

# **El primer Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (2007-2011): hacia el efectivo 'gobierno político' de la jurisdicción.**

Luciano Anzelini y Iván Poczynok.

Cita:

Luciano Anzelini y Iván Poczynok (2012). *El primer Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (2007-2011): hacia el efectivo 'gobierno político' de la jurisdicción*. VII Jornadas de Sociología de la UNLP. Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, La Plata.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-097/227>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/eRxp/sbp>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar>.

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

**VII Jornadas de Sociología de la Universidad de La Plata. "Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales". La Plata, 5, 6 y 7 de diciembre de 2012**

**Mesa 20:** Política Exterior y de Defensa

**Coordinadores:** Alejandro Simonoff y Germán Soprano

**El primer Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (2007-2011): hacia el efectivo "gobierno político" de la jurisdicción\***

Por Luciano Anzelini\*\* e Iván Poczynok\*\*\*

**Resumen**

Desde el retorno de la democracia, la problemática del "control civil" dominó la agenda política de la defensa en Argentina. Así, durante más dos décadas (1983-2005) la política sectorial estuvo dirigida fundamentalmente a reducir el poder de las Fuerzas Armadas y a morigerar su influencia en el sistema político.

Sin embargo, pese a los enormes y evidentes logros alcanzados en esta materia, los aspectos estratégico-militares de la jurisdicción fueron continuamente desatendidos. El planeamiento estratégico de la defensa quedó delegado *por default* en manos de los

---

\* La presente ponencia es una versión actualizada de un artículo escrito por los autores. Ver Anzelini y Poczynok (2012). Asimismo, constituye un avance de investigación del Proyecto "El primer Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (2007-2011): hacia el efectivo 'gobierno político' de la jurisdicción", financiando por el Programa de Investigación y Desarrollo para la Defensa (PIDDEF, 2012-2014), cuyo Investigador Responsable es Luciano Anzelini.

\*\* Licenciado en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires) y Magíster en Estudios Internacionales (UTDT). Director de la Maestría en Defensa Nacional (Escuela de Defensa Nacional). Profesor de Relaciones Internacionales y Ciencia Política en la Universidad de Buenos Aires, la Escuela de Defensa Nacional y la Universidad Nacional de Quilmes. Es investigador del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Contacto: [luciano\\_anzelini@hotmail.com](mailto:luciano_anzelini@hotmail.com)

\*\*\* Licenciado en Sociología (Universidad de Buenos Aires). Maestrando en Defensa Nacional (Escuela de Defensa Nacional). Se desempeña como Docente de Sociología en la UBA, y como Investigador en Formación en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y en el Programa de Investigación y Desarrollo para la Defensa (Ministerio de Defensa). Contacto: [ipoczynok@sociales.uba.ar](mailto:ipoczynok@sociales.uba.ar)

propios uniformados y las instituciones castrenses continuaron operando bajo criterios doctrinarios desactualizados y tributarios de otro tiempo histórico.

Por esta razón, la instauración en el año 2007 del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (CPDN) significó un salto cualitativo en los desafíos de la jurisdicción. Por primera vez desde 1983, la responsabilidad de elaborar y supervisar el planeamiento estratégico de la defensa dejó de ser una promesa incumplida y quedó encomendada, en su totalidad, en manos de la conducción política.

En este trabajo analizaremos los antecedentes político-estratégicos que derivaron en la instauración del CPDN y en la adopción del método de planeamiento por capacidades. Nuestra premisa fundamental es que el “control civil” alcanzado entre 1983 y 2005, y las decisiones de política exterior –con implicancias en la política de defensa– adoptadas a lo largo de estos años tuvieron un impacto determinante en la inédita resolución de asumir el “gobierno político” del planeamiento estratégico de la defensa.

