

2.

**Defensa Nacional y relaciones cívico-militares  
en la Argentina: del modelo peronista a la  
nueva democracia\***

Marcelo Fabián Sain\*\*

---

\* Ponencia presentada en la sesión "Civil-Military Relations and Challenges to Democracy at the Millennium" del Latin American Studies Association XXII International Congress, Miami, Florida, Estado Unidos. 16-18 de marzo de 2000.

\*\* Investigador del Programa de Investigación Fuerzas Armadas y Sociedad (PIFAS), Universidad Nacional de Quilmes.

pg. 8 que contenido tiene la ley y de que se ocupa.

Ley 14.071 Seguridad Interior 01/1/1951

Doctrina West Point. pg 11 (1964)

Caracterización de seguridad nacional pg 12 *recomendar el 0º de ley* 16970

DSN pag. 11

## Introducción

El presente trabajo se propone abordar analíticamente los diferentes *modelos de defensa nacional* establecidos durante los últimos 40 años en la Argentina en las sucesivas leyes que regularon la defensa nacional a lo largo de ese período, a saber:

- a) el *modelo peronista*, expresado en la *ley 13.234*, primera norma regulatoria de la defensa nacional con que contó el país y sancionada en 1948;
- b) el *modelo securitista*, cristalizado en la *ley 16.970*, promulgada en 1966 durante el gobierno militar del Gral. Juan Carlos Onganía; y
- c) el *modelo neodemocrático*, sintetizado en la *ley 23.554*, sancionada en 1988 durante el gobierno de Raúl Alfonsín y actualmente vigente.

Cada uno de estos modelos delineó un paradigma en materia de defensa nacional y supuso un conjunto de parámetros institucionales referidos a las distintas misiones y funciones establecidas para las *Fuerzas Armadas*, en particular, aquellos relacionados con la seguridad interior. Además, todo ello fue la expresión del conjunto de relaciones cívico-militares en cuyo contexto dichos paradigmas y parámetros fueron formulados e instituidos y que, de alguna manera, configuraron relaciones estructuradas sobre la base del papel político que fueron asumiendo las Fuerzas Armadas desde los años '40 hasta los '80. Vayamos a su consideración.

### 1930 Protagonista El modelo peronista.

A partir de 1930, cuando un golpe castrense exitoso derrocó al gobierno constitucional de Hipólito Irigoyen, el poder militar se proyectó como uno de los protagonistas centrales del sistema político argentino.<sup>1</sup> Desde entonces, las Fuerzas Armadas se fueron convirtiendo, poco a poco, en verdaderos sujetos de poder, en actores que contaban con un alto y creciente grado de autonomía política y de corporativización institucional dentro del escenario nacional. Su intervención política tuvo variadas modalidades de expresión que abarcaron desde el ejercicio de formas de arbitraje en las pujas políticas partidarias y sociales hasta el posicionamiento como factor de poder de fuerzas políticas locales o como grupo de presión contra sectores políticos y gubernamentales adversos. Tal como se apreció durante los años '30 y, en particular, durante el interregno dado entre el golpe militar del 4 de junio de 1943 y la asunción de Juan Domingo Perón como presidente constitucional en 1946, las Fuerzas Armadas y, en particular, el Ejército, aún cruzado por numerosos conflictos y disputas

Factores  
de  
poder  
Grupo  
del  
poder

<sup>1</sup> Véase: POTASH, Robert, *El Ejército y la política en la Argentina, 1962-1973*, Hyspamérica, Buenos Aires, II tomos, 1985; ROUQUIÉ, Alain, *Poder militar y sociedad política en la Argentina*, Emecé Editores, Buenos Aires, II tomos, 1994.

## Poder FF.AA. agente de arbitraje

internas, se limitó, más bien, a intervenir en procura de encontrar una salida política auspiciosa a corto plazo, conformando gobiernos militares de carácter *provisorios* y *orientativos*. Se trató de experiencias en las cuales el poder castrense intentó direccionar, orientar y condicionar el proceso político local,<sup>2</sup> constituyéndose así en agentes de arbitraje de las disputas políticas, pero no de ejercicio directo y permanente del poder gubernamental.

Esta impronta quedó claramente expresada durante el gobierno militar iniciado en junio de 1943. El entonces Coronel Perón, hombre clave del núcleo castrense que ejerció el poder hasta las elecciones de 1946, se desempeñó como secretario de Trabajo y Previsión y como ministro de Guerra, y desde esos organismos, desarrolló lo que Ernesto López denominó un "manejo coyuntural" del Ejército tendiente a proyectarlo como instrumento de reorganización del sistema político y del Estado, apuntando a producir una redefinición política en el marco de una fuerte alianza entre dicha fuerza y los sindicatos.<sup>3</sup>

Este proceso no estuvo exento de virulentas confrontaciones desatadas en el interior de esa fuerza. La impronta populista que Perón le infringió a su proyección política desde la estructura del gobierno militar fue resistida tanto por algunos de sus camaradas del Ejército —básicamente, del arma de caballería— como por la Marina, dos sectores que en 1945 intentaron desarticular dicha proyección a través del encarcelamiento del polémico pero cada vez más popular Coronel. Ellos expresaban, además, el fuerte rechazo que Perón despertaba entre los partidos políticos tradicionales, desde los conservadores hasta los comunistas y radicales. Vale decir, Perón no expresaba al conjunto de las Fuerzas Armadas ni del sistema partidario argentino, pero sí a aquel sector compuesto por sindicatos y dirigentes laboristas, socialistas y narcosindicalistas que a partir del 17 de octubre de ese año se impuso a través de una incontenible movilización popular.

Así, estas pujas apuntalaron la participación política de los militares y reforzaron aquella pauta de arbitraje que ya había sido puesta de manifiesto a comienzo de los '30. Como lo señaló López, "Perón operó políticamente desde su respaldo en la institución castrense" y, "mediante la alianza del Ejército con los sindicatos y, más tarde, con la constitución de un partido político", consiguió participar y triunfar en las elecciones de febrero de 1946. El Ejército fue, entonces, el escenario principal en el que se dirimió la correlación de fuerzas político-castrense desatada en 1945 entre peronistas y antiperonistas y fue el ámbito desde donde Perón conformó la organización política que lo llevó a la presidencia de la Nación. Sin embargo, una vez iniciado su mandato presidencial, Perón postuló un nuevo papel político para los uniformados y propuso una relación "mediada, no directa" entre las Fuerzas Armadas y el sistema político, esto es, una relación asentada en la subordinación militar a los poderes constitucionales.<sup>4</sup>

## Relación mediada no directa

<sup>2</sup> Este tipo de régimen militar es coincidente con el "modelo moderador" de relaciones civico-militares conceptualizado por Alfred Stepan en: STEPAN, Alfred, *Brasil: los militares y la política*, Amorrotu editores, Buenos Aires, 1972.

<sup>3</sup> LÓPEZ, Ernesto, "El peronismo en el gobierno y los militares", en MIGUENS, José Enrique y TURNER, Frederick, *Racionalidad del peronismo*, Planeta, Buenos Aires, 1988.

<sup>4</sup> Ibid.

DDN

El marco conceptual e institucional en cuyo contexto Perón estructuró su vínculo con las Fuerzas Armadas giró en torno de lo que se dio en llamar Doctrina de la Defensa Nacional (DDN). Este cuerpo doctrinal venía siendo sistematizado por Perón desde 1944 y había sido expuesto en numerosas conferencias y exposiciones públicas. Se sustentaba, por un lado, en una visión convencional y limitada de la guerra, la que, en proyección, contemplaba la posibilidad de confrontaciones bélicas locales con los países vecinos, en particular con Chile y con Brasil. Con Chile existían cuestiones limítrofes irresueltas y con Brasil la Argentina mantenía una manifiesta rivalidad por el predominio político-militar en el área de América del Sur. Desde los años '30, estas dos hipótesis de conflicto de carácter vecinal configuraban los parámetros predominantes en torno a los cuales se organizaron y desplegaron las Fuerzas Armadas argentinas.

Ho ABE  
y 20  
Cayancu

Por otro lado, la DDN también suponía una visión total de la guerra. En una conferencia brindada en 1944 acerca del significado de la defensa nacional desde el punto de vista militar, Perón indicó que aquella no configura una esfera de la vida nacional restringida únicamente a las Fuerzas Armadas de un país, sino que comprometía a "todos sus habitantes, todas las energías, todas las riquezas, todas las industrias y producciones más diversas". En ese marco, dijo que las Fuerzas Armadas no eran más que "el instrumento de lucha de ese gran conjunto que constituye la «Nación en armas»".

\*

Un país en lucha puede representarse con un arco con su correspondiente flecha, tendido al límite máximo que permite la resistencia de su cuerda y la elasticidad de su madero, apuntando hacia un solo objetivo: ganar la guerra. Sus fuerzas armadas están representadas por la piedra o el metal que constituye la punta de la flecha; pero el resto de ésta, la cuerda y el arco, son la Nación toda, hasta la mínima expresión de su energía y poderío [...]. La defensa nacional de la patria es un problema integral, que abarca totalmente sus diferentes actividades; que no puede ser improvisada en el momento en que la guerra viene a llamar a sus puertas, sino que es obra de largos años de constante y concienzuda tarea; que no puede ser encarada en forma unilateral, como es su solo enfoque por las fuerzas armadas, sino que debe ser establecida mediante el trabajo armónico y entrelazado de los diversos organismos del gobierno, instituciones particulares y de todos los argentinos, cualquiera sea su esfera de acción; que los problemas que abarca son tan diversificados, y requieren conocimientos profesionales tan acabados, que ninguna capacidad ni intelecto puede ser ahorrado [...].<sup>5</sup>

De acuerdo con esta visión de "guerra total", Perón asumía que, desatado un enfrentamiento bélico y dados los avances de la tecnología militar, la totalidad de los recursos humanos y materiales de un país así como sus fuerzas productivas nacionales debían comprometerse -y ser organizadas por el Estado- en el sostenimiento del esfuerzo bélico militarmente consumado por sus Fuerzas Armadas.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> PERÓN, Juan Domingo, "Significado de la defensa nacional desde el punto de vista militar", en PERÓN, Juan Domingo, *Perón y las Fuerzas Armadas*, Peña Lillo Editor, Buenos Aires, 1982, pp. 35-36 y 51.

<sup>6</sup> Véase: LÓPEZ, Ernesto, "Doctrinas Militares en Argentina: 1932-1980", en MONETA, Carlos, LÓPEZ, Ernesto y ROMERO, Alberto, *La Reforma Militar*, Editorial Legasa, Buenos Aires.

## Aguirre externa

Así, la defensa nacional era conceptualizada como el esfuerzo desarrollado por el país en función de hacer frente a situaciones conflictivas derivadas de agresiones militares de origen externo, esto es, agresiones contra el territorio nacional llevadas a cabo las Fuerzas Armadas de otros países. Las Fuerzas Armadas locales constituían apenas el instrumento militar de tal esfuerzo.

