimiento político y clausuraron el recurso de apelar a los militares para dirimir los conflictos políticos. Si la democracia debía perdurar y hacerse políticamente sustentable, tenía que lograr la inserción institucional de las Fuerzas Armadas y establecer de manera indiscutible la supremacía de la conducción política tal y como lo establece la Constitución Nacional.

Para emprender esa tarea había que enterrar a la “teoría de la seguridad nacional”, ya que mientras se persistiera en la búsqueda del enemigo en el interior de la Nación, sería imposible la reconciliación de la sociedad con las Fuerzas Armadas salvando la explicable brecha que las separaba. Una sociedad civil que no conoce ni respeta a sus Fuerzas Armadas —referente imprescindible de toda política de defensa— no puede tampoco ser protagonista de relaciones civiles-militares adultas.

Del mismo modo se tornó insostenible la pretensión de convertir a la defensa nacional en una materia de exclusiva incumbencia de

² Op. cit.: 28.

las Fuerzas Armadas, no sólo porque ello contrariaba el más elemental ordenamiento constitucional, sino además porque los resultados obtenidos dentro de esa concepción demostraron ser absolutamente contraproducentes para la buena marcha del país, para una correcta inserción internacional y aun para encarar un conflicto armado, como se probó en Malvinas.

La sociedad civil, por primera vez en varias décadas, demandó un cambio radical. No sólo se requería restablecer la conducción político-estratégica, recuperando la capacidad que la democracia otorga a aquellos legitimados por el voto mayoritario para conducir todos los asuntos del Estado, incluida la defensa, sino que se exigía también el correspondiente control respecto a la aplicación de esas políticas. Había concluido una pasividad arrastrada a lo largo de décadas y la sociedad reclamaba protagonismo. La defensa se convirtió, sino en cosa de todos, porque rara vez lo es en la historia de los pueblos, al menos en tema a resolver por el sistema político.

CAPÍTULO III

El valor de la estabilidad

La necesidad de transparencia que reclama todo sistema político abierto, y la democracia lo es por definición, obligó de inmediato a poner en línea las definiciones estratégicas con la defensa. Tal como lo indica la experiencia, las democracias son regímenes más previsibles que las dictaduras y no cabe esperar de ellas sorpresas significativas en aquellas decisiones que comprometen los aspectos esenciales de las políticas públicas.

Así fue como la democracia recuperada en 1983 debió abandonar rápidamente las hipótesis de conflicto que habían gobernado durante décadas nuestra política exterior y, en consecuencia, la política de defensa. Se trataba de hipótesis de conflicto que no eran explícitas y que generaban un doble discurso, en particular hacia los vecinos de la región. Con esa dualidad hubiera sido imposible construir una sólida política de defensa y menos aún hacerla creíble para los mismos protagonistas militares.

La otra novedad que la democracia puso en el centro de la escena fue el interés ciudadano como objetivo prioritario, por encima de la visión perimida que era la absoluta primacía del Estado, así fuera en contra de las necesidades de la sociedad en su conjunto.

Con estos presupuestos era lógico que si la Argentina quería reinsertarse nuevamente en el campo de las naciones civilizadas y respetuosas de los derechos universalmente consagrados, era

también necesario resolver de la forma más rápida y justa posible los conflictos remanentes con los vecinos. El elemento ordenador de la política de defensa volvía a ser la estrategia nacional y su instrumento, la política exterior.

A partir de esta concepción, comenzaron a resolverse los problemas fronterizos con Chile, en particular con el Tratado del Beagle. Con la invalorable participación del Papa Juan Pablo II se logró un acuerdo que luego fue ratificado por la ciudadanía en una consulta popular que logró amplísima mayoría favorable. La legitimación por la vía del voto le dio vasto respaldo al cambio de rumbo y abrió el camino para la resolución posterior de los 23 puntos del conflicto fronterizo, de los cuales el último se ha encauzado en 1999.

Con la República Federativa de Brasil hubo un notorio mejoramiento de las relaciones. La creación del Mercado Común del Sur (Mercosur) fue la prueba decisiva del cambio en las relaciones con ese país. También en ese caso se archivaron las hipótesis de conflicto encubiertas que habían deteriorado la relación bilateral.

La situación anterior era tan esquizofrénica que la Argentina sostenía al mismo tiempo hipótesis de conflicto con dos de sus vecinos. Uno de ellos, Brasil, de una dimensión respetable desde el punto de vista geoestratégico. El otro, Chile, planteaba dificultades geográficas extremas, como lo demostró la "cuasi guerra" de 1978, conflicto que afortunadamente no derivó en acciones armadas. Adicionalmente, el gobierno militar se embarcó en la Guerra de Malvinas, con los resultados ya conocidos.

Todo esto configuraba una situación insostenible, apoyada en una extraordinaria cuota de hipocresía, dado que el más elemental análisis demostraba la inviabilidad de una estrategia que —en los hechos— era de imposible cumplimiento, más aún cuando el grueso del esfuerzo militar se había concentrado en el conflicto interno.

Tal grado de irrealismo no pudo menos que alimentar aires de cambio en las mismas Fuerzas Armadas, especialmente en aquellos oficiales más capacitados, quienes comenzaron a poner en tela de juicio las orientaciones dominantes. Empezaba a crecer entonces en el seno de las Fuerzas Armadas una corriente que luego ocuparía posiciones de conducción y que se concebía a sí misma como motor de la transformación.

La estabilidad de las políticas fue también una contribución fundamental para darle soporte a la nueva estrategia de defensa. Por primera vez en la historia argentina moderna, dos turnos constitucionales sucesivos coincidieron en la continuidad de las orientaciones centrales del Estado en lo que hace a las relaciones exteriores y la defensa. Ejemplos de ello son la integración regional, con su instrumento, el Mercosur, y la inserción plena de la Argentina en el sistema internacional de tratados para el sostenimiento y la consolidación de la paz mundial. Ello permitió mejorar sustancialmente la capacidad de negociación argentina, pues otorgó credibilidad a sus políticas.

Al estar definidos con claridad los objetivos nacionales, se abrió la posibilidad de darle racionalidad, transparencia y operatividad a la política de defensa. De otra forma, por ejemplo, habría sido imposible publicar el *Libro Blanco de la Defensa* (1999), como corolario de las acciones acumuladas desde 1983 al presente.

También fue de importancia decisiva la estabilidad económica, con su correlato de equilibrio fiscal. Ambos tuvieron un fuerte impacto en la defensa. La realidad ha demostrado —por lo menos en la experiencia argentina— que en ausencia de una sólida conducción institucional, con todo el andamiaje de pesos y contrapesos que impone el sistema democrático, la demanda de recursos fiscales para la defensa se torna absolutamente inelástica.

Las comparaciones históricas sobre la evolución del presupuesto tienen en la Argentina una complicación mayúscula, porque la

inflación distorsiona toda comparación. Del mismo modo hay que contabilizar la existencia de tres monedas distintas, el peso ley, el austral y el peso actualmente vigente. Por último, debe decirse con claridad que hasta 1997 dos de tres fuerzas de seguridad (Gendarmería Nacional y Prefectura Naval) figuraban en el presupuesto de Defensa y dependían del ministro del área. A partir de ese año, esas fuerzas pasaron a depender del Ministerio del Interior y su presupuesto pasó a la otra jurisdicción.

La siguiente aclaración que corresponde hacer es la referida al gasto específico de defensa. En el presupuesto actual, el 55% del presupuesto de la jurisdicción se atribuye a la función de defensa, mientras que el 42,2% va a servicios sociales y el 2,4% a servicios económicos. Esto significa que con esos porcentajes del presupuesto se atienden la seguridad social, algunas actividades económicas que todavía están en la órbita del Ministerio del Defensa y la misma administración del área.

Las reducciones del presupuesto, en particular desde 1994, afectaron el resto de las áreas del ministerio pero no específicamente la función de defensa. El ajuste se hizo esencialmente en las otras áreas.

Esto no implica desconocer la fuerte disminución de presupuesto, de efectivos y de inversión desde 1981 al presente: Se pasó de 162.353 efectivos a 70.402 en 1997, según los datos aportados por el Centro de Estudios de la Nueva Mayoría y las mismas Fuerzas Armadas.¹

Esa disminución fue enorme en el caso del Ejército, que pasó de 102.993 bajo el sistema de servicio militar obligatorio, a 40.007 en 1997. La Armada tenía 38.610 hombres en 1981 y sólo 17.717 en 1997, mientras que la fuerza aérea para los mismos períodos pasó de 20.750 a 12.608.

La comparación más precisa —aunque no la más ilustrativa porque el grueso de la disminución de efectivos ya se había hecho

¹ Diario *La Nación*, 19-10-99.

realidad con la introducción incluso del sistema del voluntariado a partir de 1995— es la que puede hacerse entre 1994 y 1999. La estabilidad económica y la existencia de presupuestos organizados según la moderna Ley de Administración Financiera permiten comparar valores homogéneos, con categorías presupuestarias también similares.

