

# Política de defensa y militar en Argentina desde el retorno de la democracia (1983-2015)

Serie Documentos de Trabajo | 4

**GOBIERNO Y SEGURIDAD**

**Luciano Anzelini  
Iván Poczynok  
María Elina Zacarías**



Universidad Metropolitana para  
la Educación y el Trabajo



**Política de defensa y militar  
en Argentina desde el retorno  
de la democracia (1983-2015)**

## **COLECCIÓN GOBIERNO Y SEGURIDAD**

COMITÉ EDITORIAL

Carlos Acuña, Alberto Binder, Michiel Holtackers, Monique Marks,  
Máximo Sozzo.

# Política de defensa y militar en Argentina desde el retorno de la democracia (1983-2015)

LUCIANO ANZELINI  
IVÁN POCZYNOK  
MARÍA ELINA ZACARÍAS



Anzelini, Luciano  
Política de defensa y militar en Argentina desde el retorno de la democracia 1983-2015 / Luciano Anzelini; Iván Poczynok; María Elina Zacarías. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo, 2017.

72 p.; 22 x 14 cm

ISBN 978-987-4092-08-3

1. Política de Defensa. I. Poczynok, Iván II. Zacarías, María Elina III. Título

## **UNIVERSIDAD METROPOLITANA PARA LA EDUCACIÓN Y EL TRABAJO**

### **AUTORIDADES**

#### **Rector**

Nicolás Trotta

#### **Secretaria Académica**

Laura Sirotzky

#### **Secretario Administrativo**

Matías Novoa Haidar

#### **Secretaria de Investigación y Desarrollo**

Cecilia Cross

#### **Decano de la Facultad de Desarrollo y Gestión de las Organizaciones**

Germán Montenegro

#### **Decano de la Facultad de Tecnología Aplicada**

Ricardo Bosco

#### **Decana de la Facultad de Turismo, Actividad Física y Deporte**

Liliana J. Mayer

#### **Decano de la Facultad de Políticas Públicas y Gestión Ambiental**

Marcelo F. Sain

#### **Decano de la Facultad de Pedagogía**

Daniel Suárez

#### **Decano de la Facultad de Cultura y Comunicación**

Ralph Haiek

#### **Directora CITRA**

Marta Novick

#### **Directora Editorial UMET**

Laura Spagnolo

#### **Presidente de la Fundación Octubre**

Víctor Santa María

**Director de Colecciones:** Nicolás Trotta

**Diseño:** Verónica Feinmann · Lucila Scibona

**Corrección:** Lucila Scibona para Marca de agua

© UMET, 2017

Editorial Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET)

Sarmiento 2037 · C1044AAE · Buenos Aires, Argentina

Impreso en Argentina.

Queda hecho el depósito que prevé la Ley 11723.

Todos los derechos reservados.

Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida sin permiso escrito del editor.

# ÍNDICE

9 **Introducción**

12 **1. Las primeras dos décadas de la democracia recuperada (1983-2003)**

18 1.1. La restitución del control civil (1983-1989)

22 1.2. La consolidación del control civil (1989-1999)

28 1.3. Crisis política y “bautismo de fuego” del control civil (1999-2003)

31 **2. La renovación de la agenda sectorial en los años del kirchnerismo (2003-2015)**

34 2.1. La gestión de José Pampuro (2003-2005)

38 2.2. La gestión de Nilda Garré (2005-2010)

43 2.3. La gestión de Arturo Puricelli (2010-2013)

47 2.4. La gestión de Agustín Rossi (2013-2015)

55 **3. Conclusiones**

61 **Referencias bibliográficas**



## Introducción

Durante los últimos treinta años, la conducción política de la defensa en Argentina ha experimentado avances y retrocesos. Este devenir ha estado ligado a la dinámica que adquirieron las relaciones civiles-militares heredadas de la última dictadura militar (1976-1983). La exigencia de restituir y posteriormente consolidar la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil dominó la agenda de la defensa durante la primera etapa de la democracia recuperada, constituyéndose en la problemática medular de la jurisdicción.<sup>1</sup>

Al calor de una agenda centrada en el control civil de los uniformados, los sucesivos gobiernos implementaron un abanico de medidas que apuntalaron la sujeción castrense y derivaron, desde el punto de vista normativo, en lo que ha sido caracterizado como

- 
1. A partir de 1983, la política sectorial estuvo dirigida fundamentalmente a restablecer la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político, la cual se alcanzó de manera efectiva hacia fines de 1990 tras la represión del último levantamiento carapintada. A partir de allí, la dirigencia política centró la atención en la consolidación de dicha sujeción.

un “consenso básico” en materia de defensa y seguridad (Sain, 2001: 2). Este consenso, cristalizado en las leyes de Defensa Nacional (1988), Seguridad Interior (1992) e Inteligencia Nacional (2001), formalizó la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político y restringió sus márgenes de autonomía. Esto último se alcanzó a través de la desmilitarización de funciones civiles y por medio de una muy precisa delimitación normativa y doctrinaria de las misiones castrenses.

Estas iniciativas sentaron las bases institucionales para el ejercicio, por parte del Ministerio de Defensa, de numerosas prerrogativas que hasta entonces habían sido asumidas de forma autónoma por las Fuerzas Armadas. Sin embargo, la creación de estas condiciones formales para la conducción no implicó que la dirigencia civil asumiera de manera plena sus responsabilidades.

En efecto, desde 1983, el desempeño de las autoridades democráticas en lo que refiere a la conducción de los asuntos castrenses exhibió debilidades. Si bien muchos de estos claroscuros estuvieron asociados a constreñimientos propios de la coyuntura política doméstica, otros fueron simplemente el resultado del desinterés de la clase política por los temas militares. La consecuencia de esta situación fue la persistencia de una actitud delegativa por parte de los civiles hacia los uniformados.

A partir de esta caracterización, el presente documento de trabajo analiza el desempeño de la dirigencia política respecto de la conducción de los aspectos estratégicos de la política de defensa nacional.<sup>2</sup> Si bien el ensayo recorre el panorama general de los asuntos militares en los diferentes gobiernos de la democracia, el foco está puesto principalmente en el período que se extiende entre 2003 y 2015, que comprende las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner.

---

2. En relación con este punto, es preciso establecer una diferenciación que será abordada con más detalle en el apartado siguiente. Las definiciones de orden estratégico se engloban bajo el concepto de “política de defensa”; el término “política militar”, en cambio, se vincula con las iniciativas que tienen como objetivo limitar la influencia política que tienden a desarrollar las Fuerzas Armadas (Battaglini, 2011: 242).

El primer supuesto básico que orienta estas reflexiones es en cierta forma paradójal: si bien entre 1983 y 2003 los gobiernos civiles desarrollaron una agenda deficiente en relación con la política de defensa, durante el mismo período se alcanzaron algunos logros significativos para el sector. En particular, se adoptaron diversas iniciativas –en materia normativa y de política exterior– que ajustaron la doctrina defensivo-militar a las transformaciones del escenario regional e internacional y sentaron las bases para la modernización del área.

Pero pese a la relevancia de estos avances, fue recién a partir de la última década que el Ministerio de Defensa asumió de forma más extendida sus prerrogativas en materia de conducción: entre 2003 y 2015 se implementó una batería de medidas inéditas que permitieron, por primera vez desde la recuperación de la democracia, que las autoridades civiles participaran activamente en la definición de los criterios políticos y técnicos que orientan la organización y el funcionamiento de las Fuerzas Armadas. Este involucramiento –que no estuvo exento de defecciones– implicó que la cartera de Defensa asumiera responsabilidades que hasta entonces habían permanecido delegadas en las instancias castrenses.

Es importante reiterar que esta transformación cualitativa de la agenda sectorial no habría sido posible sin las leyes que plasmaron institucionalmente las responsabilidades de conducción política del Ministerio. En efecto, las definiciones de nivel estratégico adoptadas a lo largo de la última década abrevaron directamente en el encuadre normativo y doctrinario alcanzado durante los primeros veinte años del período democrático.

El presente artículo está organizado en dos partes. La primera describe la evolución de la agenda política de la defensa desde 1983 hasta los primeros años del siglo XXI. En línea con el supuesto ordenador descrito previamente, este recorrido se propone identificar los principales hitos normativos que apuntalaron el control civil de las Fuerzas Armadas y sentaron las bases institucionales para el ejercicio de la conducción política del sector. También se puntualizan aquellas decisiones de política exterior –en particular las vinculadas a la desactivación de las hi-

pótesis de conflicto con los países vecinos– que transformaron el escenario estratégico regional y contribuyeron a que América del Sur se consolidara como una “zona de paz y cooperación”.

La segunda parte del ensayo aborda la evolución de la política sectorial en el período comprendido entre 2003 y 2015. En sintonía con el planteo inicial, se analizan los principales logros relativos a la conducción de los aspectos estratégicos de la defensa nacional, en particular en la modernización de los criterios políticos, técnicos y militares que orientan la organización del sistema defensivo-militar.

El trabajo sostiene que los avances normativos y las decisiones relevantes de política exterior adoptados a partir de 1983 cumplieron un papel determinante –no previsto inicialmente– en la instauración de un nuevo esquema de planeamiento basado en el factor de “capacidades militares”. Asimismo, y a fin de contribuir con la revisión crítica de esta experiencia, se identifican las principales deficiencias que exhibió durante este período el Ministerio de Defensa en la conducción estratégica de los asuntos militares.

El documento concluye con unas breves reflexiones en torno a la situación actual del planeamiento estratégico-militar, donde se propone, a la luz del análisis efectuado en los apartados previos, identificar los principales desafíos pendientes del sector y proyectar algunas líneas de acción con vistas a la consolidación del Ministerio de Defensa como instancia de conducción estratégica.

## **1. Las primeras dos décadas de la democracia recuperada (1983-2003)**

La reflexión científica sobre los temas militares –y más específicamente sobre los criterios que orientan los procesos de reforma y modernización del sistema de defensa– es un ejercicio de corta data en Argentina. En comparación con otras naciones, el origen de esta preocupación en las ciencias sociales argentinas es relativamente reciente y su emergencia está directamente relacionada con

el proceso de transición democrática.<sup>3</sup> Hasta 1983, el estudio de los problemas estratégico-militares despertó escaso interés entre los civiles, por lo que la percepción dominante sobre estos asuntos fue la fijada por los propios militares (Stepan, 1988: 156-157).

Los primeros estudios que abordaron desde las ciencias sociales la necesidad de reformar la organización del sistema de defensa se desarrollaron en tándem con las urgencias políticas del gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989). Aquellos esfuerzos intelectuales se centraron en el desafío de crear las estructuras políticas, institucionales y jurídicas necesarias para restringir los márgenes de acción de los uniformados y restituir la capacidad de mando formal de los civiles (Druetta, 1990; Fontana, 1984, 1986, 1987; López, 1987, 1988; Moneta, 1985). Todos estos trabajos coinciden en que el principal condicionamiento de la flamante democracia argentina era la superación de la autonomía militar, en conjunto con el tratamiento judicial de las violaciones a los derechos humanos cometidas por miembros de las Fuerzas Armadas.

Por estas razones, aun cuando algunos trabajos advirtieron sobre la necesidad de acompañar la restitución del control civil con una reforma funcional del sistema de defensa (García, Ballester, Rattenbach y Gazcón, 1987; Moneta, López y Romero, 1985), lo cierto es que el establecimiento de relaciones civiles-militares acordes al orden democrático se constituyó como el eje de reflexión de este campo de conocimientos. Como indica López (1994 y 1996), la pregunta central a responder en aquel momento era “qué hacer con los militares.”<sup>4</sup>

- 
3. Las particularidades que adoptó el proceso de transición “por colapso” en Argentina impidieron que la preocupación por implementar una modernización integral de la defensa se instalara con plenitud en el debate público. Aun cuando la necesidad de adecuar la organización militar fue reconocida tempranamente por la gestión de Raúl Alfonsín (1983-1989), la restitución del control civil se constituyó como la problemática medular y concentró los mayores esfuerzos dirigenciales (Battaglino, 2010; Fontana, 1986; López, 1994).
  4. Esta preocupación, luego identificada como la “cuestión militar”, llevó al sociólogo argentino a recuperar y adaptar la propuesta de Huntington (1957) respecto de la necesidad de establecer un “control civil objetivo” de las Fuerzas Armadas. Para ello, el modelo de subordinación castrense debía asentarse sobre la base de una legitimidad weberiana de tipo racional-legal, basada en la obediencia a los poderes legalmente constituidos. La obediencia descansa, en este caso, en el respeto a las normas que establecen que las Fuerzas Armadas deben estar subordinadas a la conducción política (López, 1994: 27).

La reflexión sobre la denominada “cuestión militar” se extendió durante la década de 1990, aunque –en sintonía con el contexto político de la época– fue menguando hacia la segunda mitad del decenio. Para ese entonces, el mundo académico había comenzado a dar lugar a asuntos que, si bien ya habían sido señalados en la década previa, todavía recogían un tratamiento periférico en las miradas expertas.

Trabajos como los de Acuña y Smith (1995), Fraga (1996), López (1992), López y Pion-Berlin (1996), Scheetz (1993, 1995) y Scheetz y Cáceres (1995) buscaron dar cuenta de la necesidad de encarar una reforma del área de la defensa, a los efectos de acompañar las políticas de subordinación castrense con una modernización integral del sector. Estas investigaciones también identificaron la complejidad de factores y condicionantes que suelen atravesar la relación entre las instituciones militares, el poder político y la sociedad civil y establecieron distinciones entre las demandas políticas y profesionales de las Fuerzas Armadas.

Sin embargo, a diferencia de lo sucedido con los estudios académicos de los años de la transición, el impacto de los llamamientos “modernizadores” en el diseño de la agenda jurisdiccional fue sustantivamente menor. Pese a la consecución de la subordinación castrense –lograda tras la represión del último levantamiento carapintada en diciembre de 1990–, los debates sectoriales continuaron centrados en dos temas: las “prerrogativas militares” (Stepan, 1988) y las demandas por la reapertura de los juicios por violación a los derechos humanos. En efecto, la impunidad en torno al terrorismo de estado contribuyó al mantenimiento de una agenda que, en el plano de la defensa, mantuvo al “control civil” como una variable continuamente presente en la reflexión intelectual. En consecuencia, hacia el final del decenio, los problemas de la autonomía militar y los límites del control civil permanecían como ejes ordenadores de los estudios sectoriales (Diamint, 1999).

Hacia fines de la década de 1990 y principios de la de 2000, comenzó a plasmarse una renovación de la agenda académica de la defensa. En verdad, gran parte de esta renovación consistió en la recuperación de advertencias previas respecto de las conse-

cuencias del “achicamiento no direccionado” del gasto militar en la organización y funcionamiento del sector. Con matices, trabajos como los de Battaglini (2010, 2011), Frederic (2008), Montenegro (2003) y Sain (2002/2003) reflejaron que hasta finales del siglo XX la agenda pública de la defensa cosechó notables éxitos en materia de control civil de las Fuerzas Armadas, pero que al mismo tiempo se habían desatendido los aspectos relativos a la modernización estratégica del área. En otras palabras, se había perdido de vista la necesaria adecuación de los criterios políticos, técnicos y militares que debían orientar la planificación estratégica de la jurisdicción (Anzelini y Poczynok, 2014a, 2014b).

Es importante precisar que esta revitalización de los debates sobre la modernización militar fue promovida con énfasis desde el propio Ministerio de Defensa, fundamentalmente a partir de diciembre de 2005 (Montenegro, 2012: 168). La conducción estratégico-militar de la defensa había resultado endeble desde la recuperación democrática, dado que la subordinación militar al poder político no había estado acompañada por una “reforma integral orgánica y funcional del sistema defensivo-militar” (Montenegro, 2006: 317).

La resultante de esta situación fue la ausencia de lineamientos o políticas tendientes a reorganizar el instrumento militar en función de un nuevo escenario estratégico y presupuestario. En un documento oficial del año 2009, se sostuvo que la “crónica reducción de recursos para la defensa, que en los veinte años posteriores [a la dictadura] vio mermada a la mitad su participación dentro de las prioridades presupuestarias nacionales, no obtuvo por parte de la dirigencia política en su conjunto lineamientos de ajuste” (Ministerio de Defensa, 2009: 11).