Pues bien, en el marco de estos parámetros conceptuales, era central que la Argentina alcanzara un mayor nivel de autonomía respecto de los recursos estratégicos vitales para sostener un esfuerzo de guerra, particularmente en todo lo relativo a la industria de base y, en su marco, a la producción de acero, petróleo y carbón, así como también en lo relativo a la producción y provisión de armamentos militares. Sin embargo, el estallido de la Segunda Guerra mundial y el consecuente cierre de los mercados internacionales y la reorientación de la producción industrial de los países desarrollados, imposibilitó a la Argentina el acceso concreto a recursos estratégicos y al mercado de armas; lo que colocaba a las Fuerzas Armadas locales frente a una virtual carencia de elementos básicos en el corto plazo y producía serios obstáculos para el desarrollo de un hipotético esfuerzo de guerra de corte convencional durante un lapso extendido de tiempo. Esta vulnerabilidad de base y defensiva ya era vista con preocupación por los militares que llegaron al gobierno tras el golpe de 1943.<sup>7</sup>

El Cnl. Perón era consciente de la vulnerabilidad argentina en materia de defensa nacional. Por ello, entre los postulados centrales de la DDN se incluía la existencia de un Estado que adoptara un papel protagónico y dinámico en la planificación, explotación y control de los recursos humanos y materiales fundamentales para un desarrollo nacional autónomo y, en su interior, para un esfuerzo de guerra. Para ello era central lograr un sostenido proceso de industrialización —en especial, de industrialización pesada— y conseguir una autosustentación económica. En el contexto de la DDN, se postulaba un modelo de desarrollo industrial autónomo en el mayor grado posible ya que, para Perón, el "problema industrial" constituía el "punto crítico de nuestra defensa nacional".<sup>8</sup>

En este marco doctrinal, las Fuerzas Armadas constituían instancias básicas del desarrollo nacional, adjudicándoles tareas productivas de envergadura en el área siderúrgica y petroquímica. La Dirección General de Fabricaciones Militares creada en 1941 bajo la orientación del Gral. Manuel Savio recibió un sostenido impulso en el marco del denominado "Primer Plan Quinquenal (1947-1952)", del que posteriormente se conformó la Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (SOMISA). Del mismo modo, fue notable el grado de reequipamiento sostenido que tuvieron las Fuerzas Armadas y, en especial, el Ejército, el que mediante la incorporación de blindados y unidades

<sup>7</sup> Además, la tradicional tendencia de la política exterior argentina de rechazo y confrontación con los lineamientos proyectados por los Estados Unidos hacia la región, sumado a la actitud neutralista seguida por nuestro país desde el estallido de la contienda bélica mundial, colocó a la Argentina como una amenaza para los intereses políticos norteamericanos en América Latina. El virtual embargo económico decretado por los Estados Unidos contra la Argentina, sumado al permanente hostigamiento político-diplomático y a la exclusión de la asistencia militar estadounidense —e incluso a la amenaza militar indirecta—, afectó severamente el desarrollo de las instituciones militares locales y minó la posición argentina en el marco de la concepción de guerra vigente en ese momento y en el contexto de balance de poder subregional.

<sup>8</sup> PERÓN, Juan Domingo, "Significado de la defensa nacional...", op.cit., p. 44.

motorizadas, la modernización organizativa y la adquisición de nuevos sistemas de armas modernas, alcanzó un amplio despliegue territorial y profesional.

Ahora bien, un paso fundamental para la institucionalización de estos criterios doctrinales estuvo dado por la promulgación en 1948 de la primera ley de Defensa Nacional existente en el país, es decir, la primera ley que reguló la organización institucional necesaria para hacer frente a eventuales situaciones de guerra. En efecto, 1ro de septiembre de ese año, la Cámara de Senadores de la Nación sancionó la ley 13.234<sup>9</sup> destinada a la "organización de la Nación en tiempo de guerra las que serán adoptadas en tiempo de paz". Dicha ley reguló exclusivamente todo lo atinente a la dirección de la guerra, la organización territorial en tiempo de guerra, la defensa interior en tiempo de guerra y las requisiciones para la defensa nacional.

Con relación a la dirección de la guerra, la ley le fijó al Presidente de la Nación, en su carácter de jefe supremo de la Nación, comandante en jefe de las Fuerzas Armadas y presidente del Consejo de Defensa Nacional (CODENA), la "responsabilidad superior de la preparación, organización y dirección de la defensa nacional" (art.1ro). El conjunto de "previsiones necesarias para la organización de la Nación en tiempo de guerra" debía ser adoptada en tiempo de paz de acuerdo a las directivas fijadas por el CODENA, mientras que a los ministerios o secretarías de Estado le correspondía la preparación y ejecución de las medidas destinadas ala aplicación de aquellas previsiones (art.2do). De este modo, luego del Presidente de la Nación, el CODENA se constituyó en la instancia de conducción y organización superior más importantes en materia de defensa nacional y, particularmente, en la organización nacional para la guerra. Se le otorgó la responsabilidad de establecer "las medidas tendientes a pasar de la organización del país en tiempo de paz a la organización para tiempo de guerra" y de emitir las orientaciones necesarias a todos los organismos del Estado en todo lo relacionado con la movilización de las Fuerzas Armadas; la organización de la defensa civil, la seguridad interior y el funcionamiento de la administración y de los servicios públicos; el aseguramiento del ritmo de trabajo intensivo en todos los órdenes de la producción, el comercio y la industria; y, finalmente, la creación de los organismos necesarios para planificar, coordinar y dirigir el aprovechamiento del potencial de guerra de la Nación (art.3ro). Para ello, el CODENA debía fijar, en tiempo de paz, las atribuciones y responsabilidades de cada ministerio o secretaría de Estado en la "preparación del país para la guerra" y en la "movilización y utilización de las personas y recursos concerniente a cada rama de la administración pública" y de las actividades privadas (art.7mo). La movilización de las Fuerzas Armadas y de todos aquellos recursos correspondientes a los ministerios civiles debía ser ejecutada por los respectivos organismos militares o civiles, pero siguiendo la orientación y los planes aprobados por el CODENA (arts.8vo y 9no), para lo cual debía establecer, en tiempo de paz, las prioridades para la utilización de las personas y recursos según las necesidades de las Fuerzas Armadas y de los ministerios civiles y debía disponer y utilizar todas "las fuerzas de que dispone la Nación, los establecimientos destinados a la fabricación del material de guerra, la movilización industrial, la distribución de la mano de obra y las materias primas, y todo lo concerniente al abastecimiento general para las tropas, población civil y las necesidades de la producción económica" (art.10mo).

---

<sup>9</sup> Publicada en *Boletín Oficial*, Buenos Aires, 10 de septiembre de 1948.

El CODENA se componía del conjunto de los ministros del poder ejecutivo y las resoluciones tendientes a resolver "los problemas fundamentales que atañen a la organización general de la Nación para la guerra" debían ser tomadas en su seno en acuerdo general de ministros. Había sido creado el 20 de septiembre de 1943 por acuerdo general de ministros y bajo la inspiración del Cnl. Perón. A través de los dos-leyes 9330/43 y 13.939/44<sup>10</sup> —el primero de ellos era de carácter secreto—, se le fijaron como principales misiones en tiempo de paz las de determinar la correlación entre la política internacional y la preparación de todas las fuerzas del país para hacer frente a las necesidades de la defensa nacional; impartir a los diferentes organismos y ramas del gobierno nacional las directivas generales para la preparación y ejecución de la defensa nacional, sin intervenir en la disposición de las propias Fuerzas Armadas; armonizar las potencialidades del país con relación a su posición internacional y a los factores que influyen sobre el desarrollo nacional; y estudiar y evaluar los proyectos de leyes relativos a la organización defensiva del país y a las situaciones de emergencia en caso de guerra. En tiempo de guerra, se le sumaban la función de intervenir en la dirección superior de la guerra y los grandes problemas derivados de la misma, sin inmiscuirse en las operaciones militares. La ley 13.234 convalidó ambas normas y las funciones del CODENA allí establecidas.<sup>11</sup>

La conducción de la guerra en sus aspectos político-militares competía "directamente" al presidente de la Nación, para lo cual éste debía ser asistido por el "Gabinete de Seguridad Exterior" o "Gabinete de Guerra", presidido por el ministro de Relaciones Exteriores y compuesto por los secretarios de Relaciones Exteriores, de Guerra, de Marina y de Aeronáutica (art.11ro). A los efectos de la conducción de la guerra y de la coordinación de las fuerzas militares, dicho gabinete debía ser asistido por el "Estado Mayor de Coordinación", compuesto por jefes y oficiales de los Estados Mayores de las tres fuerzas castrenses (art.12do). Asimismo, en caso de guerra, el presidente de la Nación designaría un "Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas" encargado de la dirección integral de las operaciones con la asistencia del Estado Mayor de Coordinación (art.13ro).

EMCO

También se organizó un "Gabinete de Seguridad Interior", presidido por el ministro del Interior y compuesto por los secretarios de Justicia e Instrucción Pública, de Obras Públicas y de Salud Pública, y encargado de coordinar los problemas relativos al "frente interno de la Nación en guerra". Y, finalmente, se conformó un "Gabinete de Seguridad Económica", presidido por el ministro de Hacienda y compuesto por los secretarios de Agricultura, Comercio e Industria y de Trabajo y Previsión, y encargado de la coordinación de "los problemas de los abastecimientos, la producción, el comercio y las finanzas" (art.11ro).

En tiempo de guerra, el país sería dividido en "Zonas de Operaciones" terrestres, navales o aéreas, y en "Zona del Interior" (art.14to). En las primeras, un "Comando Superior" castrense ejercerá la autoridad total del gobierno militar, civil y

<sup>10</sup> Publicada en *Boletín Oficial*, Buenos Aires, 5 de junio de 1944.

<sup>11</sup> BALLESTER, Horacio, "El ordenamiento de la defensa nacional. La ley 13.234 de organización de la Nación para tiempo de guerra", en FRENKEL, Leopoldo (comp.), *El justicialismo. Su historia, su pensamiento y sus proyecciones*, Legasa, Buenos Aires, 1984, p. 338.

administrativo, subordinando inclusive a las autoridades civiles de dichas zonas (art.15to). La segunda comprende todo el territorio nacional que no haya sido declarado zona de operaciones y en ellas las autoridades civiles nacionales, provinciales y municipales mantendrían sus jurisdicciones y atribuciones típicas de tiempos de paz (art.17mo).

Posteriormente, la *ley 13.234* establece un conjunto de previsiones referidas a la defensa antiaérea en la zona del interior y establece un conjunto de prescripciones relativas a la "*vigilancia y defensa antiaérea territorial pasiva*". También regula el "*Servicio Civil de Defensa Nacional*" definiendo a éste como "*el conjunto de obligaciones que el Estado impone a sus habitantes no movilizados para el servicio militar a los efectos de contribuir directa e indirectamente a la preparación y sostenimiento del esfuerzo que la guerra impone a la Nación*". Dicho servicio debía ser decretado por el poder ejecutivo nacional y su preparación estaría a cargo del CODENA.

Finalmente, la mencionada ley establece un conjunto de extensas regulaciones acerca de las requisiciones en tiempo de guerra, comprendiendo los servicios personales y de sindicatos, las sociedades y asociaciones de todo género, la propiedad y el uso de los bienes muebles, inmuebles y semovientes, las patentes de invención y las licencias de explotación que resulten necesarios para la defensa nacional.

Pues bien, la *ley 13.234* dejó en manos del presidente de la Nación la conducción superior y centralizada del esfuerzo nacional en tiempo de guerra y de la preparación de dicho esfuerzo en tiempo de paz. Reflejando, asimismo, los parámetros básicos de la DDN claramente sintetizada por el peronismo, dicha norma no restringía la guerra al conjunto de operaciones bélicas llevadas a cabo por las Fuerzas Armadas, sino que comprometía al sistema político, administrativo, económico y social del país. No se estableció en ella el papel institucional de las Fuerzas Armadas ni fijó sus instancias de conducción, ni sus funciones y misiones o su estructura orgánico-funcional. Estos aspectos quedaron regulados en otras normas. Tampoco se conceptualizó en ella a la defensa nacional, aunque, a partir de su contenido y del marco doctrinal en el que se concibió, quedaba claro que ella englobaba el esfuerzo nacional necesario para hacer frente a agresiones militares externas, esto es, agresiones producidas por las Fuerzas Armadas de otro Estado. En cambio, en ella se fijó la estructura de gobierno, de gestión y operativa necesaria a los fines de la defensa nacional en tiempo de paz y de guerra. Para esto, por cierto, se le reservó al CODENA la responsabilidad institucional máxima en la preparación y coordinación del esfuerzo nacional defensivo, en asistencia del presidente de la Nación. Todo ello, en definitiva, convirtió a la *ley 13.234* en una norma precursora en la materia tanto en el ámbito nacional como regional.

Esta institucionalidad se completó con la creación en 1949 del ministerio de Defensa Nacional. Esto daba cuenta de otro aspecto básico de la DDN dado por la postulación de la pauta de estricta subordinación militar a las autoridades gubernamentales, esto es, el sostenimiento de un profesionalismo militar políticamente prescindente. Dicho profesionalismo debía conllevar una estructura institucional de conducción gubernamental sobre las Fuerzas Armadas y a ello apuntó esta importante



medida. En efecto, en junio de ese año, se sancionó y promulgó la *ley 13.529*<sup>12</sup> mediante la cual se establecieron los ministerios de Estado y sus competencias. En ella, al *ministerio de Defensa Nacional* se le fijaron importantes funciones en lo atinente a la conducción y coordinación de los asuntos referidos a la defensa nacional y de las fuerzas militares.