Con los reducidos medios con que se ha contado se ha buscado privilegiar el gasto operacional, bajar (aunque en muy limitada magnitud) las erogaciones de personal y jerarquizar la inversión, esto último sobre todo con relación a la fuerza aérea. En términos generales, puede afirmarse que se ha llegado a un piso que no podrá disminuir en el futuro sin afectar decisivamente la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas. Podrán transformarse estructuras para hacerlas más funcionales, y seguramente ello supondrá algunas reducciones, pero no es factible esperar cambios muy importantes en este aspecto.

Para tener una idea concreta de lo que significa la función de la defensa para la sociedad argentina, debe decirse que la inversión en esta área equivale al 2,7% del gasto público consolidado que incluye a provincias y municipios. Y ese porcentaje incorpora el pago de las pasividades. Mientras tanto, la seguridad interior lleva el 4,3%, salud el 15% y educación y cultura el 13%. Al respecto, es necesario precisar, como lo hizo el actual jefe del Estado Mayor, General del Ejército, teniente general Guillermo Brinzoni, que de las funciones estatales antes señaladas "la única que no puede ser tercerizada ni complementada por el accionar privado es la correspondiente al área de la Defensa".²

Mediante la disciplina fiscal, el estamento militar debe aceptar las restricciones presupuestarias. Estas actúan como elemento ordenador, obligando a compatibilizar metas ambiciosas con realidades muy contundentes. Pero sobre todo, la discusión del presupuesto es un instrumento fundamental para poner a la luz del día los propósitos y

² Diario *La Nación*, 28-10-99.

objetivos de la política de defensa y su valorización dentro del conjunto de las prioridades del Estado.

Una larga experiencia de reforma del Estado indica que nadie se reestructura a sí mismo. Menos aún cuando se exige una transformación tan decisiva de estructuras, métodos y doctrinas que han ido consolidando a lo largo de décadas. La acción concertada del Poder Ejecutivo —primero con Raúl Alfonsín y luego con Carlos Menem— y el Congreso, permitió sancionar dos leyes fundamentales para resolver la inserción institucional de las Fuerzas Armadas en el sistema democrático.

Esas dos leyes fueron la 23.554 de Defensa Nacional, sancionada el 13 de abril de 1988, a casi cinco años de recuperada la democracia y la 24.059 de Seguridad Interior, aprobada el 18 de diciembre de 1991, ya durante la presidencia de Menem. Ambas fueron el resultado de un arduo y a veces duro debate. Se construyó el consenso tras sucesivas aproximaciones, en lo que constituye una experiencia pocas veces transitada por el Parlamento argentino. Las sucesivas crisis militares actuaron en más de un caso como aceleradores de los compromisos, que difícilmente se hubieran logrado en otras circunstancias. Lo novedoso fue esa paciente búsqueda del acuerdo, en el que mucho tuvieron que ver no sólo los legisladores y principales protagonistas, sino también representantes del mundo académico, que trabajaron desde el principio elaborando sucesivos borradores en los cuales se iban plasmando los avances.

La experiencia ha demostrado que los consensos que involucran al conjunto de las fuerzas políticas, consagrando sólidas mayorías, son los que en definitiva valen y perduran. Estos consensos requieren tiempo para su construcción y especialmente exigen comprender que las políticas de defensa no deben ser materia de competencia política interpartidaria, porque son cuestiones de Estado.

El Congreso tenía la responsabilidad política de darle a la defensa la arquitectura institucional necesaria para impedir la vuelta al

pasado. Esa necesaria transformación debía materializarse en normas legales aptas para prolongar en el tiempo nuevas concepciones de la defensa coherentes con la vigencia del sistema democrático, la nueva situación internacional y especialmente el marco regional.

En rigor de verdad, a través de las leyes de Defensa y de Seguridad Interior había que ajustar cuentas con un pasado que sólo un reducido sector quería recuperar. La Argentina aprovechó circunstancias excepcionalmente favorables, además de particulares en la región, para producir los cambios que imponía el retorno a la democracia.

La Ley de Defensa Nacional comenzó por establecer un principio básico que es la supremacía de la conducción política institucional, del cual se deriva el apartamiento tajante de una experiencia anterior, signada por la automatización de la corporación militar bajo el pretexto de un conocimiento profesional del arte de la guerra que excluía al sistema político de la toma de decisiones en esa área.

La norma estableció el orden lógico de prioridades y colocó en la cabeza del sistema al presidente de la Nación, mientras que el Ministerio de Defensa pasó a ser el instrumento presidencial para la conducción de los asuntos del área. Así, en el artículo 10 de esa ley se repite algo obvio, pero necesario de remarcar:

Compete al Presidente de Nación en su carácter de jefe supremo de la misma y comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, la dirección de la defensa nacional y la conducción de las Fuerzas Armadas, en los términos establecidos por la Constitución Nacional.

Por supuesto que los hombres de armas, en su condición de profesionales de la guerra, tienen, a partir de la Ley de Defensa Nacional, un rol muy claro en las jefaturas de los estados mayores de las tres fuerzas y sus estructuras subordinadas y en el Estado Mayor Conjunto (EMCO), órgano asesor del ministro de Defensa.

Para distanciarse de las concepciones que llevaron —al amparo de la teoría de la seguridad nacional— a confundir defensa con seguridad

interior, convirtiendo a parte de la ciudadanía en enemigo, se estableció con claridad que la defensa se ocupará de conjurar las amenazas externas y sólo en circunstancias muy especiales se apelaría al uso del instrumento militar en cuestiones internas. Por ejemplo, el apoyo logístico a las operaciones policiales o la restauración de la paz interior cuando las fuerzas policiales hubieran sido sobrepasadas y, con autorización del Congreso, fuere necesario emplear a las Fuerzas Armadas.

Aquí no se hizo nada distinto de la vieja concepción de la ciencia política que atribuye al Estado el monopolio de la violencia y que coloca en la cabeza del sistema político institucional la determinación explícita del nivel de violencia a utilizar en cada oportunidad frente a cada conflicto. La Ley de Seguridad Interior vendría luego a complementar a la de Defensa conformando un sistema integral que abarca todas las hipótesis de empleo de la violencia dentro de un marco institucional.

Aunque no forma parte de la ortodoxia legislativa, la ley de Defensa estableció taxativamente que "las cuestiones relativas a la política interna del país no podrán constituir en ningún caso hipótesis de trabajo de organismos de inteligencia militar" (art. 15). En otras palabras: se prohíbe a los militares hacer inteligencia sobre política interna, tarea que queda reservada para las fuerzas policiales y de seguridad y para la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE), en tanto y en cuanto no se refiera a actividades políticas legalizadas o se trate de acciones privadas de los ciudadanos.

Otro logro de la ley es el énfasis que pone en la acción conjunta, recreando no sólo el órgano correspondiente (EMCO), sino también disponiendo la creación de los comandos estratégicos operacionales conjuntos, específicos o combinados y los comandos territoriales que deberán agrupar a los distintos componentes (terrestre, naval y/o aéreo). Corresponde al EMCO "el planeamiento estratégico militar de acuerdo a orientaciones dadas por el presidente de la Nación, a través del ministro de Defensa" (arts. 18 y 22, entre otros).

La participación del Parlamento se estableció explícitamente en el artículo 9,

...en ejercicio de las facultades conferidas por la Constitución Nacional para el tratamiento de las cuestiones vinculadas a la defensa y permanentemente a través de las comisiones de Defensa de ambas cámaras.

Con la creación del Consejo de Defensa Nacional (CODENA), se abrió un nuevo espacio para asesorar y asistir al Presidente

...en la determinación de los conflictos, de las hipótesis de conflicto y de guerra, así como también en la adopción de las estrategias, en la determinación de las hipótesis de confluencia y en la preparación de los planes y coordinación de las acciones necesarias para su resolución (art. 12).

Ese Consejo de Defensa Nacional, presidido por el Presidente de la Nación, incluye además al vicepresidente, a los ministros del PEN y al responsable del organismo de mayor nivel de inteligencia, mientras que el ministro de Defensa podrá ser acompañado por los jefes de estado mayor y el titular del EMCO. Asimismo, establece que

...los presidentes de las comisiones de Defensa del Senado y de la Cámara de Diputados de la Nación y dos integrantes de dichas comisiones, uno por bloque de la mayoría y otro por la primera minoría quedan facultados para integrar el Consejo de Defensa Nacional (art. 14).

Como se ve, el rol otorgado al Parlamento y, dentro de él, a los bloques de la mayoría y aún de la minoría, indica a las claras que la defensa es una política de Estado, ya que todos los estamentos institucionales, sin distinción de parcialidades, deben involucrarse, comprometerse y convertirse en actores protagónicos de esas orientaciones.