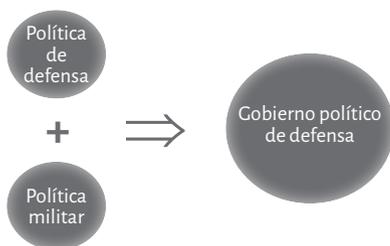
La renovación de los debates sobre el desempeño de la dirigencia civil en relación con la política de defensa sentó las bases para la distinción entre dos tipos de responsabilidades en materia de conducción: por un lado, las vinculadas al ejercicio del control civil de las Fuerzas Armadas –condición necesaria para la democratización de las relaciones civiles-militares– y, por el otro, aquellas funciones atinentes a la conducción de la dimensión estratégico-militar, es decir, a la definición de los criterios

que orientan la organización y el funcionamiento del sistema defensivo nacional.

Apoyados en esta caracterización, en el presente trabajo se utiliza el término “política militar” para referirse a aquellas iniciativas que tienen como objetivo limitar la influencia política que tienden a desarrollar las Fuerzas Armadas (Battaglino, 2011: 242). Según esta visión, la política militar comprende, además, la formación y capacitación, el sistema de salud, la política de vivienda, el manejo de los ascensos y la política de derechos humanos. Por su parte, el concepto “política de defensa” se utiliza para dar cuenta de las definiciones de carácter estratégico, doctrinario, organizacional u operativo que establecen las modalidades de empleo de la fuerza militar y que tienen como objetivo asegurar la supervivencia estatal (Battaglino, 2011: 243).

La confluencia de ambas políticas constituye el “gobierno político de la defensa”, entendido como la conducción política efectiva de la totalidad de las cuestiones que hacen a la defensa nacional. Esta integralidad comprende las políticas tendientes a lograr la subordinación de los militares al poder político (política militar) y aquellas dirigidas al establecimiento de definiciones estratégicas para la defensa nacional (política de defensa). Esto significa que el ejercicio del gobierno político de la defensa trasciende ampliamente el “control civil”, dado que no solo supone la sujeción castrense, sino también el desempeño de un rol protagónico –por parte del Ministerio de Defensa– en la organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas, es decir, en el diseño del instrumento militar de la nación.

**Figura 1. Gobierno político de la defensa.**



La diferenciación conceptual entre “política militar” y “política de defensa” constituye una herramienta analítica útil a la hora de caracterizar la evolución de la agenda sectorial desde la recuperación democrática. En efecto, desde 1983 y hasta los primeros años del siglo XXI, mantuvo preeminencia la política militar. Asimismo, hacia 1990, se había logrado reducir sustancialmente lo que Pion-Berlin (1996: 16) definió como la “autonomía ofensiva” de los militares, es decir, su disposición a desafiar la autoridad política de los civiles.

Sin embargo, aun cuando las presidencias de Raúl Alfonsín (1983-1989), de Carlos Menem (1989-1995 y 1995-1999) y de Fernando de la Rúa (1999-2001) asignaron cierta prelación a las cuestiones de “política militar”, no sucedió lo mismo en lo que refiere a la “política de defensa”. La atención de los problemas estratégicos fue vacilante y permaneció, en gran medida, atada a la implementación de otras prioridades de naturaleza política o económica. En consecuencia, puede afirmarse que el gobierno político de la defensa durante las primeras dos décadas de la democracia recuperada fue deficitario, dado que la subordinación de las Fuerzas Armadas no estuvo acompañada de modernos lineamientos estratégicos ni de una consecuente reforma del sistema defensivo militar.

De lo antedicho se desprende una segunda categorización que resulta propicia introducir y que se refiere a las condiciones en las que se articulan la política militar y la política de defensa. Marcelo Sain realiza una diferenciación entre las modalidades de conducción que ha definido como “gobierno civil-democrático” y “dualismo civil-militar” (Sain, 2010: 30).<sup>5</sup> Es justamente el “gobierno civil-democrático” el que supone el ejercicio del gobierno político-institucional sobre las Fuerzas Armadas y la subordinación efectiva de los militares a las autoridades gubernamentales. En otras palabras, el efectivo “gobierno político de la defensa”.

---

5. Estas categorías son desarrolladas con mayor detalle en la tercera sección del trabajo.

### 1.1. La restitución del control civil (1983-1989)

La llegada de Raúl Alfonsín a la presidencia en 1983 tuvo entre sus desafíos medulares el restablecimiento del control civil sobre las Fuerzas Armadas. Cabe recordar que una de las banderas centrales de la campaña electoral del líder radical fue la denuncia de un supuesto “pacto militar-sindical” entre los jefes de las Fuerzas Armadas y la cúpula gremial que, por entonces, conducía el Partido Justicialista.<sup>6</sup> Se especuló con que el contenido de dicho pacto consistía en olvidar las violaciones a los derechos humanos cometidas por el saliente gobierno militar y mantener sin modificaciones la cúpula castrense, según lo denunció el propio Alfonsín durante la campaña presidencial (González, 1986; Palomino, 1986).

Si bien la transición “por colapso” que tuvo lugar en Argentina redujo sustancialmente el nivel de autonomía de los militares,<sup>7</sup> lo cierto es que esto no significó la pérdida de su capacidad de presión, ni mucho menos –como resultaría claro a poco de comenzar el gobierno alfonsinista– su marginación como actor político clave (Mazzei, 2011: 30). Ante este escenario, el gobierno radical desestimó la posibilidad de avanzar en la reforma integral

---

6. El sindicalismo peronista ocupó un rol central en la reorganización del Partido Justicialista durante la etapa final de la dictadura. En particular se destacó la fracción liderada por el dirigente Lorenzo Miguel, quien, a comienzos de 1983, ya había recuperado la conducción de la Unión Obrera Metalúrgica (UOM) al frente de una comisión transitoria. Con la sanción en 1979 de la Ley 22105 de Asociaciones Gremiales de Trabajadores, se inició el proceso de “normalización” de los gremios intervenidos por el régimen militar. Sobre este tema, consultar Palomino (1986).

7. A diferencia de la mayoría de los procesos transicionales de Latinoamérica de mediados de la década de 1980 y principios de la de 1990 –en los que existió un “pacto” entre los militares salientes y las dirigencias políticas que asumieron los gobiernos democráticos–, en el caso argentino el pasaje de un régimen a otro adoptó la forma de “transición por colapso” (O’Donnell y Schmitter, 1986; ver también López, 2007: 25). Por otra parte, corresponde destacar el papel determinante que jugó en el proceso de transición el fracaso político, estratégico-militar y táctico-operacional de la Guerra de Malvinas (1982). Sobre esta temática, se recomienda consultar el informe final de la Comisión de Análisis y Evaluación de las Responsabilidades Políticas y Estratégico-Militares en el Conflicto del Atlántico Sur, conocido como “Informe Rattenbach”, que fue desclasificado oficialmente a través del Decreto 200/2012 del Poder Ejecutivo Nacional.

de la corporación castrense hasta tanto su control no estuviese garantizado y destinó todos sus esfuerzos a la tarea de restituir el control civil sobre los militares.<sup>8</sup>

En consecuencia, la agenda jurisdiccional se inclinó sustancialmente hacia la aplicación de medidas de “política militar”. Incluso aquellas decisiones que alteraron algunos aspectos puntuales de la estructura de las Fuerzas tuvieron como objetivo rector la desmilitarización de funciones civiles y la consecuente reducción de la autonomía política castrense. Entre las primeras iniciativas de reforma orgánica cabe destacar la eliminación de los cargos de comandante en jefe de las Fuerzas (Ley 23023) y la concentración de funciones en el presidente de la República. Asimismo, se dispuso el traspaso a la órbita del Ministerio de Defensa de los organismos que dependían de los mencionados comandos (López, 1994: 73).

En una segunda etapa, el gobierno de Alfonsín intentó fortalecer el Ministerio de Defensa como órgano de conducción civil del instrumento militar. En este marco, se estableció el traspaso a la órbita ministerial de la Dirección General de Fabricaciones Militares, hasta entonces dependiente del Ejército. A su vez, se procedió a desmilitarizar la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval, que pasaron a depender directamente del Ministerio. De este modo, Alfonsín despojó al Ejército y a la Armada, respectivamente, del mando sobre estas Fuerzas intermedias.

Por otra parte, se definieron las atribuciones del Ministerio y las jefaturas de las tres Fuerzas. Esta cartera obtuvo la potestad de definir en materia de ascensos, nombramientos, cambios de destino, bajas y retiros de los oficiales superiores (Decreto 436/84).<sup>9</sup> Como conse-

- 
8. Las razones que llevaron a la gestión radical a postergar una reforma militar son aún objeto de polémica. No obstante, esta apreciación se infiere de las propias memorias de Raúl Alfonsín (2009) y de las de su ex ministro de defensa, Horacio Jaunarena (2011). Una lectura similar es compartida por Scheetz y Cáceres (1995), quienes advierten, además, sobre la incapacidad de los militares para “autoimplementar” una reforma en el sector.
  9. Para un extenso detalle de las medidas de reforma militar que se buscó implementar durante el gobierno de Raúl Alfonsín, se sugiere consultar los trabajos de López (1994) y Battaglini (2010).

cuencia de todas estas medidas, se buscó apuntalar el funcionamiento del Estado Mayor Conjunto, que adquirió mayor autonomía y recuperó las atribuciones de planificación conjunta (López, 1994).

La restitución del control civil sobre los militares requería ineludiblemente el reemplazo de la Ley de Defensa vigente en ese entonces, sancionada en 1966 por el gobierno de facto del general Juan Carlos Onganía. Inspirada en las escuelas de contra-insurgencia francesa y norteamericana de las décadas de 1950 y 1960, dicha normativa establecía que la defensa nacional era el esfuerzo estatal destinado a alcanzar la “seguridad nacional”. Su aplicación condujo, en consecuencia, a integrar las esferas de la seguridad interior y de la defensa externa, preparando doctrinariamente a las Fuerzas Armadas para la represión de conflictos de naturaleza interna y de problemas de orden político-social.<sup>10</sup>

La elaboración de una nueva herramienta legal se constituyó, en definitiva, como un primer paso insoslayable para la revisión de los instrumentos jurídicos que habían habilitado que “los fusiles apuntaran hacia dentro”.<sup>11</sup> Sin embargo, la nueva normativa

- 
10. Hasta 1955, la política de defensa y la política militar se basaron en la denominada “Doctrina de Defensa Nacional (DDN)”, que caracterizó al Ejército durante la época de Perón. La defensa nacional era entendida como parte de un esfuerzo integral desarrollado en tiempos de paz, que comprendía a todos los recursos del país, para hacer frente a agresiones militares externas llevadas a cabo por Fuerzas Armadas de otros Estados contra el territorio nacional. El concepto de “guerra” se restringía a su carácter convencional. Esta concepción de la defensa sufrió un quiebre total a partir del golpe militar de 1955. López señala que “la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) varió el sentido del conflicto, desplazando la preocupación hacia el control y/o neutralización de la guerra revolucionaria; torció el foco hacia el enfrentamiento interno, iniciando una nefasta deriva hacia la visualización de una subversión interna a la que elevó a la condición de enemigo principal; modificó las políticas de adoctrinamiento, formación y adiestramiento, pero mantuvo el despliegue clásico; no clausuró la posibilidad de agresiones militares externas de carácter convencional, pero las sostuvo en una posición meramente secundaria. Así, la DSN y la DDN coexistieron, podría decirse, que yuxtapuestas en base a un predominio sustancial de la primera, aunque la segunda continuara proveyendo la estructura orgánica formal del Ejército, con todo lo que ello implicaba en términos de presupuesto, dimensión del cuerpo de oficiales y del cuadro de suboficiales, servicio militar obligatorio y volumen de las incorporaciones anuales, despliegue territorial, servicios de apoyo vinculado al anterior; etc.” (López, 2010: 254).
  11. La expresión pertenece al diputado radical Balbino Zubirí, quien se pronunció de esta forma en el marco de los debates parlamentarios de la Ley de Defensa Nacional entre 1987 y 1988 (Poczynok, 2011).

recién se alcanzó hacia el final del gobierno de Alfonsín. Luego de marchas y contramarchas en la formulación de los proyectos legislativos,<sup>12</sup> el nuevo enfoque legal quedó plasmado en la Ley de Defensa Nacional, sancionada en abril de 1988.

Es por ello que la Ley 23554 de Defensa Nacional se constituyó como el primer paso firme en la tarea de construir un marco doctrinario adecuado para la integración de las Fuerzas Armadas en el nuevo contexto democrático. La flamante normativa implicó “la conceptualización de la defensa como el esfuerzo nacional destinado a conjurar todo tipo de agresiones de origen externo, la distinción legal e institucional entre la defensa nacional y la seguridad interior, [...] la expresa prohibición de que las Fuerzas Armadas produzcan inteligencia referida a los asuntos de política interna del país [...] y el establecimiento de un sistema de inteligencia nacional basado en la delimitación de las esferas de inteligencia estratégico-militar y de la inteligencia criminal” (Sain, 2002/2003: 256-257).

En resumen, si bien la gestión radical no transformó los lineamientos centrales en lo relativo al diseño de las Fuerzas Armadas y desestimó la posibilidad de implementar una reforma militar integral, los consensos plasmados en la Ley de Defensa Nacional se constituyeron como un pilar estructural con vistas a una futura reorganización del sistema de defensa.<sup>13</sup> Sin embargo, dicha ta-

---

12. Para una revisión de los avances y retrocesos de los proyectos legislativos remitidos previamente, consultar López (2007: 30-31).

13. Corresponde señalar que dicho consenso se hallaba aún incompleto. Si bien la normativa en cuestión dio el primer paso para la distinción tajante entre “defensa nacional” y “seguridad interior”, no diferenciaba entre agresiones externas estatales y no estatales. Recién en 2006, con la aprobación del Decreto 727 Reglamentario de la Ley de Defensa, se circunscribió la misión principal de las Fuerzas Armadas a “conjurar y repeler agresiones estatales militares externas”, acotando aún más el campo de acción del instrumento militar. Este “vacío” jurídico llevó a que, desde mediados de la década de 1990, algunos sectores políticos y castrenses promovieran la incorporación del terrorismo y el narcotráfico como hipótesis de empleo de las Fuerzas Armadas. La pervivencia de esta cuestión puede observarse en el *Libro Blanco de la Defensa Nacional*, editado en 1999. Desde mediados de 2015, el tema de la ampliación de las misiones militares volvió a ocupar un lugar significativo en la agenda pública. Tanto políticos como académicos y referentes en la materia han planteado la necesidad de repensar el rol del instrumento militar de la nación, fundamentalmente en lo que concierne a su involucramiento en la lucha contra el narcotráfico. Dos visiones antagónicas sobre esta cuestión se pueden encontrar en Tello y Spota (2015) y Anzelini (2016).

rea debió aguardar una década y media más: el capítulo de cierre de la agenda centrada exclusivamente en el control civil llegó en 2006, cuando, luego de dieciocho años de injustificable postergación, el gobierno de Néstor Kirchner impulsó la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional.

## **1.2. La consolidación del control civil (1989-1999)**

Gran parte de los problemas que debió enfrentar la presidencia de Carlos Menem en el frente militar fueron heredados de la gestión alfonsinista. Por un lado, pese a la sanción de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida,<sup>14</sup> votadas durante la presidencia del dirigente radical, las Fuerzas Armadas continuaban presionando para encontrar una “solución política” a la revisión del pasado. Por otra parte, el menemismo tenía por objetivo en el plano de la “política militar” resolver las persistentes demandas de los “carapintadas” en el seno del Ejército, situación que ya había motivado tres levantamientos.<sup>15</sup>

---

14. Las leyes 23492 de Punto Final y 23521 de Obediencia Debida fueron sancionadas en diciembre de 1986 y junio de 1987, respectivamente. La primera se orientaba a concluir las investigaciones por los crímenes cometidos durante la última dictadura militar. En este sentido, dispuso un plazo de sesenta días a partir de su promulgación para la presentación de nuevas acusaciones. Vencido ese plazo, ya no se podrían iniciar investigaciones judiciales. La segunda estableció la presunción de que los oficiales de rango inferior y suboficiales de las Fuerzas Armadas, las Fuerzas de seguridad, policiales y penitenciarias imputados por la comisión de delitos en el marco de la represión ilegal habían actuado bajo coerción y en cumplimiento de órdenes emanadas de la autoridad superior, “sin facultad o posibilidad de inspección, oposición o resistencia a ellas en cuanto a su oportunidad y legitimidad.” En el año 2003, la Ley 25779 declaró la nulidad de ambas normas.