En lo atinente al papel institucional de las Fuerzas Armadas, en el marco del esquema normativo e institucional descrito, se le adjudicaba a ésta el papel central de ser los instrumentos castrenses de la defensa nacional, sin injerencia alguna en tareas relativas a la seguridad interior, más allá de las establecidas en la propia Constitución Nacional. El mantenimiento del "orden y la seguridad pública" eran tareas prioritarias de las fuerzas de seguridad y cuerpos policiales federales, tales como la Policía Federal Argentina, la Gendarmería Nacional y la Prefectura Nacional Marítima. La conducción orgánico-funcional de estas fuerzas y de las policías provinciales con relación a la seguridad federal era una responsabilidad del ministerio del Interior. Según lo dispuesto en la *ley 14.071*,<sup>13</sup> promulgada en noviembre de 1951, la armonización de las tareas policiales nacionales y provinciales en lo atinente al mantenimiento del orden y la seguridad pública, las disposiciones legales y normativas necesarias para ello, la orientación de las actividades de dichas fuerzas, el estudio y la proposición de los planes y funciones de las diversas policías y el intercambio de información entre ellas, eran funciones del Consejo Federal de Seguridad presidido por el ministro del Interior. Es decir, en este esquema institucional había una clara diferenciación funcional entre la defensa nacional y la seguridad interior y entre las Fuerzas Armadas y las fuerzas de seguridad y policiales.

14071  
Tercer

Ahora bien, en lo relativo a las relaciones cívico-militares, la relativa estabilidad político-institucional lograda durante los primeros años del primer gobierno peronista (1946-1952), estabilizada ciertamente asentada en una marcada profesionalización de las fuerzas militares, se comenzó a resquebrajar a fines de 1951 con el levantamiento militar encabezado por el Gral. (R) Benjamín Menéndez y del que formaron parte numerosos jefes y oficiales que, hacia 1955, formarían parte del grupo que protagonizó el derrocamiento del gobierno peronista y el inicio de la llamada "*Revolución Libertadora*" (1955-1958).

### **El modelo *seguritista***

El golpe militar que puso fin al segundo gobierno peronista en 1955 produjo una sustantiva redefinición de las relaciones cívico-militares y, en especial, del papel político desempeñado por las Fuerzas Armadas. Desde entonces, el sistema político argentino comenzó a girar en torno de tres grandes orientaciones que se constituyeron en condiciones de funcionamiento de ese escenario, a saber, (i) la exclusión política del peronismo y su proscripción electoral hasta 1973, (ii) la asunción, por parte de las

<sup>12</sup> Publicada en *Boletín Oficial*, Buenos Aires, 15 de julio de 1949.

<sup>13</sup> Publicada en *Boletín Oficial*, Buenos Aires, 13 de noviembre de 1951.

# Rol de los políticos

Fuerzas Armadas, del papel de guardianes tutelares y garantes de esa exclusión y (iii) la aceptación activa de la clase política no-peronista de las dos condiciones previas.<sup>14</sup> En diversos grados y con diferente intensidad según las circunstancias políticas y sociales, estos lineamientos fueron asumidos por todos los partidos políticos y sectores sociales enfrentados con el peronismo, y se mantuvieron hasta el colapso del último régimen militar en 1982. De esta manera, la dirigencia política, lejos de apuntalar la subordinación castrense a las autoridades civiles, propició y legitimó la proyección autonómica de los militares sobre el escenario político, haciendo de ello un eje fundamental para viabilizar, o al menos garantizar, el objetivo central de la marginación institucional del peronismo, e intentando, de ese modo y sobre esa base, consolidar una "democracia estable". Ante tal situación, no podría sostenerse que el militarismo y la imposibilidad de estabilización de un sistema democrático "genuino y pleno" fueran una responsabilidad exclusiva del comportamiento castrense.

En este marco, la intervención política de los militares adquirió características singulares. Su grado de autonomía política se amplió y el nivel de corporativización institucional que detentaron adquirió ribetes particulares, convirtiendo a las Fuerzas Armadas en actores tutelares del sistema político. Ese carácter tutelar estuvo dado por la capacidad militar de proyectarse políticamente como actores relevantes capaces de servir como *garantes* del mantenimiento y la vigencia de ciertas condiciones y patrones de funcionamiento y estructuración del sistema político en lo referente a la organización institucional del Estado, a la vinculación de éste con la sociedad civil y política y/o al funcionamiento de las organizaciones partidarias y sociales en general, y, al mismo tiempo, como *árbitros* del proceso político -al menos, en última instancia- perfilados a *dirigir* y *orientar* dicho proceso alrededor de las condiciones político-sociales impuestas unilateralmente por el propio poder militar.

El telón de fondo doctrinal de esta nueva impronta estuvo dado por la llamada "Doctrina de la Seguridad Nacional" (DSN)<sup>15</sup> que comenzó a difundirse en los cuarteles hacia fines de los años '50. Este cuerpo doctrinal conformó una nueva concepción de guerra, distinta de la DDN y compuesta por dos pilares centrales, a saber, el alineamiento internacional y la subordinación estratégico-militar a los Estados Unidos, en el marco de la contienda mundial sostenida contra el comunismo soviético y la institucionalización de las tareas de seguridad, vigilancia y policiamiento interior como función primordial de las Fuerzas Armadas de la región para combatir a la "subversión marxista" que se expresaba en los movimientos guerrilleros y en las formas de terrorismo político en el interior de los Estados latinoamericanos. En su contexto, los uniformados se pensaron a sí mismo como guardianes y policías del orden político interno ante la "amenaza comunista" permanente que había emergido en la región a partir del triunfo de la revolución cubana. En nuestro país, sin embargo, este concepto de guerra anticomunista fue entendido en forma muy amplia según las necesidades

<sup>14</sup> LÓPEZ, Ernesto, *Ni la ceniza, ni la gloria. Actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín*, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, 1994; CAVAROZZI, Marcelo, *Autoritarismo y democracia (1955-1983)*, CEAL, Buenos Aires, 1987.

<sup>15</sup> Para un abordaje pormenorizado de la *Doctrina de la Seguridad Nacional*, de su inserción en las Fuerzas Armadas argentinas y de las consecuencias de ello en el seno de estas instituciones y en el sistema político local, véase: LÓPEZ, Ernesto, *Seguridad Nacional y sedición militar*, Legasa, Buenos Aires, 1987. GARCÍA, Alicia, *La Doctrina de la Seguridad Nacional*, CEAL, Buenos Aires, 11 tomos, 1991.

doméstica de los militares locales, dando lugar a una interpretación adaptada en la que el antiperonismo castrense se convirtió en una prolongación del anticomunismo. En efecto, la DSN sirvió como instancia de legitimación de la intervención política recurrente de los uniformados, del mantenimiento de un amplio espacio de autonomía militar en función de tutelar el sistema político conforme la perspectiva política castrense y, en particular, del objetivo de exclusión política del peronismo que primaba desde la caída de éste en 1955.

Una detallada manifestación de esta posición la brindó el Gral. Juan Carlos Onganía, indiscutible referente militar de la época, durante su intervención en agosto de 1964 en la *V Conferencia de Ejércitos Americanos* en West Point, Estados Unidos. Allí, sostuvo que las Fuerzas Armadas eran el "*brazo fuerte de la Constitución*", pero indicó que los militares solamente le debían obediencia a la Constitución y a las leyes y no a los dirigentes o partidos que ejercían el gobierno institucional del país. A su vez, si el gobierno constitucional se extralimitaba en el ejercicio de sus atribuciones legales, violando los principios básicos del sistema republicano, las Fuerzas Armadas debían intervenir en el proceso institucional.

La subordinación [de las Fuerzas Armadas] es debida a la autoridad del gobierno en cuanto ésta emana de la soberanía popular, en cuyo nombre la ejerce, conforme a los preceptos constitucionales. El acatamiento es debido y referido, en última instancia, a la Constitución y a sus leyes; nunca a los hombres o a los partidos políticos que circunstancialmente pudiesen detentar el poder público. Si esto fuese así, quedaría trastocada la misión fundamental que compete a las Fuerzas Armadas; dejarían de ser apolíticas y se convertirían en guardias pretorianas al servicio de determinadas personas o agrupaciones políticas [...]. Está claro, entonces, que tal deber de obediencia habrá dejado de tener vigencia absoluta, si se produce al amparo de ideologías exóticas, un desborde de autoridad que signifique la conculcación de los principios básicos del sistema republicano de gobierno, o un violento trastocamiento en el equilibrio e independencia de los poderes, o un ejercicio de la potestad constitucional que presuponga la cancelación de las libertades y derechos de los ciudadanos. En emergencias de esta índole, las instituciones armadas, al servicio de la Constitución, no podrían, ciertamente, mantenerse impasibles, so color de una ciega sumisión al poder establecido, que las convertiría en instrumentos de una autoridad no legítima [...].<sup>16</sup>

Ahora bien, durante esos años, y particularmente a partir del golpe militar encabezado por el Gral. Onganía que dio lugar al inicio de la denominada "*Revolución Argentina*" (1966-1973), dicha impronta tutelar enmarcó la inauguración de un régimen militar-autoritario perfilados a eliminar las demandas sociales y políticas consideradas "*excesivas*" por los uniformados, a desactivar políticamente a los sectores populares, a desarticular sus organizaciones y a disciplinar coercitivamente a la oposición; y, por último, a la puesta en práctica de políticas orientadas a provocar una profunda transformación de la estructura socioeconómica y político-cultural del país, cuya manifestación más expresiva estuvo dada por la más violenta de la dictadura militares

<sup>16</sup> Discurso citado en: CAVAROZZI, Marcelo, *Autoritarismo y democracia (1955-1996). La transición del estado al mercado en la Argentina*, Ariel, Buenos Aires, 1997, pp.214-215.

# Régimen Burocrático-Autoritario

vividas en el país, es decir, el llamado "Proceso de Reorganización Nacional" (PRN) que se extendió desde 1976 a 1983.<sup>17</sup>

A diferencia de las experiencias anteriores, estos regímenes autoritarios combinaron dos objetivos centrales que los particularizaron como forma novedosa de dominación castrense, a saber, la represión política y la transformación económico-social. En su marco, las metas de la corporación militar no se redujeron exclusivamente a la desarticulación coercitiva de la estructura político-social que daba sustento a la sociedad "populista" precedente sino que se ampliaron hacia la creación de nuevas bases estructurales y hacia la conformación, en ese contexto, de nuevos sujetos sociales dominantes. Así, montaron verdaderos "regímenes burocrático-autoritarios" que implicaron, por un lado, la conformación de un sistema de exclusión política de los sectores sociales altamente activados, intentando desarticular coactivamente su presencia política y sus bases organizacionales y, por el otro lado, la constitución de un régimen político de tipo autoritario en el que las Fuerzas Armadas asumieron institucionalmente el gobierno nacional, sustentando un proyecto político y económico diseñado y definido corporativamente en el interior de esas fuerzas y sin fijar un tiempo de duración en la implementación de tales programas.<sup>18</sup> Con ello, las Fuerzas Armadas abandonaron las salidas tutelares indirectas y se instalaron institucionalmente en la conducción del poder estatal para llevar a cabo los cambios necesarios que permitiesen "modelar" una nueva matriz de país acorde con sus perspectivas conceptuales, convirtiéndose en agentes de transformación. Esta forma de intervención fue, pues, la expresión más acabada de la militarización de las relaciones cívico-militares iniciada en 1930.<sup>19</sup>

Este fue, en definitiva el contexto político, en el que se promulgó la segunda ley de Defensa Nacional con que contó la Argentina, la que reflejó claramente el conjunto de preceptos básicos de la DSN y del rol que en su marco se atribuían para sí mismo las Fuerzas Armadas. En efecto, el 6 de octubre de 1966, el gobierno militar encabezado por el Gral. Onganía promulgó la ley 16.970 de Defensa Nacional<sup>20</sup> a través de la cual se establecieron "las bases jurídicas, orgánicas y funcionales fundamentales para la preparación y ejecución de la defensa nacional, con el fin de lograr y mantener la seguridad nacional necesaria para el desarrollo de las actividades del país, en procura de sus objetivos nacionales" (art.1ro). La seguridad nacional, en tanto objetivo fundamental de la defensa nacional, era ambiguamente conceptualizada como "la situación en la cual los intereses vitales de la Nación se hallan a cubierto de interferencias y perturbaciones sustanciales" (art.2do), al mismo tiempo que la defensa nacional era entendida como "el conjunto de medidas que el Estado adopta para lograr

<sup>17</sup> Véase: CAVAROZZI, Marcelo, *Autoritarismo...*, op.cit.; CAVAROZZI, Marcelo, "Los ciclos políticos en la Argentina desde 1955", en O'DONNELL, Guillermo, SCHMITTER, Philippe y WHITEHEAD, Laurence (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, América Latina/2, Paidós, Buenos Aires, 1988; LÓPEZ, Ernesto, *Ni la ceniza...*, op.cit.