Pese a los logros obtenidos, no todo fue color de rosa, porque esa Ley de Defensa Nacional nunca fue reglamentada por el PEN. Este vacío no fue obstáculo decisivo para su aplicación, aunque desmerece la magnitud de la tarea emprendida. Del mismo modo, el Ejecutivo, tanto durante la presidencia de Alfonsín como en la de Menem, no cumplió con las obligaciones establecidas en esa norma que imponían

al CODENA elaborar y enviar al titular del Ejecutivo, dentro del plazo de un año, los proyectos de ley que se determinaron en el artículo 45 de la misma. Esas iniciativas se referían a las leyes orgánicas de las Fuerzas Armadas, la de producción para la defensa, la de movilización, la de inteligencia y la de secreto de Estado. El Congreso intentó sancionar una ley de inteligencia, que tuvo votación favorable en el Senado, pero caducó en la Cámara de Diputados. Se presentaron también en ambas cámaras varios proyectos sobre producción para la defensa. Ninguno logró ser aprobado. Lo concreto es que la falta de iniciativa del PEN y las dificultades para avanzar en el Congreso dejaron esa tarea inconclusa.

En todo caso, casi cinco años de debate intenso dieron como resultado ese consenso que perdura hasta el presente. Este proceso se va consolidando aún más con el paso del tiempo y ante la comprobación de que se cuenta con un cuerpo orgánico de ideas que ha resistido la prueba de la práctica.

Inicialmente fue muy amplia la resistencia de los hombres de armas a los nuevos conceptos, pues no comprendían cómo se los alejaba de los potenciales conflictos internos que habían sido su preocupación básica a lo largo de la historia argentina moderna. Del mismo modo, les era difícil aceptar la conducción política civil, sobre la cual albergaban sospechas respecto de su conocimiento en estos temas y prejuicios en cuanto a los fines buscados. Otros cambios, como la necesidad de trabajar conjuntamente y la coherencia entre las políticas de defensa y las relaciones exteriores, fueron aceptados con mayor facilidad, más allá de que la implementación práctica de las nuevas orientaciones sea todavía dificultosa en el presente.

Al estamento militar le resulta muy difícil aceptar la inexistencia de un enemigo previamente definido. Los planificadores militares manifiestan desconcierto si no tienen claro cuáles son sus hipótesis de conflicto, tal como sucedía en un pasado no muy lejano. Sin embargo,

los cambios ocurridos en la situación mundial exigen una amplia dosis de flexibilidad y capacidad de rápida respuesta, lo que obliga a contar con cuadros militares que interactúen regularmente con los estamentos civiles del mismo Estado, pero también con el mundo académico y, especialmente, el campo político. Este cambio redundará en un proceso extraordinariamente fértil para el mejoramiento de las relaciones civiles-militares.

Para completar el andamiaje legal de la primera etapa se hizo necesario dar respuesta a circunstancias imprevistas como el asalto terrorista a un cuartel del Ejército en las afueras de Buenos Aires ocurrido en diciembre de 1988, así como las nuevas exigencias de la agenda internacional en materia de seguridad, especialmente, la creciente importancia de la lucha contra el narcotráfico y las modernas formas de la criminalidad trasnacional. Todo ello debía ser abordado sin abandonar lo que constituye una conquista democrática irrenunciable, como es la clara separación entre defensa y seguridad interior.

Con la sanción de la Ley de Seguridad Interior, el 18 de diciembre de 1991, se ajustó cuentas con una polémica que todavía hoy recorre América Latina cuando se trata de definir el rol de las Fuerzas Armadas en las democracias recuperadas.

El primer principio establecido en esa legislación fue atribuir la responsabilidad de la seguridad interior al Ministerio del Interior. Para que no quede duda alguna, en el artículo 8 de la ley 24.059, se dispuso que:

El Ministerio del Interior, por delegación del Presidente de la Nación, además de las competencias que le son otorgadas en la ley de ministerios, ejercerá la conducción política del esfuerzo nacional de policía.

Del mismo modo, quedó taxativamente establecido en la ley cuáles eran los modos de intervención de las Fuerzas Armadas en relación a la seguridad interior. Para ello, se elaboraron diversas hipótesis de empleo:

1. Apoyo logístico a las actividades de seguridad interior:
En particular el Ministerio de Defensa dispondrá en caso de requerimiento del Comité de Crisis que las Fuerzas Armadas apoyen las operaciones de seguridad interior mediante la afectación, a solicitud del mismo, de sus servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte, así como de elementos de ingenieros y comunicaciones (art. 2).

2. Atentados contra unidades militares:

Todo atentado en tiempo de paz a la jurisdicción militar, independientemente de poner en forma primordial en peligro la aptitud defensiva de la Nación, constituye asimismo una vulneración a la seguridad interior (art. 28).

Mientras que en el artículo 29 se dispuso que

En los casos previstos en el art. 28 constituye una obligación primaria de la autoridad militar la preservación de las Fuerzas Armadas y el restablecimiento del orden dentro de la aludida jurisdicción, de conformidad con las disposiciones legales vigentes en la materia.

Adicionalmente, se estableció la necesidad de coordinación entre las fuerzas policiales y de seguridad y las de la defensa nacional para el logro del objetivo que no era otro que restaurar el control sobre la unidad eventualmente atacada.

3. Empleo subsidiario de las Fuerzas Armadas en el restablecimiento de la seguridad interior:

Sin perjuicio del apoyo establecido en el art. 27, las Fuerzas Armadas serán empleadas en el restablecimiento de la seguridad interior dentro del territorio nacional, en aquellos casos excepcionales en los que el sistema de seguridad interior descrito en esta ley resulte insuficiente a criterio del presidente de la Nación para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el art. 2º.

Este supuesto excepcional está articulado con expresas disposiciones constitucionales, como por ejemplo el art. 99, inc. 16, que autoriza al PEN a declarar el estado de sitio en uno o varios puntos de la Nación, en caso de conmoción interior, previa autorización por ley del Congreso (art. 75, inc. 29).

La intervención de las Fuerzas Armadas en la seguridad interior —una auténtica bestia negra de las relaciones civiles militares en el pasado inmediato— mereció un tratamiento muy detallado en esa ley. Por una parte, se dispuso inequívocamente que la conducción de las Fuerzas Armadas, de seguridad y las policiales, tanto de la Nación como de las provincias, le corresponde al presidente, asesorado por el comité de crisis. Y, adicionalmente, se estableció también que en caso de intervención de las Fuerzas Armadas se designaría un comandante operacional de éstas al que se subordinarían el resto de las fuerzas de seguridad y policiales exclusivamente en el ámbito territorial definido para ese comando operacional.

Por último, el art. 32, inc. c) de la referida ley estableció lo siguiente:

Tratándose la referida en el presente artículo de una forma excepcional de empleo, que será desarrollada únicamente en situaciones de extrema gravedad, la misma no incidirá en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las Fuerzas Armadas, las que mantendrán las características derivadas de la aplicación de la ley 23.544 (de Defensa Nacional).

Aquí no hay gatopardismo posible, y cuando se requiera la intervención de las Fuerzas Armadas éstas deberán actuar como tales, con todo lo que ello implica en cuanto al nivel de violencia a utilizar. Así, se jerarquiza la condición de *última ratio* que corresponde cuando ya el resto de los instrumentos de control de la situación ha sido sobrepasado. La expresa prohibición de construir doctrinas de empleo, formas de organización, adquisición de equipamiento y entrenamiento específico para la seguridad interior, se constituye en un vallado infranqueable para el cambio de misiones mediante procedimientos homeopáticos o gradualistas. Un cambio en esa área implica, desde el comienzo, la construcción de un nuevo consenso político, si es que las condiciones objetivas hicieran necesario analizar una transformación tan decisiva.

De esa forma se buscó hacer borrón y cuenta nueva con el pasado, donde la defensa nacional y la seguridad interior convivieron incestuosamente dentro de la misma organización armada, aunque en realidad la segunda fue el centro de la actividad concreta, con los resultados ya conocidos.

Todo este esfuerzo legislativo para definir los roles y misiones de las Fuerzas Armadas indujo una fuerte transformación del sistema de defensa, estimulando lo que debe calificarse como un auténtico cambio cultural. La batalla ideológica y política se demostró irremplazable, frente a la pretensión de imponer la reestructuración de las Fuerzas Armadas por vía presupuestaria. Esta concepción, tan del agrado de los especialistas en economía, y muy especialmente de los funcionarios del área, siempre urgidos por exigencias fiscales, termina siendo una alternativa fallida, aparentemente fácil, pero estéril en sus resultados. En ausencia de una acción sostenida para darle forma legal a la política de reforma en el área de la defensa, a menudo se echa mano de la astringencia presupuestaria, esperando que la escasez de recursos imponga por sí misma los cambios que no se lideran desde el campo político.