15. Ernesto López advierte que estos alzamientos no fueron golpes de Estado propiamente dichos, ya que no tuvieron el propósito de derrocar al gobierno constitucional, sino condicionar sus decisiones. Asimismo, el autor indica que las motivaciones de los carapintadas –que se definían a sí mismos como “profesionales preparados para la acción”, en oposición a los “generales de escritorio”– estaban también atravesadas por una interna en el propio Ejército. Ver al respecto López (1988) y Sain (1994). En esta línea, Battaglino (2010) realiza una distinción entre los alzamientos de Semana Santa y los de Monte Caseros y Villa Martelli. Para este autor, mientras el levantamiento de Semana Santa buscaba presionar al Ejecutivo para arribar a una “solución política” en torno a los juicios, las otras dos revueltas estuvieron motivadas por el conflicto al interior del Ejército entre los sectores denominados legalista y carapintada.

No obstante, el escenario en el cual Menem debió enfrentar estos desafíos fue sustancialmente distinto del que rodeó al líder radical. Hacia 1990, el desafío del “control civil” no residía en sentar las bases para la democratización de las relaciones civiles-militares, sino en consolidar una subordinación que, por lo menos en sus aspectos normativos, ya había dado algunos pasos importantes. El carácter disímil de este escenario respecto del de mediados de la década de 1980 no pasó inadvertido para la gestión menemista, diagnóstico que posibilitó la implementación de medidas que, muy probablemente –con todo lo relativo que resulta hacer lecturas contrafácticas–, no se habrían aplicado durante el gobierno de Alfonsín. Estas medidas fueron la secuencia de indultos autorizada por el Poder Ejecutivo Nacional –que alcanzó a militares, policías y civiles procesados o condenados por su participación en hechos de violencia política durante el período 1976-1983– y la represión sin vacilaciones de los focos rebeldes carapintadas.<sup>16</sup>

Pese a que los indultos habían dejado sin efecto las reivindicaciones de los carapintadas, la problemática escaló nuevamente. Este sector del Ejército protagonizó un nuevo levantamiento armado el 3 de diciembre de 1990 bajo el liderazgo del entonces coronel Mohamed Alí Seineldín, quien había sido identificado –en tiempos de la campaña electoral– como un aliado del presidente Menem. Sin titubeos, el Ejecutivo ordenó la represión de los focos rebeldes y los militares amotinados fueron encarcelados y condenados. La neutralización de este sector rebelde del Ejército representó un logro en materia de subordinación de los militares al poder político, iniciándose un proceso de consolidación de dicha subordinación.

---

16. En relación al primer punto, deben ponderarse cuestiones vinculadas a la “ética de las convicciones”. Al respecto, se sugiere consultar Sidicaro (2009). La oposición de Alfonsín a la Guerra de Malvinas –una voz aislada en ese momento–, y su destacado rol como uno de los fundadores de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), además de su papel como defensor de presos políticos durante la dictadura, inclinan a efectuar esta apreciación. La segunda cuestión, ligada a la “ética de las responsabilidades”, ha sido motivo de arduas discusiones. Ver Nino (1997) y las memorias de Alfonsín (2009).

Como corolario de estos acontecimientos, hacia principios de la década de 1990, el poder civil alcanzó un elevado nivel de control efectivo sobre las Fuerzas Armadas.<sup>17</sup> No obstante, lo cierto es que a lo largo de sus dos gestiones presidenciales (1989-1995 y 1995-1999), su agenda de la defensa no avanzó hacia la plena conducción de los aspectos estratégicos de la jurisdicción. El Ministerio de Defensa no cumplió un rol protagónico en la dirección de este proceso y las principales decisiones que atravesaron los aspectos estratégico-militares estuvieron motivadas, fundamentalmente, por la necesidad de dar respuesta a urgencias provenientes de otras áreas de la gestión de gobierno.

En efecto, entre 1989 y 1995, el gobierno de Menem desplegó una batería de medidas que, a la vez que transformaron el “perfil estratégico” del país, ocasionaron significativos cambios en la organización del sistema de defensa y en el diseño de sus Fuerzas Armadas. Las principales agendas sectoriales que, con mayor o menor vinculación con la defensa, condicionaron la organización y el funcionamiento del sector defensa fueron la económica, la de política exterior y la de seguridad interior.

En lo que respecta a la seguridad interior, tuvo especial importancia la ratificación parlamentaria de la distinción taxativa entre seguridad interior y defensa nacional a través de la sanción

---

17. Pese a que los indultos tendieron un manto de impunidad sobre los crímenes de lesa humanidad, lo cierto es que, paradójicamente, su aprobación no fue interpretada como el resultado de la presión militar. Como destaca Sain, “los militares y la sociedad política, lejos de interpretar que la medida había sido una conquista resultante de la presión castrense, la asumieron como una decisión de Menem tendiente a resolver esa problemática fundamentalmente en vista de ampliar los márgenes de subordinación y obediencia castrense a su mandato” (Sain, 1997: 16). Tampoco debe descartarse el extremo pragmatismo del presidente Menem, que lo llevó en su momento a gestos “reconciliatorios” inimaginables para un dirigente peronista, tales como el abrazo al almirante Isaac Rojas. En palabras del propio Menem: “Las antinomias argentinas son agotadoras. Yo mismo ordené que los billetes de moneda nacional argentina se imprimieran, unos con el rostro de Sarmiento y otros con el de Rosas, enemigos acérrimos. Yo me abracé, como ya dije, con el almirante Rojas, el más duro de los antiperonistas militantes de 1955. También rendí homenaje público en Venecia y ante la prensa del mundo entero a Jorge Luis Borges, despreciado y maltratado por el gobierno de Perón” (Menem, 1999).

de la Ley 24059 de Seguridad Interior en el año 1992.<sup>18</sup> Esta norma reguló las situaciones excepcionales en las que las Fuerzas Armadas podían operar en el ámbito de la seguridad pública.<sup>19</sup>

La agenda de política exterior, en el peculiar contexto del fin de la Guerra Fría, estuvo marcada por la voluntad de acercar la defensa nacional y el rol de las Fuerzas Armadas a los lineamientos estratégicos establecidos por Washington. El alineamiento irrestricto con la agenda económica y de seguridad internacional estadounidense se expresó en una amplia gama de decisiones vinculadas a los aspectos de la defensa. En esos años, Argentina participó en la primera Guerra del Golfo (1991) y se retiró del Movimiento de los Países No Alineados. Como corolario de esta decisión, en octubre de 1997, el entonces presidente norteamericano Bill Clinton informó al mandatario argentino la decisión de otorgar a nuestro país el estatus de “Gran Aliado extra-OTAN”. Asimismo, el seguimiento de la política exterior estadounidense se expresó privilegiadamente en la agenda económica, a través de la adhesión incondicional del país a las premisas del “Consenso de Washington”.<sup>20</sup>

---

18. Sobre el rol protagónico del parlamento en la institucionalización de la política de defensa en Argentina, se sugiere consultar Tibiletti (1995) y Martínez (2000).

19. La participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de seguridad interior prevista por la Ley de Seguridad Interior 24059 es contemplada en los siguientes casos: a) operaciones de apoyo logístico, por explícita disposición del Ministro de Defensa, previo requerimiento del Comité de Crisis (artículo 27 de la Ley 24059); b) operaciones destinadas a la preservación de las Fuerzas Armadas y al restablecimiento del orden dentro de la jurisdicción militar, en caso de atentado en tiempo de paz a dicha jurisdicción (artículos 28, 29 y 30 de la Ley 24059); y c) operaciones de empleo de elementos de combate de las Fuerzas Armadas, por disposición del Presidente de la Nación y previa declaración del estado de sitio para el restablecimiento de la normal situación de seguridad interior en aquellos casos excepcionales en que el sistema de seguridad interior descrito en la Ley 24059 resulte insuficiente a criterio del Presidente de la Nación para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 2 de dicha norma.

20. El “Consenso de Washington” recomendó la puesta en marcha de diez reformas estructurales en la política económica latinoamericana: la disciplina fiscal, el reordenamiento de las prioridades del gasto público, la reforma tributaria, la liberalización de las tasas de interés, el establecimiento de un tipo de cambio competitivo, la liberalización del comercio, la apertura a la inversión extranjera directa, la privatización de empresas públicas, la desregulación del mercado y la reforma de los derechos de propiedad (Williamson, 2003: 10-11).

En este marco, hubo tres cuestiones que afectaron transversalmente la dimensión estratégica de la política de defensa y condicionaron el diseño de las capacidades del instrumento militar: el incremento de la participación en misiones internacionales de paz,<sup>21</sup> la desactivación de las hipótesis de conflicto con Brasil y Chile<sup>22</sup> y la adopción de restricciones al desarrollo armamentístico.<sup>23</sup>

En lo que refiere estrictamente a la reforma militar, si bien en algunas ocasiones las medidas adoptadas durante la década de 1990 estuvieron imbuidas de cierta retórica reformista, lo cierto

- 
21. Argentina integraba este tipo de operaciones desde 1958. Sin embargo, hasta entonces, su participación había sido de carácter simbólico, tanto por el número de misiones como de tropas intervinientes. Del total de treinta misiones en las que participó hasta 2004, veintidós tuvieron lugar durante el gobierno de Carlos Menem (United Nations, 2011).
  22. El gobierno menemista destinó grandes esfuerzos al apaciguamiento de los resquemores vecinales con Brasil y Chile, camino que había despuntado a mediados de la década de 1980. En el caso de Chile, desde los primeros meses de 1990, se llevaron a cabo una serie de intercambios bilaterales que condujeron a la firma de la Declaración Presidencial de 1991 sobre Límites entre la República Argentina y la República de Chile. Esta declaración sentó las bases para la resolución de las disputas territoriales vigentes y la firma de tres documentos: el acuerdo para precisar el límite en la zona comprendida entre el Monte Fitz Roy y el Cerro Daudet (disputa de los Hielos Continentales), las bases para el arbitraje del límite interestatal entre el Hito 62 y el Monte Fitz Roy (Laguna del Desierto) y las instrucciones para la demarcación de la línea limítrofe en otras veintidós zonas (Sain, 1999: 133-134). En el caso de Brasil, continuando los compromisos bilaterales alcanzados en la órbita del desarrollo nuclear durante la presidencia de Alfonsín, en noviembre de 1990 ambos países firmaron la Declaración sobre Política Común de Salvaguardas Nucleares. Este documento ratificó el acuerdo del empleo pacífico de la energía nuclear y circunscribió la investigación en la materia al desarrollo de capacidades científicas y tecnológicas.
  23. La renuncia al desarrollo de este tipo de capacidades se materializó en tres decisiones: la suspensión del proyecto Cóndor II, la desmilitarización de las investigaciones espaciales y la incorporación de Argentina en los regímenes internacionales y grupos de control de armamentos. Estas acciones estuvieron directamente relacionadas con la voluntad de erigir un perfil internacional “no conflictivo”. Respecto del proyecto Cóndor II, ciertos sectores coinciden en señalar que su suspensión y posterior desactivación fue resultado de la presión ejercida por la diplomacia de Estados Unidos (Busso, 1997; Sain, 1997). La preocupación de este país se centraba en dos cuestiones: impedir el desarrollo de tecnologías de eventual uso bélico de carácter nuclear, misilístico o químico y obstruir el surgimiento de nuevas competencias en el mercado global de producción de este tipo de tecnologías (Russell, 1991: 20).

es que esta permaneció completamente supeditada a la agenda económica.<sup>24</sup> Durante el primer gobierno de Menem, comprendió un paquete de medidas y reformas a través del cual el Estado inició un drástico proceso de ajuste y reestructuración económica. Estas transformaciones se tradujeron, en el ámbito de la Administración Pública Nacional, en un desprendimiento de magnitudes inéditas de funciones, estructuras y responsabilidades.<sup>25</sup>

Una de las principales herramientas disciplinarias de la gestión menemista fue el “grifo” presupuestario. Si bien durante el gobierno de Alfonsín el presupuesto militar había sufrido un drástico recorte,<sup>26</sup> en la década de 1990 la restricción fue todavía más abrupta. Mientras que en 1988 el gasto militar representaba el 2,12% del PBI, en 1994 pasó a representar el 1,74%. La tendencia regresiva se mantuvo firme hasta el año 2000, cuando el presupuesto en defensa llegó al 1,35% del PBI (Scheetz, 1995 citado en Sain, 2002/2003: 223-224).<sup>27</sup>

- 
24. Esto sucedió, por ejemplo, con la masiva venta de inmuebles y bienes militares ordenada a partir de 1996, luego del nombramiento de Jorge Domínguez como Ministro de Defensa. Menem anunció esta medida como el inicio de una profunda reforma militar y destacó que el dinero proveniente de la venta de inmuebles sería utilizado para la construcción de un “Pentágono argentino” (Clarín, 23 de noviembre de 1996).
  25. En junio de 1990, el Poder Ejecutivo Nacional declaró “sujeta a privatización” a la empresa Altos Hornos Zapla, dependiente de la Dirección General de Fabricaciones Militares (Decreto 1131/1990). Esta decisión fue acompañada con la masiva puesta a disponibilidad de veintisiete empresas que funcionaban en el ámbito del Ministerio de Defensa: entre ellas, los Astilleros y Fábricas Navales del Estado S.A., el Astillero Ministro Manuel Domecq García S.A., la Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina y otras diez entidades comprendidas en Fabricaciones Militares (Decreto 1398/1990). La aprobación legislativa de la privatización de estas veintisiete empresas se produjo en diciembre de 1991 (Ley 24045).
  26. Según datos de Scheetz (1995) reproducidos por Sain (2002/2003: 223), entre 1983 y 1988 el gasto militar pasó de representar el 3,47% del PBI al 2,12%.
  27. Otra decisión que debilitó aún más el poder de la corporación castrense fue la suspensión por decreto del servicio militar obligatorio en agosto de 1994. Esta medida estuvo vinculada con el asesinato del conscripto Omar Carrasco en el Grupo de Artillería 161 del Ejército Argentino, en la ciudad de Zapala, Neuquén.

Algunos autores han sostenido que aun cuando las presidencias de Carlos Menem no enfrentaron los condicionamientos que obstaculizaron la reforma militar en los años de Alfonsín, el nuevo contexto no despertó en la dirigencia política mayor interés en la modernización integral del sector defensa. En este sentido, Sain indica que si bien en la década de 1990 las resistencias castrenses a las reformas institucionales se fueron diluyendo, “lo que primó fue la indiferencia o la incompetencia oficial para convertir aquellas condiciones en oportunidades de cambio institucional en el frente militar” (Sain, 2002/2003: 227-228).

### **1.3. Crisis política y “bautismo de fuego” del control civil (1999-2003)**

Si hasta entonces los asuntos estratégicos habían ocupado un lugar completamente secundario en la agenda política, el contexto de ajuste y crisis social que caracterizó al gobierno de Fernando de la Rúa profundizó este sesgo. La crisis económica cercenó, inevitablemente, cualquier iniciativa vinculada a la modernización del sector y las pretensiones de la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas sancionada en 1998 quedaron automáticamente relegadas.<sup>28</sup> Así, la nueva gestión concentró sus iniciativas en proponer reformas complementarias, orientadas a racionalizar el gasto militar y a redireccionar los recursos de la jurisdicción.

En lo que respecta a los lineamientos estratégicos, el gobierno de la Alianza pareció comprender inicialmente que el alineamiento incondicional con la política exterior de Estados Unidos durante los años de Menem había producido más de un cortocircuito en las relaciones con los países vecinos. En efecto, De la Rúa manifestó durante la campaña electoral de 1999 su intención de renovar la política exterior argentina y de orientar la mirada ha-

---

28. La Ley 24948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas establecía algunos principios generales para la modernización de la estructura castrense. Entre los aspectos más relevantes, cabe destacar los criterios para el reequipamiento militar, como así también las disposiciones respecto del financiamiento de las Fuerzas Armadas. No obstante, dicha normativa no ha sido reglamentada hasta el día de hoy.

cia la región sudamericana.<sup>29</sup> Sin embargo, una vez en el gobierno, no hizo prácticamente nada para torcer el rumbo trazado durante el menemismo y, en ocasiones, se avanzó incluso más en la adopción de la agenda impulsada por Washington.