<sup>18</sup> O'DONNELL, Guillermo: 1966-1973. *El Estado burocrático-autoritario*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1982, cap. I.

<sup>19</sup> Véase: COLLIER, David (comp.), *Los nuevos autoritarismos en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1979; GARRETÓN, Manuel, "Proyecto, trayectoria y fracaso en las dictaduras del Cono Sur. Un balance", en CHERESKY, Isidoro y CHONCHOL, Jaques (comps.), *Crisis y transformación de los regímenes autoritarios*, EUDEBA, Buenos Aires, 1985.

<sup>20</sup> Publicado en el *Boletín Oficial*, Buenos Aires, 10 de octubre de 1966.

*para lograr la seguridad nacional*" (art.3ro). La *"política y estrategia nacionales"* darían *"las bases necesarias para establecer el grado de seguridad nacional concordante con las exigencias del desarrollo"* (art.4to). En este marco, la *seguridad nacional* y el *desarrollo* aparecen como el fin último del Estado, mientras que la *defensa nacional* es considerada como un medio, lo que, en verdad, convierte a esta norma en una *ley de seguridad nacional*. Ello se expresó con claridad cuando se estableció que la *seguridad nacional* requiere de *"la formulación, planeamiento y programación de las medidas de la defensa relaciones con el desarrollo nacional; la preparación y alistamiento de los medios del potencial militar; y el planeamiento y conducción de las operaciones militares"*, así como también *"la determinación de las funciones atribuciones y obligaciones de todas las autoridades nacionales, provinciales y municipales"* y *"el fortalecimiento de la conciencia nacional sobre la importancia de los problemas inherentes a la seguridad nacional"*, entre otros (art.6to).

En cuanto a la *defensa nacional*, la ley 16.970 le otorgó al presidente de la Nación la responsabilidad máxima en *"la dirección superior de la defensa nacional"* y, como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, *"la conducción superior de éstas"* (art.9no). En este marco, y *"a los fines e la seguridad nacional"*, se instituyó, con dependencia *"directa e inmediata"* del presidente de la Nación, los tres organismos básicos de la defensa nacional, esto es, el *"Consejo Nacional de Seguridad" (CONASE)*, el *"Comité Militar"* y la *"Central Nacional de Inteligencia" (CNI)* (art.11ro). Al CONASE se le fijaron amplias atribuciones en materia de seguridad nacional, tales como la efectuar el *"planeamiento de largo plazo de la política y estrategia nacional que afectan a la seguridad, sobre la base de la evaluación de los objetivos políticos que se haya propuesto alcanzar el Gobierno Nacional (...)"*, coordinar su accionar con el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), *"a fin de armonizar los planes respectivos"*, *"impartir las directivas a las autoridades responsables de la seguridad nacional"*, *"establecer las normas legales y la creación de los organismos necesarios a la defensa nacional, que complementen y refuercen la seguridad nacional"*, *"planear y coordinar la movilización del potencial humano y los recursos de la Nación"*, *"establecer zonas de seguridad"* y proveer la seguridad a esas zonas, *"integrar las políticas internas, externas, económicas y de defensa en lo relacionado a la seguridad nacional"*, *"intervenir en todo asunto relacionado con la dirección superior de la defensa nacional"* y requerir a todo organismo público nacional, provincial o municipal y entidades privadas *"los datos, estadísticas y demás informaciones que su trabajo exigiere"* (art.13ro). Era presidido por el presidente de la Nación y estaba integrado por *"los ministros del Poder Ejecutivo, los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas, como miembros permanentes, el secretario de Estado jefe de la Central Nacional de Inteligencia como asesor permanente en inteligencia y los secretarios de Estado como miembros no permanentes"* (art.12do).<sup>21</sup>

Por su parte, al Comité Militar, encabezado también por el presidente de la Nación e integrado por *"el ministro de Defensa y la Junta de Comandantes en Jefe, formada por los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas"* (art.19no), se le

<sup>21</sup> La integración del CONASE fue modificada a través de la ley 19.279 (art.3ro, inciso 4), quedando conformado por *"los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y los ministros y el Jefe de la Central Nacional de Inteligencia como asesor permanente en inteligencia"*.

establecieron las funciones de planeamiento de *"la estrategia militar y la conducción estratégica de las operaciones militares"*, la asignación de las *"responsabilidades operativas y logísticas a cada fuerza armada, de acuerdo con la planificación estratégica"*, el establecimiento de *"comandos conjuntos y específicos"* y la formulación de *"la doctrina conjunta de las Fuerzas Armadas y las políticas para el adiestramiento conjunto"* (art.20mo).

Finalmente, a la CNI se le asignó como funciones específicas la realización y centralización de *"las actividades de inteligencia necesarias al planeamiento de la política y estrategia nacional inherentes a la seguridad nacional"*, la provisión de *"inteligencia estratégica centralizada y evaluada al Consejo Nacional de Seguridad"*, la formulación de la *"doctrina nacional de inteligencia"*, la correlación y evaluación de *"la información concerniente a la seguridad nacional"*, proveyendo *"su adecuada difusión a los ministerios, comandos en jefe, secretarías de Estado y gobiernos de provincia"* y el mantenimiento del *"enlace técnico funcional con los organismos de inteligencia e información de los ministerios, comandos en jefe, secretarías de Estado y gobiernos de provincia"* (art.25to).<sup>22</sup>

En caso de guerra, el presidente de la Nación podría declarar *"Teatros de Operaciones"* en parte o partes del territorio nacional (art.33ro), quedando el comando de los mismos en manos de un oficial superior de las Fuerzas Armadas que designa el propio presidente a propuesta del Comité Militar (art.34to). La autoridad de este comandante sería ejercida por delegación del presidente de la Nación y comprendería *"la totalidad del gobierno civil y militar"* del área del teatro en cuestión (art.35to) y, cuando las *"necesidades de la seguridad"* lo impongan, podría recurrir a la requisición de bienes, la que debería ser dispuesta por el presidente de la Nación y efectivizada por las autoridades jurisdiccionales correspondiente.

En caso de *"conmoción interior"* originada *"por personas o por agentes de la naturaleza"*, podría recurrirse al *"empleo de las Fuerzas Armadas para restablecer el orden o prestar los auxilios necesarios"*, para lo cual podrían declararse *"Zonas de Emergencia"* a las órdenes de la autoridad militar a los efectos de la coordinación de los esfuerzos (art.43ro).

Finalmente, la ley 16.970 fijó el conjunto de regulaciones del *"servicio de defensa nacional"* compuesto por el *"servicio militar"* y el *"servicio civil de defensa"* y conformado por el conjunto de obligaciones a las personas destinadas asegurar su

---

<sup>22</sup> Posteriormente, mediante la ley 20.194, promulgada en febrero de 1973, se modificó la redacción del artículo 25to de la ley 16.970. Con ello, se instituyó la conformación de la CNI, quedando ésta integrada por *"los organismos de inteligencia del Estado [esto es, la Secretaría de Informaciones del Estado], de las Fuerzas Armadas y de la Policía Federal"*. Por su parte, también se incorporó un nuevo artículo -el 25to bis- en el cual se estableció la competencia y las funciones de la CNI. Ésta, en tanto órgano estatal superior en materia de inteligencia, se encargaba de, *"realizar las actividades necesarias para el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para la Seguridad"*, para lo cual debía *"planear, orientar, centralizar y coordinar la actividad de la Secretaría de Informaciones de Estado, de los Servicios de Informaciones de las Fuerzas Armadas, del Órgano de Inteligencia del Estado Mayor Conjunto y de la Superintendencia de Seguridad Federal [organismo de inteligencia de la Policía Federal Argentina], para producir Inteligencia Estratégica Nacional"*, *"confeccionar y mantener actualizada la Apreciación General de Inteligencia Estratégica Nacional, en el marco interno y externo"*, *"difundir la inteligencia Estratégica Nacional al Poder Ejecutivo Nacional, al Consejo Nacional de Seguridad, al Comité Militar, a los comandos en jefe de las Fuerzas Armadas y a los organismos de Planeamiento y Ejecución de la Seguridad Nacional"* y *"formular y mantener actualizada la doctrina estratégica nacional de inteligencia"*.

incorporación a las Fuerzas Armadas, como conscriptos o reservistas, o prestando servicios no militares.

Pues bien, esta ley configuró la expresión institucional de la DSN y, en su marco, no sólo se diluyó la distinción legal e institucional existente entre defensa nacional y seguridad interior, sino que las Fuerzas Armadas, además de sus funciones como instrumento militar de la defensa nacional, pasaron a conformar la instancia principal de control de la seguridad interna, todo lo cual fue convalidado por medio de un conjunto de normas posteriores que habilitaron la intervención operativa directa de las Fuerzas Armadas en la represión de la "subversión".



Esto ocurrió en un contexto político signado por la violencia. En efecto, hacia fines de los años '60, se produjo el surgimiento del fenómeno guerrillero,<sup>23</sup> y su paulatino crecimiento se dio en el marco de un proceso de radicalización de la activación política y de la movilización social de los sectores populares mayoritariamente identificados con el peronismo.<sup>24</sup> Ello hizo que, poco a poco, las Fuerzas Armadas fueran tomando parte activa en la lucha contra el accionar de esas organizaciones, inicialmente ejerciendo el control y la conducción operacional de las fuerzas policiales y de seguridad y a través del desarrollo de actividades de inteligencia y, más tarde, mediante la intervención directa en las operaciones de represión. Esta nueva experiencia, para la cual los militares se venían preparando desde mediados de la década del '60, condicionó decisivamente su desarrollo institucional posterior y, en particular, ello condujo a la modificación del enfoque castrense sobre el peronismo, vale decir, éste dejaba el lugar de enemigo principal de las Fuerzas Armadas a las organizaciones guerrilleras.

En junio de 1971, el gobierno militar promulgó la ley 19.081<sup>25</sup> a través de la cual se facultó al poder ejecutivo a emplear durante el estado de sitio a "las fuerzas armadas que considere conveniente en operaciones militares a fin de prevenir y combatir la subversión interna, el terrorismo y demás hechos conexos" (art.1ro). Se dispuso, además, que esta ley era parte integrante de la ley 16.970.

Reforzar  
ro 1 del  
FF.AA  
en seg.int

La llegada del peronismo al gobierno en 1973 dio lugar a una abierta confrontación en su interior entre el ala derecha y los sectores de la "tendencia revolucionaria" de izquierda, enfrentados por el control del aparato gubernamental y partidario. Este proceso no pudo ser encarrilado ni por el propio Perón, que en octubre de 1973 había asumido la presidencia de la Nación. Con su muerte en 1974 y la consecuente asunción como mandataria de Isabel de Perón, su mujer y hasta entonces vicepresidenta de la Nación, los hechos de violencia se multiplicaron. Desde entonces, el peronismo ortodoxo de derecha y la dirigencia sindical ocuparon un lugar dominante

<sup>23</sup> Durante los primeros años de la década de los '70, los principales grupos guerrilleros era (i) el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), de filiación marxista-leninista; (ii) las Fuerzas Armadas de Liberación (FAL), de filiación maoísta; (iii) las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR), de filiación castrista pero cercanas al peronismo de izquierda; (iv) los Montoneros, que era la guerrilla peronista; y (v) las Fuerzas Armadas Peronistas (FAP), de filiación peronista.

<sup>24</sup> Véase: OLLIER, María Matilde, *El fenómeno insurreccional y la cultura política (1969-1973)*, CEAL, Buenos Aires, 1986.

<sup>25</sup> Publicados en *Boletín Oficial*, Buenos Aires, 21 de junio de 1971.

en la estructura gubernamental, y el enfrentamiento contra los sectores juveniles y guerrilleros se fue extendiendo, al mismo tiempo que se fue profundizando la caótica situación económica y se fue instalando una imagen contraria a la continuidad del gobierno.