El resultado es negativo, porque el recorte presupuestario *per se* conduce a irracionalidades similares a las del pasado. Se mantienen estructuras anémicas, sin capacidad operativa, pues han sido vaciadas de recursos materiales y de equipos, para terminar siendo una burocracia impotente para la acción. Esto es así porque la disminución de personal tiene límites muy cercanos, dado que el costo previsional (retiros militares) de los efectivos que se eliminan del servicio activo impactan fuertemente sobre el costo total del área de defensa, que obviamente incluye las erogaciones impuestas por el sistema de retiros militares.

La lección que puede extraerse de este proceso es que al sistema político le cuesta asumir el desafío de liderar el cambio y la reestructuración de las Fuerzas Armadas. En ello influyen la ausencia de una

fuerte demanda social, ya que el grueso de la sociedad en tiempos de paz no se interesa por la defensa, así como el costo político que implica adoptar decisiones en muchos casos ingratas y de inevitable impacto en el costado fiscal. Como no se trata de un tema con repercusión electoral, los políticos dilatan su consideración hasta que la situación demanda una definición. La joven democracia argentina comprendió a tiempo que no podía dejar escapar la ocasión que le brindaba una circunstancia histórica excepcional y la aprovechó a fondo, escribiendo casi sobre una página en blanco el nuevo sistema que se quería construir.

Para concretar el nuevo arsenal argumental fue necesario un largo y trabajoso proceso de acercamiento entre posiciones a menudo antagónicas, porque el país estaba dividido en bandos irreconciliables.

CAPÍTULO IV

Construir sobre la crisis

El buen juicio indicaría que la construcción política en materia de defensa requiere una cuidadosa planificación, tiempos dilatados y un generoso acopio de información, así como un proceso de consultas en el que se logre llegar a decisiones con el más amplio consenso.

Ésta es sin duda la teoría correcta, la que permite construir con la menor posibilidad de error. Pero la realidad tiene a veces otros perfiles mucho más heterodoxos y las recurrentes crisis ocurridas en el pasado obligaron a menudo a transitar por otros caminos, signados por la urgencia y apremiados por situaciones que exigían respuestas inmediatas. Llegado ese momento es cuando se pone a prueba la solidez de un trabajo silencioso de acumulación política, académica e intelectual que le da sustento a las decisiones que deben tomarse en tiempos escasos y con la presión de los hechos sobre los legisladores.

En el caso argentino, a veces debió construirse sobre la crisis y en otras oportunidades se pudo avanzar apelando a los criterios ortodoxos. Así, por ejemplo, la ley de Defensa Nacional sancionada en 1988 debió soportar sucesivas postergaciones en su debate por las crisis militares que crearon condiciones insoportables para encarar su tratamiento en el Congreso. En cuanto se abrió una ventana de oportunidad, es decir, cuando maduraron las condiciones políticas, se desplegó el debate y con él la posibilidad de aprobar la ley que consolidaría los avances logrados desde 1983 en adelante.

Las crisis también enseñan, y esto es comprobable en la historia política reciente de la Argentina. Lo que a veces es motivo de conjetura o de duda razonable, pronto se vuelve certidumbre, a partir de una realidad implacable que ajusta cuentas a ideas obsoletas y sobre todo a temores reverenciales o legítimas dudas sobre la sustentabilidad política de algunas decisiones que debieron ser necesariamente audaces para ponerle fin a la autonomía militar.

También es cierto que, si se aprovechan las crisis como una oportunidad para el cambio, se obtienen resultados que la lenta acumulación de poder a veces no produce. Esto es particularmente cierto para establecer una distinción neta entre la actividad política y el trabajo académico, donde los tiempos y la complejidad de su operatoria son muy distintos.

En los medios militares es difícil encontrar una aceptación plena de estas diferencias. Al contrario, en no pocos casos, se percibe frustración al aceptarla. Incluso se califica como una tara del sistema político la distinta apreciación de los tiempos en el proceso de construcción de consensos y de adopción de cursos de acción, que distingue al medio político con relación a lo que usualmente sucede en el ámbito militar.

El aprovechamiento de la oportunidad —en otras palabras, el manejo de los tiempos— es quizá una de las virtudes políticas más inaprensibles y más difíciles de transferir, constituyéndose en un valor agregado decisivo para el éxito. Aquí hay que rendirse ante la evidencia de los hechos y aceptar que algunos nacen con esa virtud y otros —la mayoría— nunca la obtienen, por más que hagan uso y abuso del sistema de ensayo y error, en el que acumulan más fracasos que aciertos.

Mientras que la ley de Defensa Nacional llevó un largo período de gestación, la de Seguridad Interior, que completó la arquitectura institucional inicial, tuvo una más rápida concreción, aprovechando la ventaja del inicio de un nuevo turno constitucional. Bien se sabe

que “escoba nueva barre bien” y hay que hacer un uso intensivo de esa ventaja, pues la fase inicial de un nuevo gobierno es muy propicia para encarar reformas que luego se hacen imposibles por el desgaste de poder que acompaña a las etapas postreras del mandato presidencial.

Otro ejemplo de lo que es aprovechar la oportunidad política y demostrar capacidad de transformación en las peores condiciones, fue la supresión del servicio militar obligatorio. Hacia 1994 existían en el Congreso muchos proyectos de ley orientados en esa misma dirección, pero la resistencia de un sector de las Fuerzas Armadas a abandonar el sistema de la conscripción condujo a los distintos intentos a una vía muerta. Sin embargo, la sociedad reclamaba cada vez con mayor énfasis el fin de la conscripción y muy especialmente los jóvenes que estaban en edad de afrontar esa obligación eran particularmente reacios a cumplir con su deber militar. Se multiplicaban además los opositores a este servicio por razones religiosas, con el escándalo que significaba la existencia de jóvenes presos en los penales militares por esa razón.

El asesinato de un soldado en un cuartel de la región patagónica y los intentos de ocultar ese crimen en los momentos iniciales levantaron una oleada de resistencia al servicio militar, junto con la exigencia de castigo a los culpables del crimen y del posterior encubrimiento. El presidente Carlos Menem advirtió rápidamente los alcances de la situación y decidió eliminar el sistema de conscripción, reemplazándolo por el voluntariado.

La decisión fue oportuna, y el envío del correspondiente proyecto de ley al Congreso no dejó espacio alguno para la dilación. Fue aprobado con celeridad y escaso debate, poniendo fin a una institución de larga data y de inocultables logros en su tiempo, pero que había sido superada por el creciente grado de institucionalización del país y por el cambio de la situación estratégica regional y mundial. Más aún, la creación del voluntariado constituyó una medida de confianza hacia los vecinos, pues desde ese momento la Argentina renunciaba a

unas Fuerzas Armadas sobredimensionadas que podrían constituir una amenaza regional. Aunque esto no fue entendido inicialmente así, terminó por ser aceptado en los términos en que fue concebido.

Por otra parte, debe aceptarse que la nueva concepción del sistema de defensa, reducido en efectivos de alta capacidad tecnológica, exige recursos humanos calificados, capaces de operar sistemas de armas sofisticados y de alto costo. Esto no se compadece con el soldado conscripto, que tiene reducidos tiempos de instrucción. El número, lo que antes se consideraba la "masa" de soldados, no tiene ahora la decisiva importancia aceptada en el pasado y el concepto de organización se apoya actualmente en la mayor capacitación de los efectivos y en un nivel de adiestramiento operacional compatible con los sistemas de armas que se utilizan y con el tipo de unidades en los que se integran.

Como se ve, no hay reglas excluyentes para llegar al objetivo buscado, que no es otro que la sanción de normas legales con las que se va construyendo el nuevo esquema de la defensa. Lo que sí está claro es que el consenso político social y la coherencia con una estrategia son elementos imprescindibles.

Mientras que el Poder Ejecutivo es el ámbito esencial para las acciones donde se puede usar a pleno el factor sorpresa, aprovechando los medios de que dispone un sistema presidencialista, el Congreso es precisamente lo opuesto. Requiere tiempos dilatados para construir los acuerdos y el proceso de sanción de las leyes también tiene sus exigencias formales que conviven dificultosamente con la rapidez que a veces exige la acción ejecutiva. Es, a partir de estas características y de las propias falencias en el funcionamiento del Congreso, que arrecian las críticas contra el Parlamento, algo que es ya un lugar común en todas las democracias del mundo.

Pero en el comienzo de todo proceso de restauración democrática, el Congreso tiene su corta luna de miel con la sociedad.

Aprovecharla a fondo es decisivo para la legitimación del Legislativo aunque la revalorización del Parlamento con relación a los temas de defensa fue todavía más compleja, porque en un país de fuerte tradición presidencialista parecía que los temas militares eran privativos del Presidente de la Nación. Llevó su tiempo advertir cuánto podía ayudar el Congreso no sólo en la construcción del necesario consenso, sino también en el mejoramiento de las relaciones subregionales y aun en el continente.

La Cancillería terminó por entender que era conveniente y necesario organizar la participación de los legisladores en las reuniones bilaterales con las autoridades de defensa y de relaciones exteriores de los países vecinos. Y del mismo modo aceptó la utilidad de la actividad académica, ya sea bajo la forma de instituciones oficiales o bien organizaciones no gubernamentales (ONG) que son usuales en este medio, como una forma más de sumar actores a la construcción de las políticas de seguridad regional.