En lo estrictamente referido al sector castrense, en la Revisión de la Defensa publicada por el gobierno de la Alianza en 2001 se hizo referencia oficialmente a un compendio de amenazas “no tradicionales” a la Defensa Nacional, entre ellas, el crimen organizado, el contrabando y el narcoterrorismo. El documento identificó como un interés estratégico de la República Argentina “la preservación de la Nación frente a la amenaza del narcotráfico y el terrorismo” y estableció que tales flagelos detentaban una “elevada importancia nacional, respecto de los cuales el Sistema de Defensa debe encontrarse en capacidad potencial de contribuir de diversos modos a su mejor logro, dentro del marco legal vigente y según lo requieran las autoridades constituidas, en función de la evolución de la situación estratégica”.

De tal afirmación se deduce que el planeamiento, la doctrina y el adiestramiento de las Fuerzas Armadas podrían tener en cuenta como hipótesis de empleo –de acuerdo a lo previsto por dicha Revisión– al narcotráfico y al terrorismo (Eissa, 2010: 4). Huelga señalar que la incorporación de estas problemáticas a la agenda jurisdiccional –que integran claramente el ámbito de la seguridad interior– se encontraba en abierta contradicción con el

---

29. Uno de los ejes que conformó la plataforma electoral de la Alianza en materia de política exterior fue la profundización de la integración regional a través del fortalecimiento del Mercosur: “La respuesta a los desafíos de la globalización no podrá ser individual: para enfrentarlos exitosamente se requerirán no solo medidas internas, sino también una concertación política dentro del Mercosur [...] La integración regional es el principal camino estratégico para la realización de las potencialidades nacionales” (Plataforma de la Alianza sobre Política Exterior, disponible en: <http://www.resdal.org/Archivo/d0000030.htm> [Extraído el 20 de octubre de 2016]). Posiblemente, este enfoque haya sido el resultado directo de la presión de los sectores más progresistas de la coalición gobernante (radicales alfonsinistas y frepasistas) y no la consecuencia de las propias convicciones de De la Rúa. Estas últimas quedarían de manifiesto al conformar su gabinete: la designación de Adalberto Rodríguez Giavarini como canciller puso blanco sobre negro su opción por la moderación y el acercamiento a Estados Unidos.

marco normativo nacional y con el consenso doctrinario logrado desde la recuperación democrática.

Finalmente, cabe mencionar que la ambivalencia que caracterizó a la gestión de la Alianza permitió que, semanas antes de la crisis de diciembre de 2001, se concretara un logro muy importante para completar, desde el punto de vista normativo, el Sistema de Defensa Nacional: la sanción de la Ley 25520 de Inteligencia Nacional, que estableció la prohibición de emplear los esfuerzos de la inteligencia militar en problemáticas ajenas a la defensa nacional. Es particularmente notorio que la contribución del gobierno de De la Rúa a la consolidación del “control civil” se produjo, paradójicamente, contra la voluntad del propio Presidente y de su ministro de Defensa.<sup>30</sup>

Los sucesos del 19 y 20 de diciembre de 2001, que derivaron en la renuncia de De la Rúa, reavivaron el debate sobre la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad interna. Hasta la asunción del gobierno transicional de Eduardo Duhalde, los llamamientos a emplear a los militares en eventuales desbordes sociales se multiplicaron sistemáticamente.<sup>31</sup> No obstante, luego de algunas ambigüedades y tras el estallido de la crisis, fueron los

---

30. Pese a haber sido sus promotores originales, en los momentos previos a su sanción, la Ley de Inteligencia contaba con la oposición del propio presidente y del entonces ministro de Defensa Horacio Jaunarena. Sobre este asunto, ver López (2007).

31. Con la declaración del estado de sitio el 19 de diciembre de 2001, el gobierno de De la Rúa había dado el paso inicial para habilitar el empleo de las Fuerzas Armadas en la represión de asuntos de orden doméstico. En efecto, aun cuando los altos mandos militares se mostraban reticentes frente a esa posibilidad (Canelo, 2005: 56), el 21 de diciembre –tan solo un día después de la renuncia de De la Rúa– la cúpula castrense le presentó al ministro de Defensa Horacio Jaunarena –aún en funciones– un “Plan de Contingencia” para el restablecimiento del orden interno (Santoro, 2001). Cabe aclarar que el ministro era en ese tiempo uno de los principales promotores del empleo de las Fuerzas Armadas en la contención de las denominadas “nuevas amenazas” (Verbitsky, 2002). No obstante, los jefes de las tres Fuerzas sostuvieron que no estaban habilitados desde el punto de vista legal y operacional para reprimir el conflicto social. En su lugar, se limitaron a proveer apoyo logístico a las Fuerzas de Seguridad en la vigilancia de centrales nucleares, represas hidroeléctricas y edificios públicos (Sain y Barbutto, 2002).

uniformados quienes se encargaron de despejar las dudas instaladas por los propios funcionarios ministeriales.<sup>32</sup>

En palabras de Canelo (2005: 59), a esa altura, “aun aquellos [militares] que habían insistido recurrentemente en avanzar por sobre la legislación vigente en materia de defensa y seguridad para ampliar su injerencia sobre cuestiones internas se replegaban ahora en posturas defensivas y hasta acusatorias de quienes ejercían sus reflejos golpistas para perturbar aún más el caldeado escenario”.<sup>33</sup> Este posicionamiento de las Fuerzas Armadas evidenció un profundo cambio de época en las relaciones entre las instituciones castrenses y el sistema político. Se había desmoronado un gobierno y el país se encontraba sumido en una crisis social de gran magnitud, que llevaría a la sucesión de cinco presidentes en tan solo dos semanas. Pese a ello, las Fuerzas Armadas permanecieron “en los cuarteles” sin proyectarse ilegalmente sobre el sistema político.

## **2. La renovación de la agenda sectorial en los años del kirchnerismo (2003-2015)<sup>34</sup>**

Según se desprende de lo analizado anteriormente, hasta los primeros años del nuevo siglo la agenda política de la defensa

---

32. El entonces jefe del Ejército, teniente general Ricardo Brinzoni, sostuvo que “hoy no hay partido militar [...] Los problemas del país los tienen que resolver los políticos, que son los llamados a esa responsabilidad” (*La Nación*, 14 de febrero de 2002 citado en Canelo, 2005: 59).

33. Esto puede graficarse con la siguiente afirmación del titular del III Cuerpo de Ejército, general Julio Hang: “Las Fuerzas Armadas son una institución de la Constitución. Por su poder de fuego, por su poder militar, son el último recurso de la defensa nacional; no tienen ninguna capacidad de respuesta proporcional a un problema de índole social. [...] Usar a las Fuerzas Armadas como una amenaza, con una fuerte carga negativa y que no tiene nada que ver con la conducta que las Fuerzas Armadas han tenido en los últimos años, con el apego de las instituciones a la ley [...] Todos los que especulan con estos rumores antes iban a golpear a la puerta de los cuarteles, hoy podrían ir a golpear las puertas de los psiquiatras para buscar una ayuda a sus problemas mentales” (*La Voz del Interior*, 28 de febrero de 2002 citado en Sain y Barbuto, 2002).

34. Esta temática se ha abordado en Anzelini y Poczynok (2014a y 2014b).

se mantuvo centrada –con mayor o menor énfasis– en la tarea de reducir el poder corporativo de las Fuerzas Armadas. Ello se llevó a cabo a través de la desmilitarización de funciones civiles, el disciplinamiento presupuestario o bien a partir de diversas medidas tendientes a limitar los márgenes de acción de los uniformados. Sin embargo, estas decisiones de política pública –que impactaron de forma directa o colateral en la “política militar”– no estuvieron acompañadas de una modernización integral de los lineamientos estratégicos que regulan el funcionamiento del sector castrense. De este modo, la prescindencia política a la hora de asumir la conducción de los aspectos estratégicos de la defensa llevó a que las instituciones armadas conservaran amplios niveles de autonomía en lo que refiere a los niveles estratégico-militar y táctico-operacional.

Esto significa que si bien durante esos años las Fuerzas Armadas vieron debilitada su capacidad de presión corporativa, los criterios para el diseño de las Fuerzas militares –con las ya mencionadas restricciones presupuestarias– permanecieron prácticamente inalterados. En los hechos, los militares retuvieron la capacidad de “autodiseñarse”, situación que condujo a que las instituciones armadas continuasen operando bajo criterios desactualizados y tributarios de otro tiempo histórico (Montenegro, 2003). Como consecuencia de esto, el instrumento militar argentino conservó una organización interna desanclada de los acuerdos doctrinarios alcanzados a nivel político y cristalizados en el denominado “consenso básico en materia de defensa” (Sain, 2001). Las competencias estratégico-militares quedaron delegadas tácitamente en manos de los propios uniformados (Montenegro, 2013), como así también la responsabilidad de diseñar, en ese nivel, la aplicación de los sucesivos ajustes presupuestarios (Sibilla, 2010).

Pese a las carencias señaladas, es importante advertir que la política militar implementada desde 1983 –particularmente a partir de la sanción de las leyes de Defensa Nacional, Seguridad Interior e Inteligencia Nacional– permitió especificar los ámbitos de actuación y las competencias de las Fuerzas Armadas, lo que, a la postre, terminaría teniendo un impacto decisivo en la

modernización estratégica del sector. De este modo, la “maximización de la lógica del control” (Battaglino, 2011) –que derivó en la consolidación de las bases jurídicas e institucionales de la defensa nacional– se constituyó a su vez como un condicionamiento definitorio a la hora de encarar el planeamiento estratégico de la defensa.

Esta caracterización permite retomar una dimensión de análisis introducida al principio de este trabajo relativa al desempeño de la dirigencia civil en materia de política militar y política de defensa. En otras palabras, se trata de un asunto que hace a las condiciones en que se ejerce la conducción política integral del sector, es decir, el gobierno político de la defensa, el cual se refiere a la diferenciación de las modalidades de conducción que Sain ha definido como “gobierno civil-democrático” y “dualismo civil-militar” (Sain, 2010: 30).

El “gobierno civil-democrático” es una modalidad de conducción de la defensa que supone el ejercicio del gobierno político-institucional sobre las Fuerzas Armadas y la subordinación efectiva de los militares a las autoridades gubernamentales. Si se compara esta distinción con la desarrollada por Battaglino (2011), también planteada en la introducción de este trabajo, se advierte que la subordinación a las autoridades gubernamentales constituye lo que este autor define como “política militar”, mientras que el ejercicio del gobierno político-institucional refiere a la “política de defensa” propiamente dicha.

**Figura 2. Comparación Battaglino (2011) y Sain (2010).**



En lo que respecta a la noción de “dualismo civil-militar”, reconoce dos submodalidades: el “acomodamiento militar autónomo” y el “acomodamiento civil deficiente” (Sain, 2010: 48). El primero refiere a la intervención política autónoma de los militares, es decir, a la disposición por parte de las propias Fuerzas Armadas a cuestionar a la autoridad política de los civiles. Por su parte, el acomodamiento civil deficiente se ubica en el reverso del problema, ya que centra la atención en las debilidades de los civiles a la hora de desempeñar sus responsabilidades de conducción (Sain, 2010: 48).

Estas conceptualizaciones resultan de particular interés para el análisis de los gobiernos kirchneristas. De esta manera, queda claro que si bien en la etapa 2003-2015 se desarrollaron condiciones inéditas respecto del ejercicio del gobierno político de la defensa, al mismo tiempo se evidenciaron deficiencias que opacaron el desempeño de los civiles. A diferencia de lo sucedido en las décadas previas, estas deficiencias no estuvieron relacionadas con una tendencia al “acomodamiento militar autónomo” de los sectores castrenses, sino más bien con las falencias de la propia dirigencia civil a la hora de conducir el sector.

### **2.1. La gestión de José Pampuro (2003-2005)**

El arribo de José Pampuro al Ministerio de Defensa fue anunciado públicamente el 20 mayo de 2003, días antes de la asunción de Néstor Kirchner. El ámbito militar no le era desconocido, por lo que su designación no generó mayores sorpresas. Ya durante sus años como secretario general de la presidencia de Eduardo Duhalde, Pampuro había oficiado como asiduo interlocutor con el entonces titular de Defensa, Horacio Jaunarena, y con las propias Fuerzas Armadas.

La cercanía de Pampuro al mundo castrense hizo que se esperara un horizonte de previsibilidad en la relación con las Fuerzas. Sin embargo, la primera tarea encomendada por Kirchner al nuevo ministro disipó estas expectativas, ya que un día antes de asumir, se conoció la decisión presidencial de relevar íntegramente

la cúpula castrense.<sup>35</sup> El cambio de mandos tomó por sorpresa a los uniformados, dado que, pocos días antes, el ministro había dejado trascender la continuidad de la plana mayor de las Fuerzas. Si bien el “malestar” castrense se vislumbró inicialmente bajo la forma de versiones no oficiales, el asunto cobró notoriedad en la ceremonia de despedida del jefe del Ejército, teniente general Ricardo Brinzoni. En dicho acto, el oficial manifestó que su pase a retiro se debía a “circunstancias inexplicadas” y advirtió que “la intriga política sobre los cuarteles [parecía] regresar después de veinte años” (Veiras, 2013).

La respuesta presidencial no se hizo esperar. En el discurso pronunciado en el Colegio Militar con motivo del aniversario de la Fuerza, Kirchner afirmó que “nadie puede sorprenderse [...] o calificar una situación como inexplicada, cuando se han puesto en ejercicio facultades constitucional y legalmente regladas” (*La Nación*, 2003a).

Los dichos de Brinzoni marcaron el inicio de una secuencia de manifestaciones desencontradas entre sectores de las Fuerzas Armadas y el poder político. Esas desavenencias estuvieron relacionadas, fundamentalmente, con la expectativa que generaba en los uniformados el avance progresivo de las causas por violaciones a los derechos humanos cometidas en la última dictadura militar (Canelo, 2005: 14). En este contexto, la inminente definición de la Corte Suprema sobre la inconstitucionalidad de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida, y la decisión del gobierno nacional de dar respuesta a los reclamos internacionales de extradición de militares argentinos,<sup>36</sup> condujeron a instalar nuevamente la “cuestión militar” en el centro de la agenda.

La voluntad de avanzar en el frente de los derechos humanos fue comunicada directamente por Kirchner a los uniformados en la tradicional Cena Anual de Camaradería. En dicha ocasión, el presi-

---

35. El desplazamiento preveía el pase a retiro del 75% del generalato y del 50% del almirantazgo y de los brigadieres (Veiras, 2003a).

36. Hasta entonces, el Estado argentino había rechazado sistemáticamente los requerimientos internacionales, decisión que había sido oficializada mediante el Decreto 1581/2001.

dente afirmó –en referencia a la “revisión del pasado”– que el reencontro entre los argentinos “no puede venir desde el silencio o la complicidad” (*La Nación*, 2003b). En este marco, la reapertura de las causas judiciales condujo, previsiblemente, a reactivar los debates en torno al control civil de las instituciones castrenses.

No obstante, este aparente “regreso” de los debates en torno a la autonomía militar tuvo lugar en un contexto distinto al de las décadas de 1980 y 1990. A diferencia de lo acontecido en ese entonces, los cuestionamientos castrenses nunca llegaron a constituirse en un desconocimiento a la autoridad civil. En efecto, difícilmente estas manifestaciones puedan interpretarse como muestras de una potencial “autonomía ofensiva” (Pion-Berlin, 1996: 16), sino más bien como una suerte de tendencia autonómico-reactiva de las Fuerzas Armadas, exteriorizada frente a la supresión de viejas prerrogativas.<sup>37</sup>

Este diagnóstico acerca de la naturaleza de los desencuentros con las Fuerzas Armadas fue tempranamente percibido por Kirchner. Por este motivo, en paralelo al empuje otorgado a las decisiones de “política militar”, el gobierno se propuso orientar las preocupaciones castrenses hacia los asuntos específicamente profesionales. En este marco, el ministro Pampuro anunció el proyecto de convocar a un comité de expertos en defensa, conformado por académicos civiles y profesionales militares. La iniciativa se denominó “La defensa nacional en la agenda democrática” y fue anunciada en la Casa Rosada por el propio presidente Kirchner. Según el Decreto 545/2003, el objetivo era “generar consensos para el abordaje de los principales ejes de la política de Defensa Nacional”. Asimismo, se procuraba “avanzar en diagnósticos y propuestas que [sirvieran] de base para la elaboración de un Plan Estratégico de Defensa Nacional”.