Las Fuerzas Armadas, por su parte, observaron con atención y temor el desenvolvimiento de la guerrilla y, ya a comienzos de 1975, consideraron que el gobierno peronista era incapaz de controlar la situación sin recurrir a ellas. En efecto, el 5 de febrero, el poder ejecutivo promulgó el *dto. "S" 261/75*<sup>26</sup> por medio del cual le ordenó al Comando General del Ejército "ejecutar las operaciones militares necesarias para neutralizar y/o aniquilar el accionar de los elementos subversivos" que actuaban en la provincia de Tucumán, e instruyó al ministerio del Interior para que dispusiera bajo el control operacional del Ejército "los efectivos y medios de la Policía Federal" que fuesen requeridos. Por su parte, el 6 de octubre, el alicaído gobierno promulgó el *dto. 2.770/75*<sup>27</sup> mediante el cual se creó el "Consejo de Seguridad Interna", presidido por el presidente de la Nación e integrado por los ministros del poder ejecutivo nacional y por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, a los efectos de que dirigiera "los esfuerzos nacionales para la lucha contra la subversión" y la ejecución de toda tarea que derive de ello. Asimismo, al "Consejo de Defensa", presidido por el ministro del ramo e integrado por los jefes militares, se le incorporaban nuevas atribuciones, tales como la de "asesorar al presidente de la Nación en todo lo concerniente a la lucha contra la subversión", proponer las medidas necesarias para su implementación, coordinar con las autoridades nacionales, provinciales y municipales la ejecución de las mismas, "conducir la lucha contra todos los aspectos y acciones de la subversión" y "planear y conducir el empleo de las Fuerzas Armadas, fuerzas de seguridad y fuerzas policiales para la lucha contra la subversión". Ese mismo día, también se promulgaron el *dto. 2.771/75* y el *dto. 2.772/75*.<sup>28</sup> A través del primero, se facultó al Consejo de Defensa a que, por medio del ministerio del Interior, suscribieran con los gobiernos provinciales convenios que "coloquen bajo su control operacional al personal y a los medios policiales y penitenciarios provinciales" que le sean requeridos para "su empleo inmediato en la lucha contra la subversión". Y mediante el segundo se ordenó a las Fuerzas Armadas que, bajo "el comando superior del presidente de la Nación" ejercido a través del Consejo de Defensa, procedieran a "ejecutar las operaciones militares y de seguridad" que fuesen necesarias para "aniquilar el accionar de elementos subversivos en todo el territorio del país".

Pues bien, cuando el 24 de marzo de 1976 la *Junta Militar* compuesta por los Comandantes en Jefe de las tres Fuerzas Armadas asumió el gobierno, se inició la dictadura militar más violenta y transformadora de la historia argentina. Dicha dictadura supuso un quiebre en el accionar del poder militar no sólo por la tendencia autodefinida y autosustentada de la injerencia castrense dentro del sistema político, sino particularmente por la capacidad de reconstitución de las condiciones de dominación

*verdadero objetivo del golpe*

<sup>26</sup> Norma citada en: GARCÍA, Alicia, *La Doctrina de la...*, op.cit., tomo 2, p. 146.

<sup>27</sup> Publicado en *Boletín Oficial*, Buenos Aires, 4 de noviembre de 1975.

<sup>28</sup> Publicados en *Boletín Oficial*, Buenos Aires, 4 de noviembre de 1975.



social, la redefinición del papel del Estado y la reestructuración social y política que implicó ese accionar, en el marco de la más cruel experiencia de *terrorismo de Estado* observado en el Cono Sur.

La violenta represión desatada desde el Estado no fue una respuesta lógica y proporcionada al accionar de la "*subversión*". Las características de la maquinaria represiva estatal y la cantidad de víctimas de ese sistema no solamente reflejaron la magnitud e intensidad del "*genocidio*" producido sino que demostraron que las metas del PRN iban más allá de aquel objetivo. Entre 1976 y 1979, fueron desaparecidas cerca de 9.000 personas identificadas.<sup>29</sup> Otras 1.898 personas fueron asesinadas y sus cadáveres fueron encontrados e identificados posteriormente<sup>30</sup> y se calcula que existieron entre 5.000 y 9.000 personas cuyas desapariciones no fueron denunciadas.<sup>31</sup> En suma, a lo largo de toda la dictadura, hubieron en la Argentina entre 16.000 y 21.000 personas muertas por la represión castrense.

Ahora bien, a lo largo de todo el PRN, las Fuerzas Armadas no consiguieron conformar una estructura de gobierno cohesionada ni pudieron generar una situación político-institucional interna unificada. Fraccionadas institucionalmente y enfrentadas políticamente, terminaron montando un sistema decisorio subordinado a una multiplicidad de lógicas e intereses políticos casi siempre divergentes. Esto, sumado a la incapacidad demostrada por los jefes militares para resolver conflictos sociales y políticos y para establecer ciertas vinculaciones con la sociedad política, afectó la implementación de las políticas públicas e hizo que la crisis gubernamental y la inestabilidad del régimen fueran patrones recurrentes durante todo el período autoritario.<sup>32</sup>

La derrota político-militar en la guerra de Malvinas ocurrida en 1982 marcó el inicio de la "*ruptura*" del régimen militar inaugurado en 1976. La crisis en la que quedaron sumidas las Fuerzas Armadas y, en particular, el gobierno militar, se convirtió rápidamente en una crisis del régimen. La fragmentación del poder militar aceleró los tiempos políticos de la transición y la pretensión castrense de articular una salida política controlada por las Fuerzas Armadas se diluyó en el mismo momento en que se supo de la rendición de las tropas argentina en el Atlántico Sur. A pesar de que el poder militar no abandonó la pretensión de mantener cierto protagonismo en el proceso político que se abría, la brusca reducción de los márgenes de maniobra disponible y las

---

<sup>29</sup> COMISIÓN NACIONAL SOBRE LA DESAPARICIÓN DE PERSONAS, *Nunca Más*, EUDEBA, Buenos Aires, 1985.

<sup>30</sup> ASAMBLEA PERMANENTE POR LOS DERECHOS HUMANOS, *Las cifras de la Guerra Sucia*, APDH, Buenos Aires, 1988.

<sup>31</sup> GARCÍA, Prudencio, *El drama de la autonomía militar*, Alianza Editorial, Madrid, 1995, cap. III.

<sup>32</sup> Véase: FONTANA, Andrés, "Forças Armadas e ideología neoconservadora: o «encolhimento» do Estado na Argentina (1976-1981)", en revista *Dados*, Rio de Janeiro, vol.27, nro.3, 1984; RICCI, María Susana y FITCH, Samuel, "Los últimos regímenes militares en Argentina, 1966-1973 y 1976-1983", en GOODMAN, Louis, MENDELSON, Johanna y RIAL, Juan (comps.), *Los militares y la democracia. El futuro de la relaciones civilo-militares en América Latina*, Sociedad de Análisis Político, Montevideo, 1991; CASTIGLIONE, Marta, *La militarización del Estado en la Argentina (1976/1981)*, CEAL, Buenos Aires, 1992; QUIROGA, Hugo, *El tiempo del "Proceso". Conflictos y coincidencias entre políticos y militares, 1976-1983*, Fundación Ross, Rosario, 1994, cap. II.

tensiones y enfrentamientos que se suscitaron en el interior del aparato militar, lo obligaron a iniciar una salida política con condicionamientos mayores a los pretendidos.

De todos modos, tal como lo señaló López, el proceso transicional abierto a partir de entonces no supuso ningún tipo de acuerdos o modalidades de concertación entre civiles y militares, pero tampoco existió "una entera derrota política de los militares y una plena ocupación de los espacios y recursos de poder por parte de los civiles, que los ubicara en una sólida posición de predominio y control respecto de los militares".<sup>33</sup> Efectivamente, este proceso no configuró una transición pactada, como sí sucedió poco tiempo después en otros países de la región. Se trató, más bien, de una transición por colapso, esto es, una transición determinada por la ruptura del régimen militar, cuyo desencadenante definitivo estuvo dado por la derrota de Malvinas. Vale decir, no consistió en una liberalización provocada o forzada por la oposición política al poder militar ni por la movilización de la sociedad, sino que devino como consecuencia de la implosión de la dictadura.

Nuevo país  
3

A partir del colapso del PRN, el escenario político argentino se redefinió sustantivamente. La profunda reconversión económico-social llevada a cabo por el régimen militar desestructuró la matriz social y política que convertía a los sectores populares y a la clase obrera en un actor fundamental dentro del sistema político local y, con ello, se desarticulaban las bases de sustentación del peronismo como la más importante fuerza político-social de ese escenario. Al compás de ello, se configuró un nuevo poder económico del que surgieron nuevas fracciones políticas y sociales dominantes. Este conjunto de cambios estructurales sentó las bases del nuevo escenario político. El protagonismo militar en la autoría de semejantes cambios fue decisivo. Pero también fueron importantes los cambios y transformaciones que tuvieron lugar en el interior de las propias Fuerzas Armadas, abriéndose en ellas una etapa signada por una profunda crisis profesional que cruzó de cabo a rabo sus instituciones y que afectó a todos sus cuadros.<sup>34</sup> Esta situación dio lugar a la desaparición de la condición de exclusión y proscripción del peronismo como parámetro central del escenario político local, al mismo tiempo que supuso la desarticulación de la proyección castrense como agente de esa exclusión y, más aún, como sujeto de poder institucionalmente autónomo. Así, el año 1983 significó el quiebre de la lógica política inaugurada en 1955 y, en su conjunto, del tipo de relaciones cívico-militares que se correspondieron con esa lógica.

Peronismo  
no lo  
es ya  
lo  
esencial

### El modelo neodemocrático

El proceso de democratización iniciado en 1983 dio lugar a la aparición de nuevas tendencias y a un nuevo tipo de relaciones cívico-militares. En lo relativo a las Fuerzas Armadas, pudo observarse que, desde entonces, éstas sufrieron los impactos de las nuevas condiciones socio-políticas y, particularmente, de los profundos cambios que

<sup>33</sup> LÓPEZ, Ernesto, *Ni la ceniza...*, op.cit., pp.47 y 48.

<sup>34</sup> LÓPEZ, Ernesto, "Crisis de identidad profesional. Los militares argentinos entre una Pascua y un Carnaval", en revista *Nueva Sociedad*, Caracas, nro.95, mayo/junio de 1988; TALENTO, Miguel, "La crisis militar", en revista *Unidos*, Buenos Aires, nro.15, agosto de 1987.

se produjeron en el interior de su propia organización. Los impulsos corporativos que las cúpulas militares intentaron conservar a los efectos de preservar ciertas prerrogativas institucionales y de proyectarse, en lo posible, como actores autónomos en el nuevo orden democrático, fueron neutralizados por la profunda crisis de identidad y de protagonismo político que estalló en los cuarteles con el colapso de la dictadura. Así, de la pauta de comportamiento castrense ofensivo y desestabilizante que prevaleció en los últimos 50 años, se pasó a un patrón defensivo, basado en un accionar intraburocrático, en el que las Fuerzas Armadas comenzaron a desempeñar, más bien, un rol secundario y subordinado dentro de la trama de poder que se abrió a partir de diciembre de 1983. Se trató, por cierto, de la conformación de una nueva modalidad de relaciones cívico-militares, en las que las Fuerzas Armadas dejaron de constituir un actor político con capacidad de ejercicio de poder estatal a través del montaje de un régimen autoritario sostenido por ellas, o con posibilidad de tutelar, de alguna manera, el sistema político o, al menos, de desarrollar acciones desestabilizantes del orden institucional democrático como forma de presión. Desde entonces, las Fuerzas Armadas pasaron a constituir un actor intraestatal, cuya inserción en el ámbito institucional se comenzó a manifestar mediante el ejercicio combinado de algún grado de influencia sobre el circuito gubernamental a través de posicionamientos puntuales, planteos y, a lo sumo, mediante el ejercicio de presiones o la formulación de cuestionamientos frente al poder civil, pero sin que dichas maniobras hayan podido traducirse en modalidades tutelares de proyección política, ni siquiera en todo lo referido a la revisión del pasado, cuestión que, en verdad, fue la única en la que los distintos sectores castrenses habían encontrado un piso discursivo e institucional común, así como tampoco con relación a la brusca caída presupuestaria que sus instituciones sufrieron durante todos esos años, y que también había constituido un serio problema común.