Hoy ya es común que los legisladores participen de las actividades organizadas por las cancillerías y lo mismo sucede con aquellas que se originan en los ministerios de Defensa, creándose las condiciones para el surgimiento de una verdadera diplomacia parlamentaria. Esta es una novedad de extraordinaria significación, porque la ausencia de los parlamentos termina teniendo fuertes consecuencias cuando no se logra construir pacientemente el consenso que necesitan las decisiones legislativas.

En el pasado no muy lejano predominó sin restricciones la "diplomacia militar", que sustituyó al diálogo de las cancillerías y de los ministerios de Defensa. Estos últimos, en la mayoría de los casos eran organismos sin relevancia y sin autonomía política, especialmente durante los gobiernos de facto, pero también en las democracias restringidas que fueron mayoritarias durante décadas en la región. Mientras la "diplomacia militar" dominó la escena, los gobiernos fueron privados

de la posibilidad de dictar y aplicar las políticas de defensa con la autonomía propia de una democracia. Muchas decisiones venían impuestas desde afuera, a partir de compromisos que se asumían sin el control de los gobiernos civiles. Pero una democracia consolidada debe recuperar su capacidad para decidir sin condicionamientos, ratificando la supremacía de la política emanada desde aquellas instancias legitimadas por el voto.

En ese proceso de recuperación de la supremacía democrática, la actividad parlamentaria hizo su aporte. En primer término, es auspicioso que los legisladores se involucren en la construcción de las políticas de seguridad regional y hemisférica, todo ello dentro del concepto de cooperación de poderes, que es usual en las democracias modernas. Los tres poderes no son compartimentos estancos, ni deben estar en conflicto para preservar su independencia.

En segundo término, la construcción de esas políticas de seguridad será tanto más exitosa cuanto más apoyos logre desde sus inicios. Un parlamento interesado, involucrado, participativo e interesado en esos temas, estará mucho mejor preparado para legislar sobre estos temas, que exigen un conocimiento sistemático para poder convencer luego a la masa de legisladores sobre las bondades de las decisiones que se adopten.

Con la creciente pluralidad partidaria que muestran los parlamentos hay que interesar a un conjunto creciente de legisladores para lograr las mayorías necesarias y esto no se logra si el Congreso es un convidado de piedra en la construcción de las políticas de defensa.

Otro ejemplo destacado de construcción política han sido las reuniones de ministros de Defensa del continente, a iniciativa del que fuera en su momento Secretario de Defensa de los Estados Unidos de América, William Perry, quien en 1993 inauguró en Williamsburg, Virginia Occidental, la primera Conferencia de Ministros de Defensa de América, a la cual fueron invitados varios legisladores argentinos,

situación que se repitió con la segunda —realizada en San Carlos de Bariloche, Río Negro, Argentina— y con la tercera, que se llevó a cabo en Cartagena de Indias, Colombia.

Esas reuniones han sido un foro muy útil para conocer el estado del debate sobre la seguridad regional y, en algunos casos, acercar posiciones para la búsqueda de soluciones basadas en el consenso de los actores políticos. Los congresistas que participaron tuvieron la oportunidad de encontrarse con sus pares de otros países y, sobre todo, accedieron a un conocimiento más profundo de la problemática de defensa en la región.

En el Cono Sur, y a instancias del presidente de la Comisión de Defensa Nacional del Senado de la República Argentina, senador Eduardo Vaca, se inició una experiencia pionera que todavía no se ha consolidado. Vaca organizó las dos primeras reuniones de presidentes de las comisiones de Defensa del Senado de los países que integran el Mercosur, más Chile. La fórmula cuatro más uno (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay que conforman el Mercosur, junto a Chile), se aplicó en el ámbito de la defensa y permitió en su fase inicial generar un acercamiento interparlamentario que fue muy útil para construir los primeros pilares de una diplomacia legislativa.

En hipotéticas situaciones de crisis o en momentos de tensión entre los países es altamente positivo tener vínculos políticos sólidos, confiables, para obtener en forma rápida la información que a menudo desactiva potenciales conflictos originados por percepciones erróneas, informaciones distorsionadas o simple incomprensión de las razones que motivan las conductas del vecino país. Además, el intercambio de experiencias enriquece el conocimiento mutuo y permite, en más de un caso, nutrirse de tecnología legislativa y política como elemento de referencia para la búsqueda de soluciones propias.

Así como en otras áreas hay estrechos contactos entre los legisladores, no hay razón alguna para que esto no sea así en el caso de la

defensa. Más aún, este nuevo relacionamiento debería extenderse, en forma paciente y progresiva, hacia el Congreso de los Estados Unidos de América, como una forma más de ampliar el conocimiento mutuo y generar una mayor comprensión de las realidades propias de cada país y de cada región.

CAPÍTULO V

El largo camino hacia el consenso

La búsqueda del consenso político interpartidario fue imprescindible para avanzar hacia la definición de una orientación que permitiera conducir a las Fuerzas Armadas desde el campo civil. Pero esto por sí mismo era insuficiente para lograr el éxito. Sin el previo mejoramiento de las relaciones civiles-militares, los cambios que pretendían introducir los políticos hubieran sido de imposible cumplimiento, pues en ausencia de un clima de confianza y sin haber generado el necesario conocimiento mutuo, la transformación deseada habría abortado.

Penetrar en el hermético mundo militar, superando años de suspicacia y, porqué no, una pesada historia de enfrentamientos signados por mucho dolor y verdaderas atrocidades, cometidas sobre todo en contra del sistema político, pero también contra el estamento militar, exigieron una amplia dosis de comprensión y una metodología correcta, que utilizara —en el más amplio sentido de la palabra— todos los instrumentos disponibles.

Es necesario destacar que las ideas rectoras del cambio no surgieron espontáneamente ni estaban tampoco asentadas en el mundo político cuando se restableció el sistema democrático. Para comenzar a construir ese núcleo central de ideas jugó un rol decisivo el mundo académico y, dentro de él, los científicos políticos, los juristas y —*last but not least*— un reducido grupo de militares, algunos en situación de retiro y otros en actividad, que advertían la necesidad

del cambio y estaban dispuestos a ser protagonistas intelectuales de ese viraje decisivo.

La creación de un espacio académico para organizar el debate, sin comprometer la opinión de las estructuras políticas ni tampoco la de las jerarquías militares, fue un verdadero acierto. Las organizaciones no gubernamentales (ONG), como las fundaciones, centros de estudio, institutos de investigación, comenzaron a ser protagonistas activos de la generación de ideas, acopio de información e intercambio con instituciones de otros países.

Durante el gobierno militar estos temas fueron tabú para el mundo civil y la actividad académica sufrió una verdadera hibernación, de la cual se salvaron aquellos que, a veces obligados por el exilio y otras por decisión personal, se radicaron en otros países y en más de un caso pudieron abordar el estudio sistemático de los temas de la defensa y las relaciones exteriores. El intercambio de experiencias con especialistas de países que tenían una larga tradición democrática, y aun con aquellos provenientes de naciones que habían logrado transitar exitosamente hacia la democracia, fue muy provechoso. Ello permitió ver que era posible pensar el futuro apoyándose en experiencias empíricamente demostrables.

La metodología de los seminarios fue utilizada con éxito y permitió romper el hielo de la desconfianza y la suspicacia. Por un lado, demostró la inalterable supremacía de la política, ya que la raíz política de la amplia mayoría de las decisiones que se proponían jerarquizó la presencia de legisladores y técnicos enrolados en los partidos, frente al cuestionamiento que a veces provenía del mundo militar, alegando la falta de conocimientos de los primeros.

En los seminarios se discutía libremente, a menudo con ímpetu y apasionamiento poco común en el mundo académico, pero en sucesivas aproximaciones se pudo ir construyendo el nuevo pensamiento. Es interesante señalar que si bien las Fuerzas Armadas realizaron

internamente evaluaciones sobre su comportamiento en la guerra de las Malvinas —que era sin duda uno de los puntos de inevitable reflexión—, esto no pudo volcarse abiertamente en los debates, ya sea por razones de secreto militar o bien por la evidente resistencia a someterse al juicio crítico que ya se había instalado en la sociedad al fin de la dictadura militar. Pero algunos jefes militares, siempre hablando a título personal para no comprometer a la fuerza a la que representaban, comenzaron a relatar sus experiencias en la conducción, así como los conocimientos acumulados en sus misiones en el exterior. La actividad académica se fue organizando a partir de esfuerzos en el campo universitario y en el sector privado. En 1984, la Escuela de Sociología de la Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA) organizó desde su secretaría académica el seminario "Sociedades democráticas y sociedades militaristas" a cargo de José E. Miguéns y G.A. Druetta. El seminario culminó con amplia participación, pero no pudo dársele continuidad, ya que la sociología militar fue excluida del plan de estudios debido a una nueva orientación académica.¹

Desde 1984, el mismo grupo liderado por Miguéns y otros, creó la Asociación Argentina de Investigación sobre Fuerzas Armadas y Sociedad (AAIFAS) donde participó activamente, entre otros, el doctor Virgilio Beltrán, quien luego sería subsecretario de Política y Estrategia en el Ministerio de Defensa.