La ronda de discusiones se extendió durante más de un mes y las conclusiones alcanzadas constituyen un antecedente del proceso de modernización encarado en los años siguientes. Los principales aspectos incluidos en el dictamen final estuvieron relacionados

---

37. Para un detalle de las resistencias castrenses en ese período, ver Braslavsky (2009).

con la necesidad de fortalecer la capacidad de conducción del Ministerio de Defensa, fundamentalmente en lo atinente a la dimensión funcional de las responsabilidades jurisdiccionales. Asimismo, se señaló que la obtención de mayor eficacia militar requería ponderar el rol del Estado Mayor Conjunto, dado que este organismo debía “[asistir y asesorar] al ministro de Defensa en materia de estrategia militar y [entender] en la elaboración del Planeamiento Militar Conjunto, de acuerdo con las orientaciones dadas por el presidente de la nación” (Ministerio de Defensa, 2003: 39).

En lo que respecta a la apreciación del escenario internacional, las conclusiones referían al “carácter incierto de las amenazas actuales” y al modo en que esta incertidumbre afectaba la dimensión estratégica de la defensa:

*Dada la existencia de incertidumbre estratégica, existe la necesidad, haya o no amenazas evidentes, de contar con un instrumento militar adecuado para defender eficazmente el patrimonio humano y material del país, contando con cierta capacidad de proyección de Fuerzas para la defensa de los intereses de la nación. En definitiva, las Fuerzas Armadas no se justifican por las amenazas, sino por la existencia del Estado y la necesidad de su defensa. La referida incertidumbre determina la necesidad de contar con capacidades de alerta, de reacción inmediata, de rápido despliegue y de cierto grado de polivalencia. (Ministerio de Defensa, 2003: 24)*

Las definiciones precedentes daban cuenta de la necesidad de adecuar el diseño de las Fuerzas Armadas al carácter incierto del escenario internacional. Asimismo, se afirmaba que si bien no se percibían amenazas concretas –es decir, no se contaba con hipótesis de conflicto con actores claramente identificados–, la defensa continuaba siendo una función irrenunciable del Estado. Por tal motivo, resultaba necesario contar con capacidades militares para garantizar la defensa nacional en el contexto estratégico vigente, ponderando para ello las funciones de vigilancia y control y de despliegue rápido de las fuerzas militares.<sup>38</sup> De este

---

38. Algunos de los aspectos registrados en las conclusiones del proyecto ya habían sido advertidos en la Ley 24948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas de 1998.

modo, la reflexión sobre los aspectos estratégicos complementaba el ímpetu otorgado a la reafirmación del control civil en los primeros años de la década kirchnerista.

Esto lleva a plantear que si bien a lo largo de la gestión de Pampuro no se registraron avances significativos en materia de planeamiento estratégico-militar –puesto que esa responsabilidad continuó en buena medida delegada en manos de los uniformados (Verbitsky, 2003)–, la decisión de Kirchner de acompañar los avances registrados en la órbita del control civil con una serie de discusiones sobre la profesionalización del sector sentó las bases para el inicio de una nueva etapa en la conducción de los asuntos estratégicos.

En resumen, la gestión de Pampuro se destacó por el despliegue de una serie de medidas que ratificaron la capacidad de los civiles de controlar a las Fuerzas Armadas; así, la puesta en marcha de esa “política militar” despertó un comportamiento autonómico-reactivo de los sectores castrenses. En un marco que podría caracterizarse como “desfavorable”,<sup>39</sup> la “política de defensa” ocupó un lugar claramente subordinado en la agenda del sector. De este modo, el desempeño de la dirigencia política adquirió las características de un “acomodamiento civil deficiente” (Sain, 2010: 48), dado que los aspectos estratégicos fueron atendidos solo de forma marginal. Esta deficiencia en el planeamiento estratégico militar sería revertida por la siguiente gestión.

## **2.2. La gestión de Nilda Garré (2005-2010)**

En contraste con la tranquilidad que llevó a los cuarteles el arribo de Pampuro al Ministerio de Defensa, su reemplazo por Nilda Garré no solo fue inesperado, sino que generó incertidumbre entre los uniformados. De trayectoria militante en la izquierda peronis-

---

39. Se utiliza este término en un sentido similar al empleado por Battaglino (2010) para caracterizar la gestión en el área de la defensa durante los años de Raúl Alfonsín. No obstante, las limitaciones experimentadas por los civiles –a partir de los comportamientos autonómico-reactivos de los hombres de armas frente a la supresión de viejas prerrogativas– eran sustancialmente más sensibles durante el primer gobierno de la democracia recuperada (ver Battaglino, 2010).

ta, el perfil político-ideológico de Garré se apartaba del prototipo dirigencial anhelado por las filas castrenses.

Los primeros pasos de la nueva gestión combinaron el avance en dos frentes. Por un lado, la profundización de la política de “revisión del pasado” encarada con firmeza desde el inicio de la presidencia de Néstor Kirchner; y, por el otro, la voluntad de acompañar ese aspecto medular de la “política militar” con el impulso a la dimensión específicamente profesional de la actividad castrense.

Asimismo, y de forma complementaria a la “agenda de los derechos humanos”, la nueva gestión avanzó en el abordaje de los desafíos que afectaban la conducción estratégica del sector. En este marco, el Ministerio de Defensa ordenó la elaboración de un diagnóstico situacional que permitiese sentar las bases para un paulatino proceso de modernización, orientado a adaptar el diseño del instrumento militar a las nuevas necesidades de la defensa nacional.

Como corolario de este impulso, en noviembre de 2006 se convocó por primera vez desde su creación al Consejo de Defensa Nacional (CODENA), con el objetivo de elaborar el Diagnóstico Comprensivo sobre la Situación Estratégica Nacional.<sup>40</sup> Como resultado de esta convocatoria, fue aprobada la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas (Decreto 1691/2006), donde se establecieron las pautas para el diseño, el empleo y la selección de equipamiento para el instrumento militar. La aprobación de esta Directiva y la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional (Decreto 727/2006) –en este último caso, saldando una injustificable deuda de dieciocho años– trazaron un corte fundacional en la política de defensa.

El Decreto 1691/2006 estableció los fundamentos para la modernización de las Fuerzas Armadas. Allí se indicó que el principal criterio ordenador del diseño de fuerzas sería la “misión principal”<sup>41</sup> y que las misiones subsidiarias no deberían afectar “las capacidades requeridas para el cumplimiento de aquella misión primaria y

---

40. El CODENA fue creado en 1988 con la sanción de la Ley 23554 de Defensa Nacional.

41. La misión principal del instrumento militar es “conjurar y repeler agresiones estatales militares externas”, definición que excluye como hipótesis de empleo a las denominadas “nuevas amenazas” (Decreto 727/2006).

esencial”.<sup>42</sup> También se advirtió sobre la necesidad de articular el diseño de fuerzas con las apreciaciones estratégicas nacional y regional y con los objetivos de cooperación a nivel sudamericano.

Finalmente, la Directiva estableció que el diseño de fuerzas se realizaría en función del método de planeamiento basado en el factor de capacidades militares, en reemplazo del anacrónico método de hipótesis de conflicto. De este modo, y por primera vez desde la recuperación de la democracia, la conducción política ratificó su voluntad de materializar el posicionamiento defensivo nacional en las competencias vinculadas al planeamiento estratégico militar.

En este contexto, en 2007 se aprobó el “Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional” (CPDN) mediante el Decreto 1729. Esta instrucción presidencial sentó las bases para el planeamiento de la defensa en el corto, mediano y largo plazo, atendiendo a la necesidad de adecuar las políticas a las variaciones acaecidas en el escenario estratégico. La normativa estableció que cada Ciclo debía iniciarse con el dictado de una Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) concebida por el Poder Ejecutivo.<sup>43</sup> A partir de ella, el Estado Mayor Conjunto, en su carácter de instancia de asesoramiento técnico-militar y bajo supervisión ministerial, elaboraría el Planeamiento Estratégico Militar contribuyente.<sup>44</sup>

---

42. Las Fuerzas Armadas pueden participar de cuatro misiones subsidiarias: operaciones multilaterales de Naciones Unidas, operaciones de seguridad interior en situaciones previstas por la Ley de Seguridad Interior 24059, operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos y contribución a la construcción de un Sistema de Defensa Subregional.

43. La DPDN explicita los lineamientos centrales de la política de defensa y de la política militar. Contiene tres capítulos: i) un diagnóstico y apreciación del escenario de defensa y seguridad global y regional; ii) la concepción y el posicionamiento estratégico nacional en materia de defensa y los lineamientos centrales de la política de defensa nacional; iii) y la determinación y/o la actualización de los criterios que orientan la estructuración, el desarrollo orgánico funcional, la doctrina, el adiestramiento, el planeamiento estratégico, el despliegue, la capacitación del personal y la planificación de las Fuerzas Armadas.

44. El planeamiento estratégico-militar se compone de los siguientes documentos: la Directiva para la Elaboración del Planeamiento Estratégico Militar (DEPEM), la Apreciación y Resolución Estratégica Militar (AREMIL), la Directiva Estratégica Militar (DEMIL), los Planes Militares de Corto, Mediano y Largo Plazo y el Proyecto de Capacidades Militares (PROCAMIL). Al respecto, ver el Decreto 1729/2007.

De acuerdo con la normativa, el planeamiento de la defensa debe desarrollarse de manera secuencial, iniciándose –y finalizando– en el nivel estratégico nacional y atravesando a todos los actores de la jurisdicción. Esta secuencia debe privilegiar la coherencia sistémica entre los planeamientos de carácter estratégico-nacional y estratégico-militar y el conveniente diseño conjunto de fuerzas.

La primera DPDN fue promulgada a través del Decreto 1714/2009, el cual reafirma que Argentina adopta un modelo de defensa “de carácter defensivo”, en total oposición a actitudes y capacidades ofensivas de proyección de poder hacia terceros Estados. Esta concepción se basa en la noción de “legítima defensa” como criterio ordenador de todo el sistema. También se desprende de la DPDN que el instrumento militar argentino debe estructurarse doctrinaria, orgánica y funcionalmente conforme a su misión principal.

Por otro lado, se concibe la política de defensa en una doble dimensión: autónoma y cooperativa, es decir que, según reza la normativa, la propia política de defensa, su diseño de fuerzas y sus capacidades no ofensivas hacia terceros Estados se vinculan y complementan con la dimensión y los compromisos multilaterales, tanto de nivel subregional como regional y global. Por último, la DPDN sostiene –en concordancia con la legislación vigente– que el instrumento militar solo resultará apto si se “lo concibe, planifica y ejecuta como instrumento integrado”, razón por la cual la acción militar necesariamente debe entenderse como una acción conjunta.

Como se señaló anteriormente, el CPDN instauró el planeamiento basado en el factor de capacidades militares. En un contexto de marcada incertidumbre –producto del escenario internacional y regional derivado del fin de la Guerra Fría–, la ausencia de enemigos claros y la disminución en la ocurrencia de conflictos interestatales pusieron en inexorable crisis los métodos tradicionales de planeamiento, los cuales estipulaban el empleo de las Fuerzas Armadas en base a amenazas definidas de antemano.<sup>45</sup>

---

45. Cabe señalar que América del Sur detenta un récord extraordinario en materia de paz interestatal. Esta realidad lleva a considerar como anacrónicos los argumentos en los que se apoyan los planeamientos basados en hipótesis de conflicto con los países vecinos y, por ende, a desestimar la existencia de presuntas carreras armamentistas. Al respecto, consultar Battaglini (2008). Para un punto de vista distinto, ver Calle (2007).

De esta manera, y ante la imposibilidad de definir de forma precisa dónde reside la amenaza –aunque se sabe que debe tratarse de una amenaza externa militar estatal–, el diseño de fuerzas se acomoda al desarrollo de medios militares de probable empleo en base a la defensa de los intereses vitales identificados por el Nivel Estratégico Nacional, en el marco de una actitud estratégica defensiva que restringe la proyección ofensiva de recursos de poder.

Esta decisión significó la continuidad del camino trazado por las medidas de distensión que, desde la década de 1980, llevaron al país a desactivar las hipótesis de conflicto con los Estados vecinos,<sup>46</sup> con el consecuente impulso a la integración regional.<sup>47</sup> En este sentido, se puede afirmar que la adopción de esta metodología de planeamiento no fue el resultado de una opción coyuntural, sino que estuvo fuertemente condicionada por el derrotero histórico de las decisiones adoptadas entre 1983 y 2003.<sup>48</sup> Entonces no se trató de una elección estratégico-militar de naturaleza metodológica desprovista de condicionantes históricos, sino que fue la resultante de un proceso en el que la restitución del control civil sobre las Fuerzas Armadas y las medidas adoptadas en materia de política exterior jugaron un rol preponderante.

En resumen, la gestión de Garré se caracterizó por la profundización de una agenda de “política militar” que formalizó numerosos mecanismos para el control civil de las Fuerzas Armadas. En contraste con el “acomodamiento civil deficiente”, que en un contexto desfavorable caracterizó a la gestión de Pampuro, desde

---

46. Son antecedentes ineludibles las medidas de distensión adoptadas por Argentina y Brasil en 1979 a partir del Tratado de Corpus-Itaipú, y por Argentina y Chile en 1984 con el Tratado de Paz y Amistad. Estos acuerdos iniciales allanaron el camino para los posteriores acercamientos. Entre estos últimos, cabe señalar la firma, en 1985, de la “Declaración de Iguazú” entre los presidentes Raúl Alfonsín de Argentina y José Sarney de Brasil; y los acuerdos argentino-chilenos por los Hielos Continentales alcanzados en 1998. Ver Escudé y Cisneros (2000).

47. La evidencia más reciente de este clima de confianza fue la conformación, en 2008, de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), organismo que vino a cristalizar casi tres décadas de cooperación y confianza interestatal. En el plano estrictamente militar, la cooperación regional se tradujo en la creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) en el año 2009.

48. Sobre este asunto, consultar Anzelini y Poczynok (2014b).

finis de 2005 el Ministerio de Defensa acompañó esa “política militar” con progresivos avances en la modernización estratégica de la jurisdicción. En efecto, los aspectos atinentes al planeamiento estratégico militar despertaron una atención inédita, que se tradujo en la instauración de un ciclo de planeamiento enteramente supervisado por los civiles. De este modo, se dieron los pasos necesarios para ejercer el efectivo “gobierno político” del sector por primera vez desde la recuperación de la democracia.

### **2.3. La gestión de Arturo Puricelli (2010-2013)**

El 14 de diciembre de 2010 el ex gobernador santacruceño Arturo Puricelli fue designado para estar al frente del Ministerio de Defensa. Tras su nombramiento, sectores castrenses dejaron trascender sus expectativas de cambio respecto del estilo de gestión desplegado por Garré, al que definían como “confrontativo” (De Vedia, 2010).<sup>49</sup> Sin embargo, el nuevo ministro ratificó la continuidad de algunos de los funcionarios que habían acompañado a Garré, así como la de los jefes del Estado Mayor Conjunto y de las Fuerzas Armadas.<sup>50</sup>

La gestión de Puricelli implicó rupturas y continuidades en lo referente a los mecanismos de “política militar”. Con respecto a la “revisión del pasado”, el Ministerio de Defensa continuó cola-

---

49. Esta caracterización puede ser interpretada como resultado de los recelos que ocasionó en el mundo castrense la intervención del Ministerio de Defensa en asuntos que, hasta la gestión de Garré, habían permanecido bajo la órbita decisoria de las Fuerzas Armadas. En este sentido, la creación de estructuras que tenían por objetivo supervisar los asuntos estratégico-militares, establecer reformas en la formación militar, fijar criterios para el planeamiento y la asignación presupuestaria y profundizar las políticas de “revisión del pasado”, entre otros factores, implicó la supresión de viejas “prerrogativas” militares (Stepan, 1988). Sobre estas medidas, ver Braslavsky (2009).

50. Entre los funcionarios con rango de secretario que tuvieron continuidad durante la gestión de Puricelli, cabe mencionar a Alfredo Forti y a Oscar Cuattromo. En lo que respecta a las Fuerzas Armadas, Puricelli mantuvo en el cargo al brigadier general Jorge Alberto Chevalier como jefe del Estado Mayor Conjunto y a los jefes de las tres fuerzas: teniente general Luis Alberto Pozzi (Ejército); brigadier general Normando Constantino (Fuerza Aérea) y almirante Jorge Omar Godoy (Armada). Este último fue reemplazado por el almirante Carlos Alberto Paz en diciembre de 2011.

borando activamente con la provisión de información a la Justicia relativa a los crímenes de lesa humanidad cometidos durante la última dictadura militar (1976-1983).