El 30 de octubre de 1983, el dirigente radical Raúl Alfonsín (1983-1989) ganó por un amplio margen las elecciones presidenciales sobre el candidato peronista Ítalo Luder. Era la primera vez, desde la década del '50, que un candidato que no pertenecía al peronismo triunfaba en elecciones generales sin proscripciones ni condicionamientos tutelares de parte de las Fuerzas Armadas. Con ello, se institucionalizó un *nuevo consenso político* caracterizado por la inexistencia de condiciones de exclusión y/o proscripción de algún sector político o social, la ausencia de tutela militar y la reivindicación colectiva del sistema democrático como orden político legítimo de parte de todo el espectro político y social nacional.

En este escenario, el gobierno civil constituyó, de una u otra manera, y a diferencia de lo ocurrido durante las décadas anteriores, la instancia *dominante y principal* del juego político y, en consecuencia, el eje de gravitación principal de las relaciones cívico-militares pasó por los estilos y orientaciones que guiaron el desempeño de la clase política civil, así como también por los resultados y efectos obtenidos por la proyección de ésta frente a la problemática castrense.

En lo atinente a la cuestión militar, al gobierno y a la dirigencia política se le imponía el desafío de reinstitucionalizar a las Fuerzas Armadas en el proceso político democrático. De ello dependía, en gran parte, la posibilidad de consolidación democrática. Se trataba, en definitiva, de un proceso de construcción de control civil sobre las Fuerzas Armadas que conllevaba dos condiciones interdependientes, a saber, del lado civil-gubernamental, el ejercicio efectivo del mando o gobierno político-

*Desmilitarizar ref. interior  
Privilegiar defensa*

institucional sobre las Fuerzas Armadas, y, del lado militar, la subordinación efectiva a las autoridades gubernamentales.

Esta tarea implicaba, entre otras cosas, reformular los parámetros institucionales que regulaban la defensa nacional y, en su marco, el rol institucional de las Fuerzas Armadas. Concretamente, ello suponía la derogación de la *ley 16.970* y la sanción de un nuevo instrumento legal que asentara a la defensa nacional y a las organizaciones armadas del Estado sobre nuevas bases conceptuales e institucionales. Frente a este cuadro y luego de la traumática experiencia dictatorial vivida en los '70, el principal desafío de la clase política pasaba por desmilitarizar a la seguridad interior y privilegiar a la defensa nacional como el ámbito exclusivo de organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas. No obstante, y pese a la importancia del tema, recién el 13 de abril de 1988, el Congreso sancionó la *ley 23.554 de Defensa Nacional*.<sup>35</sup> Tres años y cinco meses habían pasado desde que Alfonsín llegó a la *Casa Rosada*, tiempo dentro del cual fueron numerosas las iniciativas legislativas del oficialismo y de la oposición que había sido tratadas y abandonadas.

*No en ref. interior*

El eje de esta nueva legislación no pasaba por reformular la defensa nacional sino básicamente por excluir a las Fuerzas Armadas del ámbito legal e institucional de la seguridad interior. Esto marcaba el centro de las preocupaciones y debates acerca de la reinstitucionalización de las Fuerzas Armadas en el sistema democrático, tal como los autores de la iniciativa lo expusieron en los fundamentos de la misma.

La conceptualización de la defensa nacional es efectuada para acotar claramente un área específica de la conducción del Estado, evitando así la confusión creada durante los últimos gobiernos de facto con la seguridad y, en particular, de la defensa con la seguridad interior. Se deja claramente establecido que es necesario resolver las cuestiones de la seguridad interior, especialmente ante la eventualidad de hechos como los correspondientes al terrorismo, la insurgencia, el narcoterrorismo y otras nuevas formas de delitos políticos que pudiese poner en peligro el sistema republicano, mediante una ley de seguridad federal que debe ser sancionada y promulgada en el menor tiempo posible. Con este novedoso reordenamiento conceptual y orgánico-funcional se permite que el presidente de la Nación pueda disponer sin limitaciones de todos los medios que la Constitución Nacional pone a su disposición para proveer a la defensa común y para asegurar la paz interior.<sup>36</sup>

Pues bien, la *ley 23.554* estableció las "*bases jurídicas, orgánicas y funcionales fundamentales para la preparación, ejecución y control de la defensa nacional*", definiendo a ésta como "*la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo*", con la finalidad de "*garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la integridad de sus habitantes*" (art.2do).

<sup>35</sup> Publicada en *Boletín Oficial*, Buenos Aires, 5 de mayo de 1988.

<sup>36</sup> CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN, *Diario de Sesiones*, 28 y 29 de diciembre de 1987, p.4689.

Asimismo, se fijó que la defensa nacional se concretaba en "un conjunto de planes y acciones tendientes a prevenir o superar los conflictos que esas agresiones generen, tanto en tiempo de paz como de guerra, conducir todos los aspectos de la vida de la Nación durante el hecho bélico, así como consolidar la paz, concluida la contienda" (art.3ro).

*Solo seguridad externa*

De este modo, el Congreso colocó a la defensa nacional como una función estatal tendiente a garantizar exclusivamente la seguridad externa del país, configurando un ámbito de competencia institucional particular y diferente del correspondiente a la seguridad interior. Este criterio distintivo quedó instituido en el art.4to de la ley, en el que se especificó que "para dilucidar las cuestiones atinentes a la defensa nacional, se deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa a la defensa nacional de la seguridad interior", agregando que la "seguridad interior" debía ser regida por una "ley especial".

Este criterio aparecía en otros tramos importantes de la ley. En el art.13ro, se estableció que el presidente de la Nación debía determinar los conflictos, las hipótesis de conflicto y de guerra y la estrategia a seguir, con el asesoramiento del Consejo de Defensa Nacional (CODENA) y teniendo en cuenta un "programa de mecanismos de alerta" que contenía "las situaciones de conflicto previsibles y las respuestas consiguientes y ajustadas para cada situación". Allí, se vedaba totalmente la intervención de las Fuerzas Armadas en situaciones de "conflicto social localizado", de "conflicto social generalizado" y de "agresión interna", pudiéndolo hacer exclusivamente ante situaciones de "agresión militar" -aún de origen interno-, situaciones de desastres naturales -inundaciones, terremotos, epidemias, incendios o hambrunas- y situaciones conflictivas de origen externo. Además, en el art.15to, se asentó que "las cuestiones relativas a la política interna del país" no podían constituir "hipótesis de trabajo de los organismos de inteligencia militar".

En este contexto conceptual, dicha ley instituyó a las Fuerzas Armadas como "instrumento militar de la defensa nacional" (art.20mo), con lo cual ésta pasó a conformar el único ámbito de competencia en el que dichas fuerzas podían cumplir sus funciones institucionales, o sea, la jurisdicción institucional exclusiva en la que las fuerzas castrenses, bajo la conducción del gobierno nacional, serían preparadas y eventualmente utilizadas para desarrollar acciones militares -y no policiales- en función de preservar la seguridad externa del Estado.

Por su parte, el "sistema de defensa nacional" quedó integrado por el presidente de la Nación, el CODENA, el Congreso de la Nación, el ministerio de Defensa, el Estado Mayor Conjunto (EMCO), las tres Fuerzas Armadas, la Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina y el pueblo de la Nación mediante su participación en la movilización, el servicio militar, el servicio civil y la defensa civil (art.9no). Dicho sistema estaba orientado a "determinar la política de defensa nacional que mejor se ajuste a las necesidades del país, así como su permanente actualización" (art.7mo) y, en función de ello, tenía como finalidad, determinar las hipótesis de conflicto; elaborar las hipótesis de guerra y establecer los medios a emplear; formular los planes nacionales preparatorios para un eventual conflicto bélico; elaborar los planes de defensa nacional atinentes a la estrategia militar y a la estrategia operacional; dirigir la guerra en todos sus aspectos; conducir las Fuerzas Armadas y los demás sectores del país afectados a un conflicto bélico; preparar y ejecutar las medidas de movilización nacional; asegurar la

ejecución de las operaciones militares conjuntas y/o combinadas de las Fuerzas Armadas; formular las hipótesis de confluencia tendientes a establecer alianzas para resolver las hipótesis de guerra; y controlar las acciones de la posguerra (art.8vo).

Al Presidente de la República, en su carácter de jefe supremo de la Nación y de comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, se le reservó *"la dirección de la defensa nacional y la conducción de las Fuerzas Armadas"*, conforme lo establecido en la Constitución Nacional. En función de ello, debía disponer *"el contenido y las pautas para la realización del planeamiento de la defensa nacional"*, así como también debía ejercer *"la conducción integral de la guerra"*, asistido y asesorado por el CODENA, y *"la conducción militar de la guerra"*, con el asesoramiento y la asistencia del ministerio de Defensa, el EMCO y los jefes de los Estados Mayores Generales de las tres Fuerzas Armadas, constituidos en Comité de Crisis (art.10mo). Al ministerio de Defensa se le reservó *"la dirección, ordenamiento y coordinación de las actividades propias de la defensa"* (art.11ro) y al CODENA la asistencia y el asesoramiento al presidente de la Nación *"en la determinación de los conflictos, de las hipótesis de conflicto y de guerra"* así como también *"en la adopción de la estrategia, 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.12do). Este consejo quedó presidido por el presidente de la Nación y fue integrado por el vicepresidente de la Nación, los ministros del gabinete nacional y el responsable del organismo de mayor nivel de inteligencia, pudiendo el ministro de Defensa ser acompañado por el jefe del EMCO y por los jefes de los Estados Mayores Generales de las tres Fuerzas Armadas, conforme su criterio. Los presidentes de las comisiones de Defensa de cada cámara legislativa y dos integrantes de dichas comisiones -uno por la mayoría y otro por la primera minoría- también podrían integrarlo (art.14to).

Por su parte, el EMCO, que reunía a las tres fuerzas castrenses, pasó a depender del ministro de Defensa (art.16to), a quien debía asistir y asesorar en materia de estrategia militar. Además, se le fijó como función central entender en la formulación de la doctrina militar conjunta, en la elaboración del planeamiento militar conjunto, en la dirección del adiestramiento militar conjunto, en el control del planeamiento estratégico operacional y en la eficacia del accionar conjunto (art.17mo). En este sentido, quedó a cargo de realizar el planeamiento estratégico militar de acuerdo con las orientaciones formuladas por el presidente de la Nación a través del ministro de Defensa. Este planeamiento podría prever *"el establecimiento de comandos estratégicos operacionales conjuntos, específicos o combinados, y comandos territoriales"*, cuyos comandantes deberían ser designados por el mandatario (art.18vo).

Las Fuerzas Armadas quedaron constituidas por el Ejército Argentino, la Armada de la República Argentina y la Fuerza Aérea Argentina. Se estableció que *"su composición, dimensión y despliegue territorial"* debían estructurarse conforme al *"planeamiento militar conjunto"* y *"su organización y funcionamiento se inspirarán en criterios de coordinación y eficiencia conjunta, unificándose las funciones, actividades y servicios cuya naturaleza no sea específica de una sola fuerza"* (art.21ro). Sus miembros *"se encuadrarán en toda circunstancia bajo un mando responsable de la conducta de sus subordinados"* y *"estarán sometidos a un régimen de disciplina interna y se ajustarán en sus procedimientos al derecho nacional e internacional aplicable a conflictos armados"* (art.20mo). Las estructuras administrativas de cada fuerza pasaron

a depender de sus respectivos jefes de los Estados Mayores Generales y, de acuerdo al planeamiento conjunto, se podría disponer que los componentes de cada fuerza o de parte de ellas integraran o formaran parte de "*comandos estratégicos operacionales conjuntos, específicos o combinados y de comandos territoriales*" (art.22do). A esos jefes, a su vez, se les reservó el ejercicio del "*gobierno y administración*" de sus respectivas armas y, en una situación de guerra, deberían dirigir la preparación de los elementos operacionales de las mismas y de su apoyo logístico. También debían asesorar al EMCO acerca de la composición, dimensión y despliegue de sus respectivas fuerzas, en función del diseño y formulación del planeamiento militar conjunto (art.24to). Deberán ser designados por, y dependerán de, el presidente de la Nación y, por delegación de éste, del ministro de Defensa, aunque también deberán mantener una "*relación funcional*" con el EMCO (art.23ro).