Algunos diputados comenzaron también a interesarse en los temas militares. Guillermo Sarquis, de la UCR, sería uno de los más activos y José Octavio Bordón, luego senador, también tendría protagonismo.

¹ José Enrique Miguéns, Gustavo Adolfo Druetta y Luis Eduardo Tibiletti, *Por 100 años de democracia, X Aniversario. La reubicación de las FF.AA. en la sociedad democrática*, coedición EUDEBA y FRONDEC, 1994: 215 y siguientes.

Fue muy importante la actividad que desarrollaron varios militares en retiro. Algunos se nuclearon en la Comisión de Defensa del Partido Justicialista (PJ) ya que su pertenencia política provenía de ese partido. La mayoría de ellos había sido separada de las filas del Ejército por su oposición al autoproclamado "Proceso de Reorganización Nacional", expresión con la que se conoció oficialmente a la dictadura militar. El mayor retirado Mario Rossi había creado la "Casa de la Cultura", donde también trabajaron el capitán retirado Luis Tibilletti, asesor en el Congreso, lo mismo que Rossi, y también académico y profesor universitario; el teniente coronel retirado Ramón Orieta, autor del primer proyecto de ley de defensa que presentaron los diputados justicialistas, el teniente coronel retirado Lic. Carlos Sánchez Toranzo y el mayor retirado Norberto Pascale.

Otros oficiales en retiro se agruparon en el Centro de Militares por la Democracia Argentina (CEMIDA). Bajo la conducción, entre otros, de los coroneles retirados Horacio Ballester, Eduardo García y Augusto Rattenbach, a quienes se sumó Gustavo Cáceres, pero nucleando también a oficiales de las otras fuerzas, se reclamó un rol progresivo y protector de la autonomía nacional por parte de las Fuerzas Armadas reformadas. El objetivo principal que se impuso el CEMIDA fue su repudio a cualquier intento destinado a erosionar el sistema democrático, en momentos en que el gobierno de Raúl Alfonsín había impulsado el enjuiciamiento de los ex-comandantes en jefe. Nunca antes un grupo tan numeroso de oficiales de las Fuerzas Armadas, con prestigio dentro de sus respectivas armas, se había pronunciado públicamente contra cualquier intento de presión al sistema democrático.

Las insurrecciones militares de 1987 y 1988, del mismo modo que el ataque guerrillero al cuartel de La Tablada de 1989 y el también sangriento intento de los carapintadas en 1990, estimularon la respuesta del mundo político. En el justicialismo, desde 1987, se creó la Comisión de

Defensa, quedando a su frente el escribano Hernán Patiño Mayer, luego embajador ante la OEA y presidente de la Comisión de Seguridad Hemisférica. En la UCR hubo un proceso muy parecido, ya que en 1989 se volvió a constituir una comisión similar cuya presidencia recayó en el diputado Horacio Jaunarena, ex-ministro de Defensa durante las presidencias de Raúl Alfonsín y de Fernando de la Rúa.

En este contexto, comenzaron a consolidarse centros de estudios e investigación especializados en los temas de defensa y seguridad, que venían trabajando desde la instauración de la democracia. Relacionada con la UCR, surgió la Fundación Arturo Illía para la Democracia y la Paz (FAI) a cuyo frente estaban el doctor Dante Giadone y el licenciado Eduardo Estévez, así como el contador Emilio Cuchiara, quien lo mismo que Giadone había tenido actuación oficial en el área de Defensa. Vinculado al PJ, surgió el Centro de Estudios para el Proyecto Nacional (CEPNA), dentro del cual se creó un Departamento de Sociología Militar y Política de Defensa, donde se estudiaron los temas político-estratégicos, jurídicos, presupuestarios y los específicamente militares. La licenciada Marcela Donadío, junto al doctor Gabriel Negretto y el licenciado Federico Dorín desarrollaron allí su tarea de investigación.

Otros focos de debate se organizaron en torno a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, con el licenciado Ernesto López y la Fundación Simón Rodríguez, donde desarrolló inicialmente su actividad el licenciado Andrés Fontana. La transición hacia la democracia y el cambio de los gobiernos autoritarios fueron algunos de los temas que allí se analizaron.

En un campo inicialmente más cercano a la conducción de las Fuerzas Armadas surgió el Centro de Estudios para la Nueva Mayoría, orientado por el historiador militar y analista político Rosendo Fraga (h), el que rápidamente tuvo un fuerte protagonismo en el debate, con proyección en los medios de comunicación.

Mientras se multiplicaban los seminarios y conferencias, algunos investigadores desarrollaron su actividad en el medio universitario como por ejemplo el licenciado Angel Tello, vicepresidente de la Universidad de La Plata, luego titular de la Fundación Karakachoff y en la actualidad secretario de Asuntos Militares. En esa universidad se formaron alumnos de la Escuela Naval, en lo que constituyó una experiencia inédita para la relación entre la universidad y las Fuerzas Armadas. Angel Tello y el doctor José Manuel Ugarte, profesor de estrategia de la Universidad del Salvador, no sólo produjeron trabajos académicos sino que cumplieron un destacado rol en el Congreso, asesorando a los legisladores de la UCR.

El Estado Mayor Conjunto (EMCO) creó un Centro de Estudios Estratégicos bajo la conducción del entonces capitán de navío José Heredia, luego comandante de la Infantería de Marina y después integrante del estado mayor del EMCO. Ese centro abrió las puertas para una renovación cultural en el pensamiento militar.

El senador Eduardo Vaca, quien poco después sería el presidente de la comisión de Defensa Nacional de esa Cámara, inició un "Seminario Permanente sobre las Fuerzas Armadas del año 2000", mediante el cual se buscó un acercamiento franco entre los hombres de armas, los políticos, académicos e investigadores. Sin limitaciones ideológicas y en un marco de respeto por las ideas ajenas, ese seminario fue un auténtico foro de los temas de defensa, que luego terminaría conformando otra ONG, como lo es Seguridad Estratégica Regional (SER), proyecto en el cual tuvo decisiva actuación el licenciado Jaime Garreta, junto al teniente coronel retirado Alberto Cerúsico. Esta ONG editaría en el 2000 una revista que tuvo como director al licenciado Luis Tibiletti. El senador Vaca aprovechó cuanta oportunidad le brindó su condición de legislador para concurrir a seminarios internacionales y nacionales, al tiempo que fue el verdadero impulsor de las audiencias públicas organizadas por el Senado de la Nación, de las cuales surgió

—con los aportes de más de una década de debates— el cuerpo de ideas que se plasmaría en la ley de reestructuración.

Todo este trabajo intelectual, una verdadera tormenta de ideas (*brainstorming*) relacionada con una temática que antes era patrimonio exclusivo de los uniformados, fue imprescindible para construir las políticas públicas en materia de defensa. Esas políticas no pueden salir de un gabinete y esperar que venga el éxito. Se requiere someter las ideas a la prueba del ácido que impone un debate sin concesiones, abierto a todas las expresiones del marco ideológico y político. Ése fue el rol que cumplieron las ONGs y las expresiones académicas, una función a menudo poco reconocida.

Las universidades públicas permanecieron —en la abrumadora mayoría de los casos— ajenas a este intenso debate, que discurrió por caminos heterodoxos en seminarios y debates, jornadas de reflexión y discusiones realizadas en salones de hoteles y sedes de las ONGs. El antimilitarismo dominante en el campo universitario, explicable en términos histórico-culturales que se remontan cuando menos a la década de los '20, constituyó una barrera impenetrable para los intentos de tratar el tema de la defensa y la seguridad en el ámbito universitario, como parte de una actividad académica.

Era lógico y explicable que, durante los primeros años de democracia, no sólo los estudiantes sino el grueso de los profesores tuvieran una actitud reactiva frente a los militares. Más aún, las iniciales crisis militares y el enfrentamiento entre el sistema institucional y los militares sublevados no hicieron sino aumentar la sospecha y el encono hacia ellos en su conjunto. En medio de ese clima de enfrentamiento no cabía esperar otra cosa. Con ello se reforzaba una vieja práctica, que determinaba la ausencia del mundo académico en los debates sobre los temas de defensa.