Asimismo, el 25 de enero de 2012, la entonces presidenta Cristina Fernández de Kirchner anunció la creación de una comisión que procedería “a la apertura y conocimiento público del denominado Informe Rattenbach”, el cual había sido elaborado por la Comisión de Análisis y Evaluación de las Responsabilidades Políticas y Estratégico Militares en el Conflicto del Atlántico Sur, creada bajo el gobierno de facto del general Reynaldo Bignone (1982-1983) con el fin de analizar y evaluar el desempeño de las Fuerzas Armadas argentinas durante la Guerra de Malvinas. La primera mandataria anunció, adicionalmente, el levantamiento del secreto militar que pesaba sobre el “Informe Rattenbach”, a través del Decreto 200/2012.

No obstante, a partir de 2011, tuvieron lugar algunos incidentes que reflejaron debilidades en el ejercicio del gobierno político de la defensa. A diferencia de las dificultades detectadas en los años de Pampuro, estos problemas no estuvieron asociados a un “avance” de los civiles sobre las prerrogativas castrenses –como había sucedido entre 2003 y 2005– o a la construcción de nuevos mecanismos dirigidos a conducir tareas previamente “delegadas” en los militares. Por el contrario, las nuevas debilidades tuvieron que ver más con el deficiente desempeño de las autoridades políticas que con cualquier proyección militar sobre los temas ahora en manos civiles.

El episodio que tuvo mayor resonancia fue el embargo de la Fragata Libertad, aplicado en el marco del tradicional viaje de instrucción de los guardiamarinas de la Armada. El buque escuela fue retenido el 3 de octubre de 2012 en el puerto de Tema, República de Ghana, luego de que un tribunal del país africano fallara a favor de un grupo de bonistas extranjeros. Tras la noticia, el gobierno argentino denunció el carácter ilegal de la medida, violatoria de la inmunidad diplomática establecida en la Convención de Viena. Sin entrar en el detalle de esta controversia, cuyos aspectos técnico-jurídicos exceden el objeto de estudio de este trabajo, resulta relevante señalar que, en paralelo a los reclamos

internacionales de Argentina –finalmente aceptados por el Tribunal Internacional del Mar–, la retención de la Fragata evidenció notables deficiencias en la capacidad de supervisión de las actividades castrenses.<sup>51</sup>

Poco más tarde, tuvo lugar un nuevo conflicto en la gestión ministerial tras hacerse público el contenido de un curso para funcionarios civiles dictado por expertos militares estadounidenses. La polémica se desató a raíz de las temáticas abordadas: los especialistas del Centro de Relaciones Civiles-Militares de la Escuela Naval de Posgrado de Estados Unidos expusieron sobre el planeamiento de la “seguridad nacional” y las denominadas “nuevas amenazas”, una hipótesis de empleo no habilitada por el ordenamiento normativo argentino para sus fuerzas militares (Verbitsky, 2012a).

Otros episodios que atravesaron controversialmente la gestión de Puricelli fueron el hundimiento del buque Santísima Trinidad y la imposibilidad de cumplir con los plazos previstos para el desarrollo de la campaña antártica.<sup>52</sup> Este conjunto de incidentes llevó a que algunos analistas advirtieran sobre la reactivación de tendencias autonómicas en las Fuerzas Armadas (Verbitsky, 2013). Desde nuestra perspectiva, estos incidentes fueron resultado principalmente del debilitamiento en el ejercicio de la conducción civil y no de un avance de los uniformados sobre las facultades y competencias ministeriales.

También el planeamiento estratégico militar se caracterizó por una serie de deficiencias durante la gestión de Puricelli. Al respecto, cabe señalar que el recambio de gestión ministerial se

---

51. Según se desprende de la documentación ministerial que tomó estado público a partir de esta controversia, la inclusión del puerto de Ghana en el itinerario de la Fragata Libertad fue dispuesta por el entonces director de Organización y Doctrina de la Armada, comodoro de Marina Alfredo Blanco, quien posteriormente informó al Ministerio de Defensa. Al respecto, ver Verbitsky (2012b, 2012c).

52. Las demoras en la campaña antártica condujeron a denuncias por irregularidades en las licitaciones públicas. Esto derivó en el inicio de una causa penal en la que el fiscal federal Ramiro González imputó al propio ministro, a su hijo, Alejandro Puricelli, que se desempeñaba como asesor, y a otros funcionarios del área, entre ellos Carlos Lugones Aignasse (director general del Servicio Logístico de la Defensa) y Jorge Mauro Vega (secretario de Planeamiento).

produjo en el contexto de un Ciclo de Planeamiento en curso. El Decreto 1729/2007 había previsto que la primera experiencia de CPDN –iniciada en 2007– se extendiera de manera excepcional por cinco años. En consecuencia, su culminación estaba prevista para finales de 2011 con la emisión formal del Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL). A partir de entonces, debían iniciarse las tareas de elaboración de una nueva DPDN, cuya aprobación se encontraba estipulada para septiembre de 2012.

En este marco, al momento de producirse el arribo de Puricelli a la cartera de Defensa, se encontraba en pleno proceso de elaboración –por parte del Estado Mayor Conjunto– el Proyecto de Capacidades Militares (PROCAMIL). Este documento eleva para consideración del nivel político el modelo de instrumento militar “deseable”, con el objetivo de dar respuesta integralmente a las misiones asignadas a las Fuerzas Armadas por el Nivel Estratégico Nacional.

El paso siguiente consistía en el análisis y eventual corrección, por parte del Ministerio de Defensa, del PROCAMIL con vistas a la formulación del PLANCAMIL, insumo fundamental para el inicio de un nuevo ciclo. Sin embargo, aun cuando los documentos fueron realizados en tiempo y forma, el PLANCAMIL no obtuvo la sanción oficial por parte del ministro a través de una resolución, por lo que el primer CPDN no fue formalmente finalizado.

En síntesis, si bien la gestión de Puricelli exhibió continuidades relativas a la “política militar”, en lo que refiere a la “política de defensa” –y específicamente al planeamiento estratégico militar– se registraron retrocesos que impidieron la consolidación efectiva del proceso puesto en marcha durante la gestión previa. En este sentido, el rol de los civiles se asemejó al “acomodamiento civil deficiente” (Sain, 2010: 48) que caracterizó a la conducción política del sector durante la gestión de Pampuro. Sin embargo, a diferencia de lo sucedido entre 2003 y 2005, desde fines de 2010, el acomodamiento civil deficiente se desarrolló en un contexto “favorable”, es decir, carente de las tendencias militares autónomo-reactivas experimentadas al inicio de la gestión kirchnerista, las que habían tenido lugar como consecuencia de la reapertura de los juicios por violaciones a los derechos humanos.

#### **2.4. La gestión de Agustín Rossi (2013-2015)**

El 3 de junio de 2013, Agustín Rossi fue designado para reemplazar a Arturo Puricelli al frente de la cartera de Defensa.<sup>53</sup> Al igual que en el caso de Puricelli, su designación causó sorpresa entre los uniformados debido a su falta de antecedentes en el tratamiento de los asuntos militares. Desde 2005, Rossi ocupaba una banca en la Cámara de Diputados de la Nación en representación de la provincia de Santa Fe. Al momento de su nominación como ministro, se desempeñaba como presidente del bloque del partido oficialista y se había destacado como uno de los principales voceros y articuladores de la Cámara Baja.

Como ya se señaló, durante la gestión de Puricelli algunas situaciones pusieron en evidencia las debilidades en el ejercicio del gobierno político de la defensa. La crisis de la Fragata Libertad, entre otros episodios conflictivos, tensó el trato entre Puricelli y la cúpula militar en la última etapa de su gestión. Además, la relación con el subjefe del Ejército, general de división César Milani, tampoco atravesaba un buen momento, al punto que se llegó a atribuir al área de inteligencia de la Fuerza, cuya dirección Milani ejercía desde 2008,<sup>54</sup> la filtración de los primeros datos relativos al conflicto en torno a la campaña antártica (De Vedia, 2013a). En efecto, miembros de las Fuerzas Armadas dejaron trascender que se había configurado un ambiente dentro del Ministerio en el que “la convivencia no era la mejor” (De Vedia, 2013a).

Una de las primeras medidas implementadas durante la gestión de Rossi fue la modificación de la orgánica ministerial.<sup>55</sup> Por

---

53. El cambio de gabinete implicó la designación de Puricelli como ministro de Seguridad. En tanto que Nilda Garré, quien estaba al frente de esta cartera, fue designada embajadora ante la Organización de Estados Americanos (OEA).

54. Milani fue designado subjefe del Ejército en 2010 y desde esa posición retuvo el control de la Dirección General de Inteligencia del Ejército.

55. Si bien fue aprobada por Rossi, la estructura orgánica había sido elaborada con anterioridad a su asunción como ministro. En particular, el proyecto había sido trabajado desde sectores ligados a La Cámpora –que luego recalarían en la Secretaría de Ciencia, Tecnología y Producción para la Defensa– y a la agrupación política Kolina, conducida por Alicia Kirchner, ministra de Desarrollo Social entre 2006 y 2015.

medio del Decreto 636/2013, se crearon dos nuevas dependencias: la Secretaría de Ciencia, Tecnología y Producción para la Defensa y la Secretaría de Coordinación Militar de Asistencia en Emergencias. En la primera asumió Santiago Rodríguez, dirigente de la agrupación política La Cámpora, quien desde 2011 se había desempeñado como interventor de Fabricaciones Militares y era conocido entre los uniformados. Esta dependencia absorbió las atribuciones de la ex Secretaría de Planeamiento y se configur  como un “ministerio” al interior del propio Ministerio, tanto por las facultades adjudicadas normativamente como por su tamaño organizacional.

Por su parte, la decisión de crear la Secretaría de Coordinación Militar de Asistencia en Emergencias estuvo directamente relacionada con la experiencia de cooperación entre organizaciones de la sociedad civil y las Fuerzas Armadas, que tuvo lugar durante las inundaciones que afectaron la ciudad de La Plata en abril de 2013. Tras este operativo –que exhibió la ineficacia del Sistema Federal de Emergencias (SIFEM) vigente–, el Poder Ejecutivo Nacional instruyó la institucionalización de un nuevo mecanismo de atención ante catástrofes que, coordinado desde el Ministerio de Defensa, preveía la participación activa de organizaciones sociales. A cargo de esta Secretaría se designó a María Cecilia Rodríguez, quien por entonces mantenía un vínculo muy cercano con el secretario de Seguridad, Sergio Berni.<sup>56</sup>

En referencia a esta iniciativa, Rossi manifestó que las nuevas estructuras fortalecerían la relación entre las Fuerzas Armadas y la sociedad: “Queremos Fuerzas Armadas protagonistas de un proyecto de nación, no las queremos en un lugar marginal ni observadoras” (*El Litoral*, 2013). Es por ello que su gestión se esforzó por transmitir que el rol del instrumento militar en la asistencia ante emergencias no solo era valorado positivamente por la sociedad, sino que requería ser jerarquizado, dotándolo de

---

56. Rodríguez se había desempeñado como directora nacional de Asistencia Crítica de la Subsecretaría de Abordaje Territorial en el ministerio de Desarrollo Social a cargo de Alicia Kirchner. Unos meses más tarde, en diciembre de 2013, fue promovida como ministra de Seguridad en reemplazo de Arturo Puricelli.

instancias específicas para su planeamiento y coordinación. En palabras del ministro: “En un mundo donde no aparecen conflictos bélicos de alta intensidad y extensión, hay una idea de que en situaciones de catástrofe las Fuerzas Armadas son claramente aptas para movilizarse porque aportan logística, conocimiento, disciplina. Es una acción muy valorable, donde tienen fuerte contacto con la sociedad civil, que pondera ese accionar” (Rossi citado en *El Litoral*, 2013).

La intensificación de las tareas de apoyo a la comunidad despertó algunas resistencias entre oficiales y suboficiales, que concebían que estas actividades escapaban a las funciones específicas de las Fuerzas Armadas (De Vedia, 2013b). Sin embargo, un sector castrense vio en la inclusión en la asistencia ante catástrofes una oportunidad para lograr una mejor inserción político-institucional y obtener mayores recursos presupuestarios.<sup>57</sup>

Los militares argentinos venían desarrollando esta función desde mediados de la década de 1990. La primera adjudicación formal de facultades relativas a la asistencia ante catástrofes fue plasmada en la Ley 24948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, aprobada en 1998, que estableció como uno de los criterios para la reorganización militar el empleo de las capacidades castrenses en “operaciones en apoyo a la comunidad nacional o de países amigos”.

Por otra parte, durante la gestión de Rossi, las Fuerzas Armadas continuaron participando en el Operativo Escudo Norte. El “Escudo Norte” fue creado en el año 2011 con el objetivo de incrementar la vigilancia y el control de los espacios aéreos, fluviales y terrestres en la frontera norte y noroeste del país. Las Fuerzas Armadas prestan a estos fines apoyo logístico, colaborando con las fuerzas policiales y de seguridad federales a través de la utilización de aeronaves y la operación del sistema de radares aéreos

---

57. No resulta un dato menor, por ejemplo, que hacia el final de la gestión de Rossi el Ejército contaba con cincuenta y cinco generales en actividad (De Vedia, 2014). Esta cúpula, completamente sobredimensionada para la magnitud relativa de la dotación militar, expresaba un “reconocimiento” a la labor de las Fuerzas Armadas en la asistencia ante catástrofes y un decidido espaldarazo al cuestionado jefe del Ejército, César Milani, cuyo ascenso había sido objeto de diversas críticas.

y terrestres.<sup>58</sup> En 2013, Rossi lanzó el Operativo Fortín II, en un intento por intensificar las capacidades de vigilancia y reconocimiento aeroespacial en la frontera norte. En este marco, decidió ampliar el despliegue terrestre de efectivos del Ejército, cuestión que ha sido objeto de críticas desde diversos sectores.<sup>59</sup>

Otro de los cometidos que tuvo a cargo la gestión de Rossi fue el de estimular la producción para la defensa. La responsabilidad fue asignada directamente por la entonces presidenta Cristina Fernández de Kirchner. En la cena de camaradería de las Fuerzas Armadas del año 2013, la mandataria impulsó para las instituciones castrenses un papel relevante “en el desarrollo integral y en la infraestructura del país” y anunció la firma de un convenio de cooperación entre el Ministerio del Interior y Transporte y el Ministerio de Defensa para la renovación de vías y obras de la traza del Belgrano Cargas.<sup>60</sup>

En lo que respecta a la política militar, el Ministerio de Defensa continuó trabajando activamente en la “revisión del pasado”, particularmente a través de la desclasificación de documentos sobre el terrorismo de Estado y los delitos de lesa humanidad. El hallazgo en el edificio Cóndor de la Fuerza Aérea de doscientas ochenta actas de la junta militar que gobernó Argentina durante la última dictadura motivó la aprobación de la Resolución 445/2013, la cual instruyó a los jefes militares a “relevar exhaustivamente en todas las dependencias correspondientes a sus organismos sitios en los

---

58. En concordancia con la normativa vigente, las Fuerzas Armadas tenían prohibido desarrollar tareas de patrullaje y de análisis de la información de inteligencia criminal obtenida por medio de los radares.

59. En un documento reciente, elaborado por un conjunto de académicos y de referentes del mundo de la defensa, se señaló que el despliegue operativo de personal del Ejército obedecía a “tareas no específicas de cuidado de las fronteras”, ante lo cual “el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner justificó estas acciones en la necesidad de actuar contra el tráfico de drogas” (ver “La riesgosa política del gobierno para las Fuerzas Armadas”, disponible en: [http://www.cels.org.ar/common/la\\_riesgosa\\_politica\\_del\\_gobierno\\_para\\_las\\_ffaa.pdf](http://www.cels.org.ar/common/la_riesgosa_politica_del_gobierno_para_las_ffaa.pdf) [Extraído el 27 de octubre de 2016]).

60. Al respecto, la ex presidenta expresó que: “Esto es muy importante, tiene que ver no solamente con este nuevo rol, sino esencialmente con recuperar el ferrocarril argentino de cargas como un elemento fundamental en la competitividad de la economía argentina” (Fernández de Kirchner, 2013).

que pudiere haber documentación histórica o información de interés judicial” relativa al régimen militar. A esas actas se le sumaron luego cerca de siete mil legajos encontrados en el archivo de Campo de Mayo, trescientos de los cuales correspondían a civiles que habían estado detenidos en el penal militar de Magdalena.