En caso de "*guerra o conflicto armado internacional*", el presidente podría establecer "*teatros de operaciones*" sobre ciertas áreas geográficas del país, cuyo comando sería ejercido por un oficial superior de las Fuerzas Armadas designados por el mandatario y de quien dependería "*en forma directa e inmediata*" (art.28vo). Asimismo, el poder ejecutivo, con la aprobación previa del Congreso de la Nación, también podría declarar "*zona militar*" a aquellos lugares que, por resultar de interés para la defensa nacional, deberían ser sometidos a la "*custodia y protección militar*" (art.30mo).

La ley también estableció que toda persona física o jurídica podría ser requerida para cumplir obligaciones destinadas a "*asegurar la defensa nacional*", ya sea por vía del "*servicio militar*" o del "*servicio civil de defensa*" (art.25to). Los "*planes de movilización*" deberían ser elaborados por el ministerio de Defensa y ser aprobados por el presidente de la Nación, como así también los planes de "*defensa civil*" (art.33ro).

Finalmente, se encomendó al CODENA que, en un lapso no mayor de un año, elaborara un conjunto de anteproyectos de leyes para ser elevados a la consideración del poder ejecutivo, tales como las leyes orgánicas de las Fuerzas Armadas, la ley orgánica de producción para la defensa, la ley de organización territorial y movilización para la defensa nacional, las leyes orgánicas de la Gendarmería Nacional y de la Prefectura Naval Argentina, la ley sobre el sistema nacional de información e inteligencia -que contemple el control parlamentario- y la ley de secreto de Estado (arts.45to y 46to).

Pues bien, un aspecto relevante de la sanción de la ley 23.554 lo constituyó el hecho de que la misma resultara de un abarcativo consenso partidario. En efecto, el proyecto de ley que la antecedió fue elaborado y presentado por el diputado del peronismo renovador Miguel Angel Toma. No obstante, dicha iniciativa era el resultado de una laboriosa tarea de negociación en la que participaron diversos funcionarios del área de defensa y legisladores del peronismo y del radicalismo, todo lo cual concluyó en noviembre de 1987 con su presentación en la cámara baja llevando la firma de Toma, el radical Balbino Zubiri -presidente de la Comisión de Defensa Nacional-, Oscar Alende -Partido Intansigente-, Alberto Aramouni -Democracia Cristiana- y otros diputados peronistas y radicales.<sup>37</sup> Se trató, en definitiva, de la primera ley referida a la defensa

<sup>37</sup> Diario *Ámbito Financiero*, Buenos Aires, 18 de noviembre de 1987.

nacional sancionada como resultado de un amplio y trabajoso acuerdo llevado a cabo entre la oposición y el oficialismo.

Asimismo, durante su extenso trámite parlamentario, no fueron pocas las presiones castrenses para obstaculizar la sanción de la ley 23.554. En consecuencia, su promulgación puso en evidencia que los uniformados no contaban con el suficiente poder político como para imponerle condiciones a las autoridades gubernamentales y parlamentarias cuando éstas actuaban en forma coligada y asumiendo posiciones institucionales convergentes en un tema tan importante para la institucionalización democrática.

Ahora bien, pese a estos logros, no pasó mucho tiempo para que los objetivos que enmarcaron la promulgación de la ley 23.554 fueran severamente revisados y reformulados. En efecto, a fines de enero de 1989, es decir, una semana después de que una cuarentena de militantes de la minúscula agrupación de izquierda *Movimientos de Todos por la Patria (MTP)* protagonizara el violento copamiento del Regimiento 3 de Infantería del Ejército ubicado en la localidad bonaerense de La Tablada, el presidente Alfonsín promulgó el *dto. 83/89*<sup>38</sup> por medio del cual creó, en el ámbito de la presidencia de la Nación, el "*Consejo de Seguridad*", integrado por "*los Ministros del Interior, de Defensa y de Relaciones Exteriores y Culto, el Secretario de Inteligencia de Estado de la Presidencia de la Nación, los Jefes de Estado Mayor Conjunto y de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas*" (art.1ro). Dicho consejo tenía como misión "*asesorar al presidente de la Nación [...] en relación a medidas a adoptar para conjurar todo hecho de violencia organizada que atente contra la seguridad, la vida, la propiedad o la libertad de los habitantes de la Nación o ponga en riesgo a alguna de sus instituciones o su patrimonio, así como suministrar a la Justicia Federal toda la información que pueda ser útil para la investigación y juzgamiento de los hechos*", y, en particular, asesorarlo acerca de "*la estrategia para la acción antisubversiva; la articulación de los mecanismos de seguridad para lograr la mayor eficacia en su accionar; la articulación de las tareas de inteligencia operativa; la coordinación de las acciones con los diversos gobiernos provinciales*" (art.3ro).

De esta manera, con la intervención de las jefaturas militares en un consejo de asesoramiento presidencial, del que no formaban parte los jefes de las fuerzas policiales y de seguridad federales y que debía atender y abordar cuestiones claramente circunscriptas en el ámbito de la seguridad interior y no de la defensa nacional, el gobierno iba en contra del acuerdo de base que enmarcó la sanción de la ley 23.554, la que, no sólo instituía a las Fuerzas Armadas exclusivamente como instrumento militar de la defensa nacional, sino que además distinguía a ésta como un ámbito orgánico-funcional diferente de la seguridad interior y prohibía la intervención operativa y de inteligencia de las instituciones castrenses en esos asuntos.

Tal impronta fue reforzada el 10 de marzo de 1989 cuando el mandatario radical promulgó el *dto. 327/89*<sup>39</sup> mediante el cual se establecieron "*las bases orgánicas y*

<sup>38</sup> Publicado en *Boletín Oficial*, Buenos Aires, 31 de enero de 1989. El Consejo de Seguridad fue disuelto mediante el *dto. 1573/89*, promulgado el 27 de diciembre del mismo año.

<sup>39</sup> Publicado en *Boletín Oficial*, Buenos Aires, 16 de marzo de 1989.



funcionales para la preparación, ejecución y control de las medidas tendientes a prevenir y conjurar la formación o actividad de grupos armados que tengan aptitud para poner en peligro la vigencia de la Constitución Nacional, o atentar contra la vida, la libertad, la propiedad o la seguridad de los habitantes de la Nación" (art.1ro). Para la formulación de tales medidas, dicha norma fijaba que el presidente de la Nación debía recibir el asesoramiento del Consejo de Seguridad creado por medio del dto.83/89 (art.2do) y debía ser asistido por el Comité de Seguridad Interior, integrado por los miembros del Consejo de Seguridad, aunque inicialmente dicha integración se limitaba a los ministros de Defensa y del Interior, el Procurador General de la Nación, el Jefe del EMCO, el Secretario de Inteligencia de Estado y el Secretario del Consejo de Seguridad (art.4to). El "cuadro de situación" de la problemática a prevenir y conjurar, esto es, "la formación o actividad de grupos armados que tengan aptitud para poner en peligro la vigencia de la Constitución Nacional, o atentar contra la vida, la libertad, la propiedad o la seguridad de los habitantes de la Nación", sería llevado por el ministerio de Defensa (art.5to) y el ejercicio de las acciones debía observar un conjunto de criterios básicos, tales como que la defensa ante los mencionados hechos sería "responsabilidad inicial de las Fuerzas Policiales y de la Fuerza de Seguridad que puedan acudir con mayor presteza y alistamiento a enfrentar la agresión y controlar la situación"; el presidente de la Nación debía emitir las "instrucciones para la intervención de las Fuerzas Armadas en los casos en que la magnitud o características de los hechos, o del equipamiento con que cuenten los agresores, lo hicieren necesario", para lo cual debía "designar el Jefe a cargo de las operaciones"; en caso que "los hechos de violencia afectaran unidades o instalaciones de las Fuerzas Armadas bajo su protección directa", dichas fuerzas debían "repeler de inmediato la agresión", al mismo tiempo que "las Fuerzas Policiales y de Seguridad que resulten necesarias" debían actuar "en apoyo de las Fuerzas Armadas"; cuando "las circunstancias lo requieran"; el poder ejecutivo podría "designar como Jefe Operativo a un integrante de las Fuerzas Armadas", bajo cuyas órdenes actuarían "las Fuerzas Armadas, de Seguridad y Policiales que se le designen", quien además, "cuando se produjere una situación de combate", dispondría "de la fuerza pública y de los servicios públicos" y podría decidir "las evacuaciones y otras medidas requeridas por la acción, sin afectar la autoridad provincial en sus respectivas jurisdicciones" (art.6to).

Pues bien, a través de estas normas fue evidentemente cercenado el impulso desmilitarizante de la seguridad interior que se había conseguido con la promulgación de la ley 23.554, dando lugar a una tendencia inversa que fue posteriormente apuntalada. Así, en respuesta a la situación de alta conflictividad político-social derivada de la hiperinflación desatada a comienzo de 1990, el suceso de Alfonsín en la presidencia de la Nación, el peronista Carlos Menem (1989-1995 y 1995-1999), promulgó el 26 de febrero de ese año el dto.392/90<sup>40</sup> por medio del cual modificó el dto.327/89 y amplió el marco de competencia funcional del mismo a la prevención y conjura de "hechos que constituyan un estado de conmoción interna". De este modo, mediante el art.1ro. del dto.392/90 se establecieron "las bases orgánicas y funcionales para la preparación, ejecución y control de las medidas tendientes a prevenir y conjurar la formación o actividad de grupos armados que tengan aptitud para poner en peligro la vigencia de la

<sup>40</sup> Publicado en Boletín Oficial, Buenos Aires, 7 de marzo de 1990.

Constitución Nacional, o atentar contra la vida, la libertad, la propiedad o la seguridad de los habitantes de la Nación, como asimismo en el supuesto de hechos que constituyan un estado de conmoción interior de gravedad tal que pongan en peligro los bienes mencionados precedentemente". Para ello, dicha norma fijaba que el presidente de la Nación debía recibir el asesoramiento del CODENA creado por la ley 23.554 (art.2do) y debía ser asistido por el Comité de Seguridad Interior, integrado por los ministros de Defensa y del Interior, el Jefe del EMCO y el Secretario de Inteligencia de Estado (art.4to). Asimismo, y a los fines de prever la producción de los hechos señalados precedentemente, se estableció que el Comité de Seguridad Interior podría "confeccionar planes que compatibilicen las eventuales acciones conjuntas de las Fuerzas Policiales, Fuerzas de Seguridad y Fuerzas Armadas", del mismo modo que también podría "requerir la colaboración de los organismos integrantes del Sistema Nacional de Inteligencia" (art.4to).

En suma, este conjunto de normas generó una situación legal e institucional contradictoria, pues, mientras la ley 23.554 prohibía taxativamente la intervención operativa y de inteligencia de las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad interior, los dts. 83/89, 327/89 y 392/90 autorizaban y disponían dicha intervención.

De todos modos, y pese a la situación señalada, la relativa y no menos ambigua redefinición normativo-institucional de la seguridad interior y, puntualmente, de la inteligencia vinculada a la seguridad interior, iniciada con la promulgación de ley 23.554, fue complementada algunos años más tarde con la sanción y promulgación de la ley 24.059 de Seguridad Interior<sup>41</sup> llevada a cabo entre diciembre de 1991 y enero de 1992. Esta ley estableció "las bases jurídicas, orgánicas y funcionales del sistema de planificación, coordinación, control y apoyo del esfuerzo nacional de policía tendiente a garantizar la seguridad interior" (art.1ro), entendiendo a esta como "la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional" (art.2do) y que implica "el empleo de los elementos humanos y materiales de todas las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación" (art.3ro), esto es, la Policía Federal Argentina, Prefectura Naval Argentina, Gendarmería Nacional y las policías provinciales.

Según la citada norma, el ejercicio de "la conducción política del esfuerzo nacional de policía" constituye una responsabilidad fundamental del poder ejecutivo nacional y, "por delegación del Presidente de la Nación", tal responsabilidad recayó en el ministerio del Interior, al igual que la coordinación del accionar de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad del Estado Nacional entre sí y con los cuerpos policiales provinciales, teniendo a su cargo, para ello, "la dirección superior" de los mismos (art.8vo).