En el Parlamento, la situación era otra. En primer término, los diputados y senadores saben muy bien que la política tiene horror al

vacío. Alguien siempre llena el espacio vacante y le pone su sello y su marca a la orientación que en definitiva se decide. La lucha por el poder exige protagonismo e ideas y no se compadece con la pasividad y el dejar hacer. Y como ya no se podía hacer política al viejo estilo, articulando las operaciones políticas con la corporación militar —en parte porque estos últimos ya no eran factor de poder y en parte porque ese camino ya se había demostrado infructuoso en sus resultados—, era necesario recuperar la iniciativa. La oportunidad se dio con la creación de un nuevo marco institucional para la defensa, que culminaría con la sanción de la Ley de Defensa Nacional en 1988.

Los parlamentarios comenzaron a participar de las reuniones académicas, pero sobre todo requirieron del esfuerzo de los científicos políticos. Inicialmente se trataba de construir la nueva arquitectura institucional de la defensa, lo que requería de ciertos conocimientos de esa temática, y que básicamente exigía una clara definición sobre la organización del poder, algo que los políticos conocen bien, ya que es parte de su actividad cotidiana.

Por otra parte, la biblioteca que respaldaba una clara definición respecto de la subordinación de los militares al poder civil era abrumadoramente mayoritaria. El peso de la historia estaba del lado de quienes se proponían volver a las fuentes de la ciencia política y del derecho constitucional en sus expresiones más ortodoxas. La academia y la política lograron aquí desatar una provechosa sinergia frente a la cual se oponía un tímido y sospechoso profesionalismo en retirada.

Aquellos partidarios de mantener la autonomía militar bajo el pretexto de una profesionalidad que no admitía la conducción civil —sin preparación para esos temas—, chocaron rápidamente con algunos políticos experimentados y a veces muy versados en materias como la planificación y la organización de recursos públicos, que no dejaron espacio para una resistencia exitosa. Además, el clima social era definitivamente adverso a cualquier atisbo de corporativismo y el

mismo entorno internacional le cerraba el camino a esa resistencia que cada vez más se atrincheraba en los cuadros militares ya alejados de las filas activas.

En América Latina, pero también en África y en el sudeste asiático, la experiencia de los hombres de armas los ha mostrado bajo el paraguas protector del profesionalismo o como lo que podría calificarse de militarismo profesional. Frederick M. Nunn, académico estadounidense, profesor de la Universidad de Arizona, ha abordado el tema en su reciente trabajo: "Algunas cosas pueden cambiar y permanecer sin modificaciones. El pensamiento y la autopercepción del cuerpo de oficiales de la Argentina, Brasil, Chile y Perú en la posguerra fría." (Presentation draft para el LASA 2000).

De ese trabajo surge una fina distinción entre profesionalismo militar, mediante el cual los hombres de armas reivindican su capacidad técnica para entender los temas de defensa bajo la conducción política civil y la capacidad de involucrarse en cualquier tema de gobierno, a partir de una presunta condición de liderazgo que sólo es propia de los militares. Esta última, así llamada militarismo profesional, deposita en los hombres de armas cierta suma de las virtudes públicas y los convierte en los casi únicos custodios de los así llamados intereses nacionales. Sólo a partir de esta concepción puede explicarse el hiperactivismo de algunos militares, imbuidos de un mesianismo que no se compadece con la difícil tarea de gobierno, compleja como pocas y más plena de frustraciones que de realizaciones.

Mientras que en el mundo político se advertía que la reforma del sistema de defensa era, por sobre todo, una reestructuración política e institucional primero y, luego, una reforma administrativa de amplio espectro que formaba parte de la reforma del Estado, en consonancia con los cambios que imponía el mundo posguerra fría, en el ámbito militar inicialmente había una resistencia muy fuerte al cambio. Ese rechazo se fundaba sobre todo en la no aceptación plena del

cambio de la situación mundial y en consecuencia del nuevo perfil de las Fuerzas Armadas, pero también en una gran incompreensión acerca de la magnitud de los errores cometidos, no sólo en función de gobierno sino muy especialmente en su función específica, que es la defensa.

Por estas razones, para pensar el cambio había que, primero, derrotar la tendencia a la autonomización corporativa y, en segundo término, sepultar las tradicionales hipótesis de conflicto con los vecinos. De lo contrario, todo, desde la configuración de las fuerzas hasta sus requerimientos presupuestarios, pasando por las misiones y funciones, se convertía en motivo de discordia entre el estamento civil y los mandos militares. El problema más concreto donde se expresaban estas diferencias era generalmente el presupuestario, porque no hay mejor manera de poner a prueba los acuerdos y las disidencias que cuando se discute el uso de los recursos públicos. Entonces, llega el momento de explicar en términos muy francos el para qué, el cómo y el cuánto. La metodología *plan-programa-presupuesto*, conocida hasta el cansancio para su aplicación a la gestión y presupuesto de las Fuerzas Armadas, se convirtió en una herramienta de control civil sobre ellas, en particular desde que se consiguió la estabilidad económica, porque en ausencia de esta última no existe ni presupuesto ni gestión económica responsable.

Todo eso era necesario, pero no suficiente. Había que romper el muro de desconfianza y sospecha que se había construido a través de muchos años de gobiernos militares y de utilización de las Fuerzas Armadas para dirimir la supremacía política en el país. El primer objetivo a cumplir era conocerse mutuamente entre militares y civiles. Dejar de lado los prejuicios y juicios *a priori* para tratar de entender lo que cada una de las partes estaba pensando. Y si ésta era una de las metas a lograr, no era suficiente dialogar tan sólo con las jerarquías militares. Había que conocer de primera mano qué pensaban también los mandos medios, la masa de oficiales subalternos y los suboficiales.

Así como se fue alcanzando la inserción institucional de las Fuerzas Armadas, finalizados los juicios en algunos casos o clausuradas las causas por las leyes de obediencia debida y punto final, los legisladores de las comisiones de Defensa de ambas cámaras iniciaron una serie de visitas a las unidades y establecimientos militares. Esas visitas se organizaron con el conocimiento de las jerarquías de las fuerzas, fueron públicas (a veces con la presencia de periodistas) y exentas del protocolo que en general suele acompañar a las actividades en ese ámbito. Siempre quedó claro que los políticos no se inmiscuirían en las decisiones internas de las fuerzas y que la relación se haría en un nivel institucional.

En esos encuentros, además de las exposiciones tradicionales preparadas por los jefes de las unidades o bases que se visitaban, se le daba especial importancia a las reuniones con los oficiales de todos los rangos, a las que a veces se sumaban los suboficiales, mientras que en otros casos se preparaban encuentros por separado.

Allí se discutían los problemas que planteaban los uniformados. Sin protocolo alguno, afloraban libremente las inquietudes del mundo militar, tanto aquellas vinculadas a los juicios por violaciones a los derechos humanos, como las de orden presupuestario, salarial, de equipamiento, etc. Incluso aparecían con mucha fuerza las preocupaciones por el "equilibrio de fuerzas" con los vecinos y lo que se calificaba como un "estado de indefensión". El resentimiento contra el mundo político era muy extendido, imputándose a los legisladores, pero también a los hombres de gobierno y obviamente al periodismo, una actitud de animosidad contra las Fuerzas Armadas y en general contra todos los uniformados, incluyendo a las fuerzas de seguridad y policiales.

En algunos casos las reuniones incluyeron, por separado, a las esposas de oficiales y suboficiales para conocer hasta dónde la familia militar tenía reclamos y quejas que a veces oficiales de rango inferior difícilmente expresan por razones de respeto jerárquico.

Lo que en principio podría haberse convertido en una actividad protocolar más, terminaba abriendo la puerta del mundo militar, al menos para conocer qué se pensaba. Esto era muy distinto de la vieja actitud de los políticos que en el pasado se acercaban a los cuarteles para hacer política a secas, y no política de defensa. Ahora esto se hacía a la luz del día, con transparencia de procedimientos, aceptando las críticas, pero polemizando también con ideas y conceptos anclados en el pasado. Por primera vez en mucho tiempo, cuadros de todos los niveles podían discutir libremente con senadores y diputados los problemas que los preocupaban.

Las visitas fueron un instrumento, uno más entre varios otros. También tuvo especial importancia el diálogo con los jefes del estado mayor general y con los secretarios generales de las fuerzas, que son quienes, por definición, tienen la misión de sostener las relaciones con el sistema institucional, político, económico y social. Algo había cambiado, y mucho, para abrir las puertas de una mayor confianza. Básicamente los hombres de armas comenzaron a comprender que los intentos destinados a utilizarlos en el campo de la confrontación interpartidaria habían quedado atrás. Ahora se trataba de la defensa y los políticos demandaban también el acceso a informaciones que en otros tiempos jamás hubieran conocido.

A mayor información, mayor posibilidad también de repensar las políticas de defensa en condiciones de equilibrio entre el estamento militar y el civil. La democracia reduce el secreto al mínimo y la herramienta presupuestaria se reveló muy útil para monitorear hacia dónde iban los fondos públicos. Así como se avanzó en la confianza mutua, se pudo conocer también cuál era la estructura real de las fuerzas. Y lo que es más importante, se pudieron ir detectando cuáles eran los núcleos de debate que —de ser resueltos apropiadamente— podrían abrir camino a la construcción de un nuevo consenso.