Los documentos fueron desclasificados por orden presidencial y puestos a disposición de la Justicia. El ministro en persona llevó adelante una importante política de difusión de las denominadas “actas de la dictadura”. Las copias de estos archivos fueron entregadas a numerosos organismos de derechos humanos, instituciones extranjeras, dependencias del gobierno nacional y de las provincias y universidades nacionales, entre otras. En la misma línea, en abril de 2015, el gobierno desclasificó todos los documentos secretos vinculados a la Guerra de Malvinas. Con el objeto de resguardar y de unificar los criterios de conservación de ese vasto archivo documental, el Ministerio creó el Sistema de Archivos de la Defensa (SAD), una plataforma virtual de acceso público que contiene información sobre los archivos hallados.

Otra iniciativa vinculada a la política militar fue la transferencia de la administración de las obras sociales del ámbito de las Fuerzas Armadas al del Ministerio de Defensa, siguiendo la línea de la desmilitarización de funciones emprendida por Garré. A través del Decreto 637/2013, se creó el Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA), que pasó a regular el sistema de salud para el personal militar y sus familias. La supervisión y control sobre el desempeño de dicho instituto es responsabilidad de las autoridades ministeriales.

Una mención especial merece la situación conflictiva que tuvo lugar al tomar estado público las denuncias por violaciones a los derechos humanos durante la última dictadura militar que involucraban al jefe del Ejército.<sup>61</sup> Milani había sido designado

---

61. Milani fue imputado en la causa por la desaparición del soldado Alberto Ledo, ocurrida en 1976 en Tucumán. El fiscal a cargo lo acusó de haber falsificado el acta en la que se hizo figurar a Ledo como “desertor”. Asimismo, enfrentó una causa en la provincia de La Rioja que investigaba el secuestro y las torturas que recibieron Pedro Olivera, Ramón Alfredo Olivera y Verónica Matta en 1977 (ver Centro de Estudios Legales y Sociales, 2013).

jefe de la Fuerza en junio de 2013 por la presidenta Fernández de Kirchner. El cambio de autoridades se hizo extensivo a toda la cúpula de las Fuerzas Armadas, lo que significó la renovación más importante de mandos militares desde la dispuesta por Néstor Kirchner en 2003.<sup>62</sup>

Milani, que en 2010 había sido promovido a subjefe del Ejército, anteriormente se había desempeñado al frente del área de Inteligencia de esa Fuerza. En 2012, su ascenso había despertado objeciones en el Senado, ya que la oposición lo acusó de haber participado en hechos represivos durante la última dictadura (*Página 12*, 2012). Desde el nombramiento de Milani como jefe de la Fuerza, se hicieron públicas diversas denuncias y acusaciones, pero tomaron mayor relevancia pública en ocasión del tratamiento de su ascenso a teniente general en 2013.

A pesar del rechazo de la oposición y de organismos de la sociedad civil a causa de las denuncias por supuestas violaciones a los derechos humanos –cabe mencionar entre ellos al Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), que desde 2007 era consultado por el Ministerio previo al envío de propuestas de ascensos al Senado–, el pliego fue aprobado el 18 de diciembre de 2013.<sup>63</sup> Conocida la decisión de la Cámara Alta, Rossi respaldó la designación alegando que “está en el marco de la decisión que hemos tomado cada vez que hemos impulsado un ascenso” (*La Nación*, 2013). El respaldo del ministro se basó en el argumento de que Milani no se hallaba procesado en ninguna de las causas que lo involucraban.

Por otra parte, es importante señalar que a finales de 2014, el Congreso Nacional aprobó la creación de la Universidad Nacio-

---

62. La cúpula militar quedó conformada por el general de brigada Luis María Carena (EMCO), el general César Milani (Ejército), el brigadier Mario Callejo (Fuerza Aérea) y el contraalmirante Gastón Erice (Armada).

63. Tras una investigación sobre los cargos contra el jefe del Ejército, el CELS impugnó su ascenso ante la Comisión de Acuerdos del Senado. El Poder Ejecutivo decidió postergar el tratamiento del pliego, hasta que finalmente fue aprobado en diciembre. El día anterior, el CELS había ratificado la impugnación al ascenso de Milani, aportando nueva información a través de un comunicado oficial (Centro de Estudios Legales y Sociales, 2013).

nal de la Defensa (UNDEF). Esta nueva estructura organizacional se constituyó sobre la base de los Institutos Universitarios que, hasta la sanción de la nueva ley, funcionaban bajo la órbita del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas. La flamante UNDEF quedó conformada por siete Unidades Académicas: la Facultad de la Defensa (Escuela de Defensa Nacional), la Facultad de la Fuerza Aérea, la Facultad de la Armada, la Facultad del Ejército, la Facultad de Ciencias de la Administración, la Facultad de Ingeniería y la Unidad Académica de Formación Militar Conjunta.

En resumen, durante la gestión de Rossi se profundizó la agenda de “política militar”, particularmente en lo que respecta a la política de derechos humanos. Sin embargo, la trascendencia del caso Milani –con el posicionamiento crítico mediante de organismos de derechos humanos de reconocida trayectoria– evidenció ciertas debilidades en el desempeño de la conducción por parte de las autoridades políticas. Esto tuvo lugar en un plano en el que la labor del gobierno kirchnerista había resultado inobjetable hasta el momento.

En lo que concierne a las cuestiones estratégicas de la política de defensa, durante la gestión de Rossi se registraron avances y estancamientos. El logro más importante consistió en la emisión en el año 2014 de una nueva DPDN, a través de la cual se dio inicio formal al segundo Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional.<sup>64</sup> En relación a este punto, es importante señalar que el contenido general de esta nueva Directiva, cuya aprobación se encontraba estipulada para septiembre de 2012, había sido elaborado durante la gestión de Arturo Puricelli.<sup>65</sup>

En lo que respecta a su contenido estratégico, la nueva Directiva profundizó la línea de la DPDN aprobada en 2009 y estableció que el planeamiento estratégico militar y el diseño de Fuerzas debe continuar elaborándose conforme al criterio de “capacida-

---

64. La DPDN fue emitida el 30 de diciembre de 2014 a través del Decreto 2645/2014.

65. Los autores de este artículo fuimos parte del equipo de trabajo que, desde la Dirección General de Planeamiento y Estrategia, elaboró en el año 2012 los contenidos centrales de esta DPDN, que luego Rossi elevó para la firma de la presidenta sin modificaciones significativas.

des militares” y a los factores establecidos para el primer CPDN.<sup>66</sup> Una de sus principales novedades refirió a la decisión de priorizar el desarrollo de capacidades operacionales para la dimensión ciberespacial. En este sentido, Rossi decidió crear la Dirección General de Ciberdefensa como instancia dependiente de la Unidad Ministro (Decisión Administrativa 15/2015).<sup>67</sup> Esta dependencia tiene la responsabilidad de intervenir en el planeamiento, formulación, dirección, supervisión y evaluación de las políticas de ciberdefensa que elabora el Ministerio y su instrumento militar dependiente.

Sin embargo, luego de la aprobación de la nueva DPDN, el Ministerio no exhibió logros concretos en lo relativo a la elaboración y supervisión de los documentos estratégico-militares que integran el Ciclo de Planeamiento. Al respecto, cabe recordar que el Decreto 1729/2007 establece que, una vez recibida la DPDN, el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas debe formular una Directiva para la Elaboración del Planeamiento Estratégico Militar (DEPEM), documento articulador entre la DPDN y el planeamiento conjunto.

En lo que concierne al planeamiento estratégico militar propiamente dicho, en 2016 el EMCO debía elevar al ministro de Defensa los planes militares de corto, mediano y largo plazo. Cabe recordar que su elaboración debe materializarse en tres documentos cuyo contenido es de carácter secreto: la Apreciación y Resolución Estratégica Militar (AREMIL), la Directiva Estratégica Militar (DEMIL) y los planes militares de corto, mediano y largo plazo. Sin embargo, de acuerdo a las entrevistas mantenidas con funcionarios del área, los documentos no habrían sido aprobados por las autoridades ministeriales.

Según se aprecia, durante la gestión de Rossi no se produjeron avances significativos en lo que refiere a los aspectos es-

---

66. Para esta segunda DPDN (2014) se trabajó en base al “juicio por escenarios” en lugar del “juicio por incertidumbre” que había orientado la elaboración de la primera DPDN (2009). Ambas modalidades son contempladas en la planificación estratégica por capacidades que orienta el planeamiento estratégico-militar de Argentina.

67. Como director del área fue designado Oscar Niss.

tratégicos de la política sectorial. El principal logro ministerial consistió en la aprobación de una nueva Directiva de Política de Defensa Nacional. La agenda política continuó focalizada en ciertos aspectos de política militar, principalmente en lo que respecta a la desclasificación de información tendiente al esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la última dictadura militar. Sin embargo, la controversia que despertó el ascenso y la designación de César Milani al frente del Ejército opacó en buena medida los avances desarrollados en ese frente de la gestión ministerial.

En este sentido, la conducción ministerial de Rossi no se distanció –en sus aspectos medulares– de la dinámica institucional que caracterizó a la gestión de Arturo Puricelli. Si bien se mantuvieron y hasta se profundizaron algunos aspectos referentes a la política militar –asociada casi exclusivamente a la revisión del pasado–, los asuntos propiamente estratégicos vinculados al planeamiento del sector permanecieron desatendidos. Por tal motivo, el desempeño de los civiles continuó ajustándose al “acomodamiento civil deficiente” que caracterizó a la gestión precedente. Esto significa que si bien a lo largo de esos dos años no se manifestaron episodios que hayan amenazado el control civil de las Fuerzas Armadas, esa estabilidad institucional “favorable” no fue aprovechada para consolidar el proceso de modernización estratégico-militar iniciado una década atrás.

### **3. Conclusiones**

Hasta aquí se analizó el desempeño de la dirigencia civil en relación a la conducción estratégica de la política de defensa nacional entre 1983 y 2015. Si bien el estudio se focalizó en el planeamiento estratégico militar, el análisis también ponderó otras cuestiones vinculadas al ejercicio del control civil de las Fuerzas Armadas y a la modernización de los lineamientos y/o apreciaciones estratégicas que orientan la organización del sistema de defensa nacional.

Según se ha visto, durante los primeros veinte años de democracia, los gobiernos civiles desplegaron una gestión deficiente en relación al planeamiento estratégico militar. Las presidencias de Raúl Alfonsín (1983-1989) y de Carlos Menem (1989-1995 y 1995-1999) se centraron casi exclusivamente en la subordinación política de las Fuerzas Armadas. En el primer caso, el déficit en la conducción sectorial estuvo condicionado por las exigencias propias del período, relacionadas con la transición a la democracia y la restitución del control civil sobre los uniformados. En los gobiernos de Menem, la consolidación del control civil de las Fuerzas Armadas formó parte de una estrategia general de reforma del Estado que redujo sistemáticamente el presupuesto militar y restringió –a cambio del mantenimiento de ciertas prerrogativas en el ámbito de los derechos humanos– la autonomía política de los uniformados.

No obstante, entre 1983 y 2003, también se adoptaron diversas medidas y/o decisiones relevantes para la conducción estratégica de la política de defensa, aún cuando no surgieran de la propia jurisdicción. La delimitación de las esferas de defensa exterior y seguridad interna, la desactivación progresiva de las hipótesis de conflicto con Brasil y Chile y la creciente participación de las Fuerzas Armadas en misiones internacionales de paz contribuyeron a modernizar los lineamientos estratégicos de la política sectorial. El alineamiento con Estados Unidos y la “normalización” de las relaciones bilaterales con el Reino Unido durante la década de 1990 –mediante el abandono de una posición de perfil nacionalista en torno a la soberanía de las Islas Malvinas– también impactaron en las capacidades militares de Argentina. El desarme y la privatización del complejo militar industrial, la suscripción de tratados internacionales que limitaron la producción de armamento o el desmantelamiento del proyecto misilístico Cóndor II fueron decisiones adoptadas en el marco de esta estrategia de inserción internacional.

A partir de 2003 –y con mayor énfasis desde 2005–, la agenda política de la defensa exhibió cambios cualitativos. Por primera vez desde la recuperación de la democracia, el gobierno civil comenzó a ejercer un conjunto de facultades y atribuciones que,

hasta entonces, habían permanecido desatendidas por el Ministerio de Defensa. En lo que concierne al planeamiento estratégico militar, en 2007 el Poder Ejecutivo Nacional aprobó el “Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional” (CPDN). Este Ciclo estableció los lineamientos políticos, técnicos y militares que orientan la organización integral del sector, articulando los niveles de planeamiento estratégico-nacional, estratégico-militar y táctico-operacional.

La puesta en marcha del CPDN fue acompañada por una serie de medidas complementarias que fortalecieron el rol institucional del Ministerio, ajustaron la doctrina de defensa a las transformaciones del escenario regional e internacional y sentaron las bases para la modernización integral del sector. Las autoridades civiles comenzaron a participar activamente de la definición, análisis y supervisión de los criterios que orientan la organización y el funcionamiento de las Fuerzas Armadas, lo que supuso la desmilitarización de un conjunto de responsabilidades políticas e institucionales que, hasta ese momento, eran ejercidas autónomamente por las estructuras castrenses.

Por otra parte, este proceso de transformación cualitativa de la agenda sectorial también experimentó altibajos a lo largo de la última década. Las principales continuidades se registraron en las iniciativas de política militar, principalmente aquellas relacionadas con el esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la última dictadura militar. Sin embargo, la conducción de los aspectos estratégicos del sector exhibió avances, retrocesos y estancamientos que afectaron significativamente la modernización del planeamiento estratégico militar.

Las gestiones de José Pampuro (2003-2005), de Arturo Puricelli (2010-2013) y de Agustín Rossi (2013-2015) se ajustaron al comportamiento de lo que Sain (2010) caracteriza como “acomodamiento civil deficiente”. Esto significa que si bien a lo largo de estos años no existieron condicionamientos relevantes al control civil de las Fuerzas Armadas –salvo aquellos vinculados con la propia dinámica burocrática del sector–, el Ministerio de Defensa no cumplimentó cabalmente las responsabilidades vinculadas a la conducción estratégica del área. Estas limitaciones no estu-

vieron relacionadas con condicionamientos del contexto –como sucedió, por ejemplo, durante el gobierno de Raúl Alfonsín–, sino con las propias deficiencias de la dirigencia civil.

La gestión de Nilda Garré (2005-2010) constituye, desde el punto de vista de este encuadre teórico, la experiencia ministerial de mayor alcance en lo que respecta al ejercicio del gobierno político de la defensa. En efecto, la amplia mayoría de las iniciativas de política de defensa que se han destacado en la segunda parte de este trabajo –incluyendo aquellas vinculadas al planeamiento estratégico militar– fueron desplegadas durante esos años. Estas iniciativas fueron acompañadas por una batería de medidas de política militar que fortalecieron la institucionalidad del sector y consolidaron las capacidades de conducción del Ministerio de Defensa.

**Cuadro 1. El planeamiento estratégico militar en los años del kirchnerismo (2003-2015).**

José Pampuro (2003-2005)	Acomodamiento civil deficiente en un “contexto desfavorable”.
Nilda Garré (2005-2010)	Gobierno político de la defensa.
Arturo Puricelli (2010-2013)	Acomodamiento civil deficiente en un “contexto favorable”.
Agustín Rossi (2013-2015)	Acomodamiento civil deficiente en un “contexto favorable”.

El análisis de estas experiencias de gestión exhibe que las herramientas jurídicas son una condición necesaria pero insuficiente. Los proyectos de reforma estratégica pueden verse debilitados

por el desinterés de la propia dirigencia civil –tal como sucedió durante toda la década de 1990 y en parte de la del 2000–, por la existencia de prioridades de gestión que relegan a un segundo plano el tratamiento o la inversión presupuestaria en estos asuntos o por la ausencia de equipos técnicos especializados. Asimismo, resulta fundamental contar con la voluntad política necesaria para enfrentar las eventuales reacciones adversas que pueden despertar estos procesos de cambio organizacional.

Incluso en los casos en los que existe la decisión de ejercer la conducción estratégica del área –por ejemplo, durante la gestión de Garré–, resulta necesario contar con la capacidad de traducir esta voluntad en el plano operativo y funcional. En este sentido, los procesos de modernización pueden verse limitados por una serie de restricciones centrales, tales como las debilidades administrativas, las deficiencias presupuestarias, la ausencia de funcionarios y/o dirigentes capacitados o la propia presión burocrática de las Fuerzas Armadas (Montenegro, 2013).