En referencia a la eventual intervención de las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad interior, en la ley 24.059 se estableció la posibilidad de que las mismas puedan hacerlo en tres situaciones distintas y en función del cumplimiento de tres

<sup>41</sup> Publicada en Boletín Oficial, Buenos Aires, 17 de enero de 1992.

funciones diferentes. En efecto, esta ley habilitó la posibilidad de que, en caso de solicitud del *Comité de Crisis*, el ministerio de Defensa pueda disponer 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.27mo). A su vez, también fijó como "una obligación primaria de la autoridad militar, la preservación de la Fuerza Armada y el restablecimiento del orden" dentro de la "jurisdicción militar", frente a "todo atentado en tiempo de paz" perpetrado contra dicha jurisdicción (arts.28vo y 29no). Por último, determinó la posibilidad de que las Fuerzas Armadas sean empleadas en el "restablecimiento de la seguridad interior dentro del territorio nacional" solamente "en aquellos casos excepcionales en el que el sistema de seguridad interior [...] resulte insuficiente a criterio del Presidente de la Nación" (art.31ro). Para ello, el presidente de la Nación podría disponer "el empleo de elementos de combate de las fuerzas armadas para el restablecimiento de la normal situación de seguridad interior, previa declaración del estado de sitio" (art.32do). No obstante, el empleo subsidiario de las Fuerzas Armadas en tales situaciones excepcionales debía ajustarse a ciertas normas, tales como que a) "la conducción de las Fuerzas Armadas, de Seguridad y policiales nacionales y provinciales" quede a cargo del presidente de la Nación; b) que la designación de un comandante operacional de las Fuerzas Armadas, al que debía subordinarse todas las demás fuerzas de seguridad y policiales, se limite "exclusivamente en el ámbito territorial definido para dicho comando"; y principalmente c) que, tratándose de "una forma excepcional de empleo", la misma sea desarrollada "únicamente en situaciones de extrema gravedad" y "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 23.554" (art.32do). Este último punto resultó fundamental, pues, por su intermedio se estableció que esta forma excepcional de intervención en seguridad interior no implicaba, en ningún caso, la preparación operacional de las Fuerzas Armadas como cuerpos policiales ni supondría la fijación de nuevas tareas o funciones subsidiarias que exigieran algún tipo de adecuación secundaria de la estructura orgánico-funcional y doctrinal de las instituciones castrenses a tales tareas. Dicha participación, las Fuerzas Armadas la deberían efectivizar como fuerza militar.

?  
Estado  
de  
sitio  
?

Estas prescripciones, en definitiva, supusieron la derogación tácita del *dto.327/89* modificado por el *dto.392/90*, con lo cual se volvía a establecer una clara distinción jurídico-institucional entre la defensa nacional y la seguridad interior. No parece casual, en suma, que esta norma, al igual que la *ley 23.554*, también haya sido el resultado de un trabajoso acuerdo entre el oficialismo -esta vez en manos el peronismo- y la oposición conformada principalmente por el radicalismo y por otros partidos provinciales, lo que ciertamente ratificaba que existía un abarcativo consenso parlamentario en favor de reglamentar la intervención militar en asuntos de seguridad interior.

De todos modos, no fueron menores las deficiencias gubernamentales en la traducción de estos parámetros legales en políticas integrales en materia de defensa nacional y militar. La falta de un abordaje integral a estas cuestiones de parte de los sucesivos gobiernos civiles reflejó la ausencia de voluntad y/o capacidad de la clase política para aprovechar las oportunidades que se abrieron a partir del colapso de la dictadura y durante los años posteriores. La falta de reglamentación de la ley 23.554

impidió utilizar el *CODENA* como instancia privilegiada para la diagramación, formulación e implementación de políticas de defensa nacional y militares. A su vez, la ausencia de una *ley orgánica de las Fuerzas Armadas* impidió determinar con precisión las funciones específicas de cada fuerza militar así como sus funciones combinadas y conjuntas. En la actualidad, la resolución de este vacío institucional, no solamente no sería objeto de resistencias o cuestionamientos militares, sino que, por el contrario, contarían con el activo respaldo institucional de las jefaturas castrenses. Es decir, en este plano, la responsabilidad por la ausencia de un mando integral sobre las Fuerzas Armadas recae exclusivamente en los gobiernos civiles.

### Consideraciones finales

Tanto la concepción como el esquema institucional de la defensa nacional y del papel de las Fuerzas Armadas instituido en las leyes analizadas resultaron de la situación política de la época, del conjunto de relaciones cívico-militares articuladas en el marco de aquella situación, y de las orientaciones y concepciones de país y/o de organización nacional e institucional allí imperantes. En gran medida, estos aspectos giraron en torno de la cuestión de la *intervención política de los militares* y, en el fondo, del percurso seguido durante esas cuatro décadas por el sistema político argentino. Por eso, el *rol institucional de las Fuerzas Armadas* configuró un aspecto importante de tales cuestiones, particularmente a partir de los años '60. Estos procesos conformaron tres momentos diferentes con relación a los aspectos señalados, esto es, a la situación política y a las relaciones cívico-militares; a las orientaciones y concepciones de país y/o de organización nacional e institucional; y a los paradigmas y parámetros institucionales referidos a la defensa y al papel institucional de las Fuerzas Armadas y expresados en las mencionadas leyes y complementarias.

En el modelo peronista, la problemática del papel institucional de las Fuerzas Armadas no ocupó un lugar manifiesto y relevante en el ordenamiento legal e institucional de la defensa nacional. La ley 13.234 consistió en una verdadera norma regulatoria de la defensa nacional y del ordenamiento institucional interno ante situaciones de guerra externa convencional. Ella fue, además, el reflejo y la expresión normativa de la DDN claramente sistematizada por el peronismo en el gobierno.

En cambio, el modelo securitista plasmado en la ley 16.970 no solamente reflejó el abandono de la DDN y la primacía de la DSN, sino que además estuvo básicamente centrado en la institucionalización de la intervención tutelar de las Fuerzas Armadas en el sistema político local, convirtiendo a éstas en instancias de policiamiento y control político interno. En ese sentido, dicha norma, más que una ley de defensa nacional, configuró una ley de seguridad interior.

Finalmente, en el marco del *modelo neodemocrático*, la ley 23.554 derogó la ya antigua ley 16.970 y marcó un sustantivo contrapunto con relación a ésta en lo atinente específicamente a las misiones y funciones institucionales de las Fuerzas Armadas. Conforme lo expuesto por los partidos que respaldaron y sancionaron la ley 23.554, el sentido principal de ésta era justamente reformular el basamento legal e institucional de la defensa nacional establecido en la ley 16.970. Asimismo, del mismo modo que la ley 23.554 desarticulaba los pilares jurídicos e institucionales de la defensa nacional y del

papel de las Fuerzas Armadas establecidos en la ley 16.970, también retomaba, en un sentido general, el concepto de defensa instituido en la ley 13.234, así como también la clara diferenciación institucional y legal existente entre aquella y la seguridad interior existente durante el primer y segundo gobierno constitucional del Gral. Juan Domingo Perón. Pero, si bien el modelo peronista y el securitista reflejaron basamentos doctrinales generales, el modelo neodemocrático carece de ello y, en verdad, sólo implica un esquema institucional de administración y gestión de la defensa nacional y de gobierno y funciones de las Fuerzas Armadas.

Ahora bien, pese a la importancia que tuvo la ley 23.554 en cuanto a la reinstitucionalización de las Fuerzas Armadas luego de la última dictadura militar, desde su promulgación y hasta la actualidad, no ha sido reglamentada por el poder ejecutivo, lo que le quita operatividad e impide el funcionamiento integral del sistema de defensa nacional encargado de *"determinar la política de defensa nacional que mejor se ajuste a las necesidades del país"* y *"su permanente actualización"*, según lo prevé la propia ley. Otra deficiencia institucional significativa está dada por el hecho de que, hasta hoy, la Argentina no cuenta con una *ley orgánica de las Fuerzas Armadas* que regule las funciones y actividades específicas y conjuntas de las mismas, el planeamiento, la logística, la educación profesional, el accionar conjunto y las pautas necesarias para su reestructuración y modernización. Todo ello refleja, en definitiva, la relativa indiferencia con que, desde 1983 en adelante, los sucesivos gobiernos civiles han abordado la problemática en cuestión, dejando un vacío jurídico-institucional en cuyo marco se han vuelto a poner en discusión las misiones y las funciones de las Fuerzas Armadas, principalmente, su eventual intervención en asuntos de seguridad interior.

En efecto, pese a lo fijado en las *leyes de Defensa Nacional y de Seguridad Interior*, durante los últimos años, se ha vuelto a poner en discusión las misiones y funciones de las Fuerzas Armadas. Por cierto, no han sido escasas las interpretaciones y los intentos militares y gubernamentales por crear consenso en favor de la intervención castrense en asuntos de seguridad interior, lo cual indica que no está saldado el debate sobre el rol y las funciones institucionales que deben tener las Fuerzas Armadas frente a los nuevos desafíos que se imponen en materia de seguridad, ni tampoco acerca de la estructura doctrinal, orgánica y funcional que deben conservar para hacer frente a tales cuestiones.<sup>42</sup>

La profunda crisis de identidad militar que cruza a las instituciones castrenses desde hace más de una década y la recurrente falta de política integral de defensa y militar impiden formular las metas institucionales y los ejes temáticos alrededor de los cuales las Fuerzas Armadas deberían, bajo la conducción política, reestructurar su organización y funcionamiento de cara a los cambios internacionales, regionales y económicos. En consecuencia, la adaptación de cada fuerza a las nuevas condiciones políticas y a las restricciones presupuestarias impuestas en estos años ha sido decidida y operada autónomamente por sus respectivas conducciones. Así, no resultaría improbable que algunos jefes castrenses postulen la intervención regular de sus fuerzas en asuntos

<sup>42</sup> He trabajado esta cuestión en: SAIN, Marcelo, "Seguridad regional y cuestiones militares en la Argentina. Los anacronismos de una política militar incierta y los desafíos futuros", *Programa de Investigación sobre Fuerzas Armadas y Sociedad (PIFAS)*, Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Bernal, Documento de Trabajo nro.3, diciembre de 1999.

de seguridad interna, procurando con ello obtener o incrementar recursos fiscales y materiales adicionales y/o neutralizar cualquier eventual reconversión organizacional que supusiera la reducción o achicamiento del aparato institucional de las mismas. Pero ello, no debe interpretarse solamente como una forma de rearticulación de cierta proyección autónoma de parte de las instituciones castrenses sino, más bien, como el reflejo de las deficiencias con que las sucesivas administraciones gubernamentales han atendido los asuntos militares.

Igualmente, no debería perderse de vista que la conceptualización de la defensa como el esfuerzo nacional destinado a conjurar todo tipo de agresiones militares de origen externo, la distinción legal e institucional entre la defensa nacional y la seguridad interior, la definición de las instituciones castrenses como fuerzas militares de la defensa nacional, la expresa prohibición de que las Fuerzas Armadas produzcan inteligencia referida a los asuntos de política interna del país y el carácter excepcionalísimo que tendría toda eventual intervención militar para conjurar situaciones vulneratorias de la seguridad interior, han constituido los criterios políticos-institucionales sobre los que se asentó lo que se podría denominar "*consenso básico en materia de defensa y seguridad*", esto es, un consenso interpartidario de carácter general y mayoritario resultante de una serie de acuerdos alcanzados y efectivizados entre los sucesivos gobiernos democráticos y las principales fuerzas partidarias de la oposición. Y dicho consenso básico no sólo se cristalizó en las leyes 23.554 y 24.059, sino que también se materializó en la sanción de la ley 24.439 que instituyó el servicio militar voluntario y en la ley 24.948 por medio de la cual el Congreso reconoció la necesidad de reestructurar a las Fuerzas Armadas, de hacerlo en el marco general de las leyes de defensa nacional y de seguridad interior y de asignar una considerable cantidad de recursos fiscales para viabilizarla.<sup>43</sup> Pues bien, este consenso básico configura la más férrea limitación a la intervención castrense en asuntos de seguridad interna, pero si dicho consenso no es acompañado por una política de defensa y militar integral, el mismo bien puede resultar insuficiente para impedir que las Fuerzas Armadas vuelvan a participar en asuntos de seguridad interior.

Marcelo Fabián Sain

---

<sup>43</sup> SAIN, Marcelo, "Quince años de legislación democrática sobre temas militares y de defensa (1983-1998)", en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, vol. 40, nro. 157, abril-junio de 2000.