Durante ese proceso fue de mucha utilidad la participación activa de militares retirados que asesoraban o asesoran aún a varios legisladores. Su profesionalidad resultó necesaria para abordar aspectos que indudablemente requerían conocimientos específicos. Fue preciso el soporte técnico de profesionales militares y de académicos, así como de especialistas en presupuesto y en algunas ramas del derecho para darle el necesario nivel técnico a un largo intercambio de opiniones que se extendió por varios años. Sin embargo, los aspectos esenciales del debate que condujo hacia la reestructuración fueron de índole estrictamente política.

Otro elemento que facilitó mucho el trabajo fueron los enlaces de las Fuerzas Armadas en el Congreso. Oficiales superiores de las tres fuerzas, con rango de coronel, capitán de navío y comodoro, en varios casos acompañados por otros oficiales de jerarquía inmediata anterior, se desempeñaron como enlaces entre las secretarías generales de las fuerzas y ambas cámaras legislativas. A través de ellos, incluso ahora, se solicitan los informes que requieren los legisladores con relación a temas propios de la legislación que se está considerando, y también se organizan los contactos necesarios para entrevistarse con los mandos de las fuerzas, preparar las visitas y, en general, transmitir a los responsables militares las inquietudes del sistema político. Del mismo modo, los enlaces son el vínculo con el Parlamento para hacer conocer a los legisladores las necesidades, iniciativas y propuestas que surgen desde los estados mayores generales.

Esos oficiales trabajan en el mismo edificio del Congreso, donde tienen una oficina y una mínima estructura administrativa para recibir las comunicaciones necesarias. Como su destino en el Parlamento se prolonga a veces por más de dos años, conocen muy a fondo el trabajo legislativo y por ello mismo son capaces también de convertirse en eficaz vínculo entre el sistema político y el ambiente militar. En particular es importante que los enlaces sean oficiales dúctiles, que

puedan entender la distinta lógica y los diferentes tiempos con que actúa el sistema parlamentario, al menos con relación a lo que es una estructura jerárquica y disciplinada como lo son las Fuerzas Armadas.

A algunos les resultó particularmente difícil comprender el esfuerzo y el tiempo que demanda la construcción del necesario consenso político para alcanzar soluciones duraderas, que cuenten con el respaldo de amplias mayorías. Pero también es necesario señalar la perceptible transformación que sufrieron muchos de esos cuadros militares tras su paso por el Congreso como enlaces de las Fuerzas Armadas. La experiencia les permitió en varios casos entender mucho mejor a sus mismos camaradas de armas, facilitando el diálogo civil-militar, instrumento decisivo para lograr la necesaria confianza entre los actores políticos y los jefes militares.

Con vistas al futuro, cabría decir que sería de extraordinaria utilidad designar al menos un oficial de cada arma que tuviera conocimientos técnicos en el área presupuestaria, porque ello ayudaría a la construcción del instrumento fiscal desde el Parlamento, evitando que esa tarea se haga casi exclusivamente en el Ejecutivo. Esto también contribuiría a lograr la necesaria transparencia que reclama un sistema democrático más perfeccionado, porque los aspectos secretos del presupuesto de las Fuerzas Armadas en realidad son mínimos y pueden preservarse si se utilizan procedimientos ya conocidos en el ámbito parlamentario y aplicados eficazmente en otras comisiones, como, por ejemplo, la que supervisa y controla a los organismos de inteligencia y seguridad.

Por tratarse de una materia como la defensa nacional, que requiere un enfoque multidisciplinario, es necesario contar con una masa crítica de información y de saberes específicos que no pueden concentrarse en pocas manos. Esto jerarquiza la presencia y actividad de abogados, economistas, politólogos y profesionales de la guerra, en su tarea de asesorar a los legisladores. Una vez establecidos por senadores y

diputados los lineamientos centrales de la legislación que se quiere proyectar, queda un largo trabajo de acopio de documentación y de búsqueda de información.

El análisis de la legislación comparada es y seguirá siendo de enorme utilidad, en particular aquella que proviene de los países con tradición democrática más afirmada. Debe aceptarse que muchos de los problemas planteados ya han encontrado solución en otras latitudes, y por más que sea imprescindible un proceso de adaptación a las condiciones políticas y culturales de cada país, hay constantes históricas que marcan un camino del que es difícil apartarse sin riesgo de caer en nuevos errores.

Cuanto más fuerte sea el trabajo académico, más oportunidades brindará al sistema político. Así se aprovecharán los logros alcanzados en ese espacio que fue tradicionalmente ignorado por las Fuerzas Armadas en el pasado. Más aún, la contribución será tanto más útil cuanto más plural sea el espectro de académicos consultados.

Si el enfoque legal necesita de profesionales de primera línea, lo mismo cabe decir de los economistas, quienes en particular deben tener especiales conocimientos sobre la construcción del presupuesto y de su gestión. La magnitud y la distribución de los recursos fiscales fue generalmente subestimada en la Argentina, producto de dos errores concurrentes: la convivencia con la inflación, que maltrató hasta extremos inaceptables la cultura presupuestaria para convertirla en virtualmente inexistente, y la autonomía militar que, sobre todo durante los gobiernos de facto, tornó inelástico el gasto en defensa.

Esto en cuanto al gasto global, ya que la distribución interna del mismo se hizo al compás de las luchas internas por el poder, antes que como producto de la aplicación de una estrategia. La porción de la torta presupuestaria que le correspondió históricamente a cada fuerza fue el resultado de una disputa en la que no podría generalmente reconocerse consideraciones estratégicas de peso significativo, sino más bien

las circunstanciales posiciones de poder que cada una de ellas alcanzó en cada oportunidad.

El trabajo de los asesores fue logrando, en sucesivas aproximaciones, textos legales cada vez más depurados que luego eran sometidos al análisis de los políticos. Y allí, en más de un caso, predominaron razones electorales o de momento que frustraron los acuerdos logrados en el nivel técnico. Pero así es la política. Al respecto, es necesario entender que todo tiene su tiempo y su momento, algo que incluso los asesores no siempre aceptaron de buen grado.

Cuando a veces se critica la democracia por la lentitud de sus decisiones y por lo que aparece como un interminable regateo entre los partidos, se olvida que la legitimación por el voto, que es el sustento de todo político, tiene momentos que hay que respetar. La estabilidad democrática permite que un grupo pequeño, pero muy activo de legisladores y también de hombres de la rama ejecutiva tenga la necesaria continuidad en su función y alcance con el tiempo un elevado nivel de conocimiento de la problemática de la defensa. Esto es lo que facilita decisivamente la búsqueda de soluciones una vez que se han superado las coyunturas electorales. Por lo menos en la experiencia argentina, permitió sostener en el tiempo el esfuerzo de construcción legislativa y política de la defensa.

Esos mismos políticos fueron también los que aprovecharon en mayor grado las oportunidades que ofreció y aún ofrece el sistema internacional para analizar, discutir e informarse sobre los sistemas de defensa en los países con larga tradición democrática y sobre todo aquellos que han transitado exitosamente desde la dictadura a la democracia, construyendo sistemas sólidos y perdurables.

Es equivocado esperar que un gran número de legisladores se interese por los temas de defensa, más aún en países que no tienen gran nivel de exposición internacional y que, por lo tanto, asuman responsabilidades significativas en la defensa continental. Esa realidad

tampoco abre perspectivas para que las industrias de la defensa, que son grandes dadores de trabajo en los países centrales, tengan gravitación como empleadores, algo que daría relevancia política al área.

Pero ese reducido núcleo de legisladores puede en cambio ser un motor impulsor del cambio, a condición de persistir tenazmente en su tarea, en particular si actualizan sistemáticamente su pensamiento y tienen la habilidad de plantearlo apropiadamente a sus pares.

El intercambio de experiencias con países como los Estados Unidos de América, la República Federativa de Brasil, la República de Chile y el Reino de España fueron enriquecedores para los mismos legisladores y, obviamente, para sus asesores. Ello sirvió no sólo para solidificar posiciones que necesitaban demostrarse en otros contextos, sino también para ponerse al día con las nuevas concepciones que se iban construyendo en el mundo de la posguerra fría. En particular fue muy exitosa la realización de seminarios permanentes con los países de la región, en los que se pasaba revista a los aspectos centrales de la visión estratégica de cada uno de ellos.

Las políticas de defensa se nutren en buena medida de percepciones y éstas se construyen a partir de la historia de cada país, de sus experiencias, de sus temores y de sus acechanzas. Es necesario entender esto sin pretender cambiarlo en forma rápida. El abandono de ciertas percepciones es de hecho un cambio cultural y esto no se logra en poco tiempo. Sin embargo, para la construcción de una política regional es decisivo entender cómo piensan y cómo sienten los vecinos, pues de lo contrario se construyen formalmente teorías que no pueden ser aceptadas por la contraparte.