En resumen, la experiencia de la última década exhibe que los desafíos contemporáneos de la política de defensa argentina son cualitativamente distintos a los de los períodos anteriores. La modernización y reforma de las Fuerzas Armadas es, sin lugar a dudas, la principal asignatura pendiente de la democracia recuperada. Más allá de la existencia de eventuales resistencias institucionales –que se hallan presentes en cualquier estructura burocrática–, la subordinación de los uniformados está lejos de ser un condicionamiento al gobierno político del sector. Esto significa que las deficiencias registradas en este plano no son atribuibles a la autonomía militar, por lo cual no se debe responsabilizar a las estructuras castrenses por los vacíos y las defecciones de la conducción política.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuña, C. y W. Smith, (1995) "The politics of military economics in the southern cone: comparative perspectives on arms production in Argentina, Brazil and Chile" en *Political Power and Social Theory*, 9.
- Alfonsín, R., (2009) *Memoria política. Transición a la democracia y derechos humanos*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Anzelini, L., (2016) "Entre los fundamentos político-técnicos y los tamices ideológicos: reflexiones en torno a la misión principal de las Fuerzas Armadas en la Argentina" [mimeo].
- Anzelini, L. e I. Poczynok, (2014a) "De la política militar a la política de defensa. El Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (2007-2011) como punto de inflexión" en *Revista Perspectivas para la Gestión, el Estado y las Políticas Públicas*. Número 2. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).
- Anzelini, L. e I. Poczynok, (2014b) "The military strategic planning in Argentina (2013-2013): Reflections on the political administration of defense" en *Revista Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*. Volumen 3, número 6. Porto Alegre: Universidad Federal de Rio Grande do Sul.

- Battaglino, J., (2010) “La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable” en Gargarella, R.; M. V. Murillo y M. Pecheny, *Discutir Alfonsín*. Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 161-184.
- Battaglino, J., (2011) “Política de defensa y política militar durante el kirchnerismo” en De Luca, M. y A. Malamud, (comps.) *La política en tiempos del kirchnerismo*. Buenos Aires: Eudeba.
- Braslavsky, G., (2009) *Enemigos íntimos*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Busso, A., (1997) “La relación Argentina-Estados Unidos en la post-guerra fría. Un estudio de caso: la desactivación del Proyecto Cóndor II” en *Revista Española de Estudios Norteamericanos*. Número 14, pp. 139-165.
- Calle, F., (2007) “Rambo, versión sudamericana. El impacto regional del rearme de Venezuela y Chile” en *Revista Nueva Sociedad*. Número 211, pp. 13-21.
- Canelo, P., (2005) “El futuro atado al pasado. Políticos y militares frente al nuevo rol de las Fuerzas Armadas argentinas (1995-2002)”, trabajo ganador del concurso de proyectos para investigadores/as semi-senior 2003 *El papel de las Fuerzas Armadas en América Latina y el Caribe*. Programa de Becas FLACSO-Asdi de promoción de la investigación social 2003-2005. CLACSO, disponible en: [http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/3674-001\\_g.pdf](http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/3674-001_g.pdf) [Extraído el 19 de octubre de 2016].
- Centro de Estudios Legales y Sociales, (2013) “El CELS ratifica la impugnación al ascenso del General Milani y aporta nueva información”, disponible en: <http://cels.org.ar/common/documentos/Milani%20-Ratificacion%20impugnacion%20Senado.pdf> [Extraído el 20 de octubre de 2016].
- Clarín, (1996) *Menem anunció la construcción del “Pentágono argentino”*. 23 de noviembre de 1996.
- De Vedia, M., (2010) “Estamos frente a la oportunidad de ser un país más igualitario” en *La Nación*. 15 de diciembre de 2010.
- De Vedia, M., (2013a) “La gestión de Puricelli, dominada por los escándalos” en *La Nación*. 31 de mayo de 2013.
- De Vedia, M., (2013b) “Resisten en el Ejército el uso político de la fuerza” en *La Nación*. 25 de julio de 2013.

- De Vedia, M., (2014) “Milani conformó la cúpula militar más numerosa desde 1983” en *La Nación*. 13 de enero de 2014.
- Diamint, R., (1999) (ed.) *Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Druetta, G. et al., (1990) (comp.) *Defensa y democracia. Un debate entre civiles y militares*. Buenos Aires: Punto Sur Editores.
- Eissa, S., (2010) “Lo que el neoliberalismo se llevó. Reconstruyendo la política de defensa Argentina” en *Working Paper N° 40* del Programa Defensa y Seguridad. Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales.
- El Litoral, (2013) *Rossi: “Queremos Fuerzas Armadas protagonistas de un proyecto de Nación”*. 21 de septiembre de 2013.
- Escudé, C. y A. Cisneros, (2000) *Historia de las relaciones exteriores argentinas*. Buenos Aires: Consejo Argentino de Relaciones Internacionales.
- Fernández de Kirchner, C., (2013) “Discurso en la cena anual de camaradería de las Fuerzas Armadas”, disponible en: <http://www.cfkargentina.com/cenal-anual-de-camaraderia-de-las-fuerzas-armadas/> [Extraído el 20 de octubre de 2016].
- Fontana, A., (1984) *Fuerzas Armadas, partidos políticos y transición a la democracia*. Buenos Aires: CEDES.
- Fontana, A., (1986) “De la crisis de Malvinas a la subordinación condicionada: conflictos intramilitares y transición política en Argentina” en *Working Paper*. Número 74. The Helen Kellogg Institute for International Studies.
- Fontana, A., (1987) “La política militar del gobierno constitucional argentino” en Nun, J. y J. C. Portantiero, (comps.) *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*. Buenos Aires: Punto Sur Editores.
- Fraga, R., (1996) “La política de defensa a veinte años del último golpe” en *Fuerzas Armadas y Sociedad*. Año 11, número 2. Santiago de Chile.
- Frederic, S., (2008) “Los profesionales militares en la Argentina actual” en *Revista de la Defensa*. Número 2. Buenos Aires: Ministerio de Defensa, pp. 73-84.
- García, J. L.; H. Ballester; A. Rattenbach y C. Gazcón, (1987) *Fuer-*

- zas Armadas argentinas: el cambio necesario. Bases políticas y técnicas para una reforma militar.* Buenos Aires: Galerna.
- González, O., (1986) "Argentina: la transición alfonsinista" en *Nueva Sociedad*. Número 82, pp. 22-27.
- Huntington, S., (1957) *The Soldier and the State: the theory and politics of civil military relations*. Cambridge: Harvard University Press.
- Jaunarena, H., (2011) *La casa está en orden. Memorias de la transición*. Buenos Aires: Taidea.
- La Nación, (2003a) *Enérgica respuesta de Kirchner a Brinzoni*. 29 de mayo de 2003.
- La Nación, (2003b) *El discurso presidencial*. 8 de julio de 2003.
- La Nación, (2013c) *Rossi y los antecedentes del ascenso de Milani*. 22 de diciembre de 2013.
- López, E., (1987) *Seguridad nacional y sedición militar*. Buenos Aires: Legasa.
- López, E., (1988) *El último levantamiento*. Buenos Aires: Legasa.
- López, E., (1992) "Argentina: desarme de hecho y cooperación para la paz" en *Fuerzas Armadas y Sociedad*. Volumen VII, número 1. Santiago de Chile.
- López, E., (1994) *Ni la ceniza ni la gloria. Actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- López, E., (1996) "Argentina 1991: las nuevas oportunidades para el control civil" en López, E. y D. Pion-Berlin, *Democracia y cuestión militar*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- López, E., (2007) (ed.) *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Buenos Aires: Altamira.
- López, E., (2010) "La introducción de la Doctrina de Seguridad Nacional en el Ejército Argentino" en Garré, N. et al., (coord.) *La construcción de la nación Argentina. El rol de las Fuerzas Armadas. Debates históricos en el marco del bicentenario (1810-2010)*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa, pp. 253-260.
- López, E. y D. Pion-Berlin, (1996) *Democracia y cuestión militar*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

- Martínez, P., (2000) “La reestructuración de las Fuerzas Armadas y el rol del parlamento: la experiencia argentina” en *Fuerzas Armadas y Sociedad*. Año 15, número 1, pp. 29-38.
- Mazzei, D., (2011) *El CEMIDA: militares argentinos para la transición democrática*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Menem, C., (1999) *Universos de mi tiempo*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Ministerio de Defensa, (2003) *Argentina. La Defensa Nacional en la Agenda Democrática. Informe de la primera ronda de discusiones*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.
- Ministerio de Defensa, (2009) *Modelo argentino de modernización del sistema de defensa*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.
- Moneta, C., (1985) “Fuerzas Armadas y gobierno constitucional después de Malvinas: hacia una nueva relación civil-militar” en Moneta, C.; E. López y A. Romero, (1985) *La reforma militar*. Buenos Aires: Legasa.
- Moneta, C.; E. López y A. Romero, (1985) *La reforma militar*. Buenos Aires: Legasa.
- Montenegro, G., (2003) “‘Nuevas Amenazas’. Aproximación desde una perspectiva internacional” en López, E. y M. Sain, (comps.) “*Nuevas Amenazas: Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil*”. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Montenegro, G., (2006) “Desafíos y oportunidades para la defensa nacional” en Trotta, N., (comp.), *Argentina 2020 propuestas para profundizar la transformación*. Buenos Aires: Lumiere.
- Montenegro, G., (2012) “El marco doctrinario” en Derghougasian, K.; V. Larocca; F. Merke; J. G. Tokatlian y G. Montenegro, (eds.) *La defensa en el siglo XXI. Argentina y la seguridad global*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Montenegro, G., (2013) “Más vale pájaro en mano que cien volando. La implementación del control político civil sobre las Fuerzas Armadas. La experiencia argentina 2005-2010. Entre la voluntad política y las limitaciones prácticas” en Pion-Berlin, D. y J. M. Ugarte, (comps.) *Organización de la defensa y control civil de las Fuerzas Armadas en América Latina*. Buenos Aires: Baudino.

- Nino, C., (1997) *Juicio al mal absoluto*. Buenos Aires: Emecé.
- O'Donnell, G. y P. Schmitter, (1986) *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Paidós.
- Página 12, (2012) *El ascenso de Milani obtuvo dictamen*. 29 de diciembre de 2013
- Palomino, H., (1986) "Argentina: dilemas y perspectivas del movimiento sindical" en *Nueva Sociedad*. Número 83, pp. 89-102.
- Pion-Berlin, D., (1996) "Autonomía militar y democracias emergentes en América del Sur" en López, E. y D. Pion-Berlin, (comps.) *Democracia y cuestión militar*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, pp. 11-50.
- Poczynok, I., (2011) "¿Legislando para la guerra de las galaxias? El terrorismo como hipótesis de conflicto en los debates parlamentarios de la Ley de Defensa Nacional en Argentina" en *Memorias de las IX Jornadas de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Russell, R., (1991) "Argentina y Estados Unidos: la política del jugo de limón" en *Revista Colombia Internacional*. Número 14, pp. 17-23.
- Sain, M., (1994) *Los levantamientos carapintada 1987-1991*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Sain, M., (1997) "Vaivenes y eficacia de la política militar del primer gobierno de Carlos Menem (1989-1995)" en *Fuerzas Armadas y Sociedad*. Año 12, número 2.
- Sain, M., (1999) "Alfonsín, Menem y las relaciones cívico-militares. La construcción del control civil sobre las Fuerzas Armadas en la Argentina democrática (1983-1995)". PhD Thesis, Universidade Estadual de Campinas.
- Sain, M., (2001) "Las 'nuevas amenazas' y las Fuerzas Armadas en la Argentina de los '90". *XXIII International Congress Latin American Studies Association*. Washington D. C.: LASA.
- Sain, M., (2002/2003) "Las Fuerzas Armadas en Argentina. Los dilemas de la reforma militar en una situación de crisis" en *Security and Defense Studies Review*. Volumen 2, pp. 217-245.
- Sain, M., (2010) *Los votos y las botas*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Sain, M. y V. Barbuto, (2002) *La reinstitucionalización democrática de las Fuerzas Armadas*. Buenos Aires: CELS.

- Santoro, D., (2001) “Los militares están listos para ayudar a restablecer el orden” en *Clarín*. 21 de diciembre de 2001.
- Scheetz, T. y G. Cáceres, (1995) (comps.) *Defensa no provocativa. Una propuesta de reforma militar para la Argentina*. Buenos Aires: Editora Buenos Aires.
- Scheetz, T., (1993) “El marco teórico, político y económico para una reforma militar en la Argentina” en *Documentos de Trabajo 50*. Buenos Aires: EURAL.
- Scheetz, T., (1995) “El marco teórico, político y económico para una reforma militar en la Argentina” en Scheetz, T. y G. Cáceres, (comps.) *Defensa no provocativa. Una propuesta de reforma militar para la Argentina*. Buenos Aires: Editora Buenos Aires.
- Sibilla, G., (2010) “Modelo argentino de modernización del Sistema de Defensa” en *Cuadernos de Defensa*. Número 1. Quito: Consejo de Defensa Sudamericano.
- Sidicaro, R., (2009) “La ética de las convicciones” en *Página 12*. 1 de abril de 2009.
- Stepan, A., (1988) *Rethinking military politics: Brazil and the Southern Cone*. Princeton: Princeton University Press.
- Tello, A. y J. Spota, (2015) “Discusiones en torno al rol asignado a la Inteligencia Militar en la Argentina contemporánea” en *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. Volumen 10, número 2, pp. 21-41.
- Tibiletti, L., (1995) “Parlamento y relaciones cívico-militares en la transición y consolidación democrática en Argentina (1983-1995)” en *Revista de ciencias sociales*. Número 3. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, pp. 175-211.
- United Nations (2011). *List of peacekeeping operations 1948-2011*. [Versión electrónica], disponible en: <http://www.un.org> [Extraído el 11 de abril de 2012].
- Verbitsky, H., (2002) “Nuevas amenazas” en *Página 12*. 15 de diciembre de 2002.
- Veiras, N., (2003a) “La casa se reserva el derecho de admisión” en *Página 12*. 25 de mayo de 2003.
- Veiras, N., (2003b) “Con la espada en el último discurso” en *Página 12*. 29 de mayo de 2003

- Verbitsky, H., (2003c) “Nuevas amenazas” en *Página 12*. 21 de septiembre 2003.
- Verbitsky, H., (2012a) “Welcome back, boys” en *Página 12*. 12 de septiembre de 2012.
- Verbitsky, H., (2012b) “No se Ghana para sustos” en *Página 12*. 14 de octubre de 2012.
- Verbitsky, H., (2012c) “Hundidos” en *Página 12*. 16 de octubre de 2012.
- Verbitsky, H., (2013) “Santísima Trinidad” en *Página 12*. 27 de enero de 2013.
- Williamson, J., (2003) “No hay consenso. Reseña sobre el consenso de Washington y los pasos a dar” en *Revista Finanzas y Desarrollo*. Washington: Fondo Monetario Internacional.







Durante los primeros veinte años de la democracia recuperada, la conducción política de la defensa estuvo orientada por la necesidad de alcanzar el control civil de las Fuerzas Armadas. Este proceso se materializó a través de la aprobación de diversas normas que apuntalaron la subordinación castrense y sentaron las bases institucionales para la modernización del sector. Las más importantes fueron la ley de Defensa Nacional (1988), de Seguridad Interior (1992) y de Inteligencia Nacional (2001).

A partir de 2005, la agenda de la defensa experimentó cambios significativos. De forma inédita, el Ministerio de Defensa asumió la conducción de un conjunto de actividades que, hasta ese momento, habían sido desatendidas por los civiles.

El planeamiento estratégico fue una de esas responsabilidades de nivel político en las que confluyeron, de manera novedosa, los esfuerzos ministeriales y de todos los niveles de conducción de las Fuerzas Armadas.

El presente ensayo recorre estas experiencias de gestión. Luego de revisar los antecedentes de las décadas de 1980 y 1990, la reflexión se centra en las gestiones ministeriales de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. Los autores ofrecen una mirada crítica sobre los alcances del planeamiento estratégico del sector, marcando sus fortalezas y debilidades, y concluyen con la identificación, a tres décadas de la recuperación de la democracia, de los principales desafíos institucionales que atraviesa la conducción política de la defensa.