## **1. Presentación**

Desde el retorno de la democracia en 1983<sup>1</sup>, el diseño del instrumento militar en la Argentina permaneció condicionado por la dinámica que adquirieron las relaciones civiles-militares. Así, la problemática del “control civil” dominó la agenda política de la defensa durante casi dos décadas. En este sentido, a lo largo del período 1983-1990, la política sectorial estuvo dirigida fundamentalmente a subordinar a las Fuerzas Armadas al poder político y, a partir de allí, a consolidar dicha sujeción.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> A diferencia de la mayoría de los procesos transicionales de América Latina de principios de la década de 1980 –en los que existió un “pacto” entre los militares y las flamantes dirigencias democráticas–, en el caso argentino el pasaje de un régimen a otro adoptó la forma que Guillermo O’Donnell y Philippe Schmitter (1986) denominaron “transición por colapso”. Ver también López (2007: 25). Por otra parte, y a los fines del presente ensayo, corresponde señalar que en la “transición por colapso” de la Argentina jugó un papel determinante el fracaso estratégico nacional, estratégico-militar y operacional de la Guerra de Malvinas (1982), tal como fue minuciosamente retratado en el denominado “Informe Rattenbach”, publicado oficialmente conforme al Decreto 200/2012 del Poder Ejecutivo Nacional.

<sup>2</sup> La subordinación definitiva de las Fuerzas Armadas al poder político se logró tras la represión del último alzamiento carapintada del 3 de diciembre de 1990. Según Marcelo Sain, “pese a las situaciones altamente conflictivas y desestabilizantes producidas durante la segunda mitad de la década del 80 y al predominio de un discurso militar reivindicatorio de la actuación castrense en el pasado autoritario, la subordinación de las Fuerzas Armadas a los poderes constitucionales era por entonces un hecho” (1997: 14).

Entre 1983 y 2005, los gobiernos democráticos implementaron numerosas iniciativas que apuntalaron el control civil de las Fuerzas Armadas. La más significativa de ellas fue la Ley de Defensa Nacional, sancionada en abril de 1988. Resultado de un amplio acuerdo parlamentario, dicha normativa se erigió como el pilar jurídico del “consenso básico en materia de defensa” (Saín, 2001). El escenario se completó, en los años siguientes, con un compendio de normativas que desmilitarizaron progresivamente las funciones civiles del área de la defensa y excluyeron la participación de las instituciones castrenses en la seguridad interior. El capítulo de cierre de la agenda centrada exclusivamente en el control civil llegó finalmente en 2006: luego de 18 años de injustificable postergación, el gobierno de Néstor Kirchner impulsó la Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional.

Así las cosas, nuestro país encaraba el segundo lustro del siglo XXI con las Fuerzas Armadas plenamente subordinadas a las autoridades políticas. En el plano nacional, dicha novedad histórica supuso el desplazamiento del problema del control civil del centro de las preocupaciones, relegándolo a los márgenes de la agenda política. Sin embargo, en el ámbito sectorial, este inédito escenario allanó el camino para la renovación de los desafíos jurisdiccionales. Puntualmente, la consolidación del control civil situó a la dirigencia política frente a la responsabilidad de asumir la postergada conducción de los temas estratégicos-militares de la política de Defensa, los que, hasta entonces, habían sido continua y sistemáticamente desatendidos. En otras palabras, habían sido delegados *por default* en manos de los propios uniformados.

En este contexto, la decisión de instaurar el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (CPDN) en el año 2007 significó un punto de inflexión en la agenda política de la jurisdicción. El primer ciclo (que abarcó el período 2007-2011) constituyó una experiencia sin precedentes en la Argentina: por primera vez, el planeamiento de la defensa fue elaborado y supervisado en su totalidad por la conducción política del Estado. En este trabajo analizaremos los antecedentes político-estratégicos que confluieron en la instauración del CPDN y en la adopción del método de planeamiento basado en el factor de capacidades militares, en reemplazo del viejo y anacrónico método de planeamiento por hipótesis de conflicto.

El supuesto central que ordena este ensayo es que el andamiaje jurídico-normativo erigido entre 1983 y 2005 (que, entre otras determinantes cuestiones, limita el empleo

del Instrumento Militar –en su misión principal– a la conjuración de agresiones estatales militares externas); y las decisiones adoptadas en materia de política exterior con implicancias sobre la defensa nacional, tuvieron un impacto decisivo –hasta ahora inexplorado– sobre el proceso de planeamiento estratégico de la defensa y el diseño de su Instrumento Militar dependiente. En este marco, si bien se efectuarán referencias puntuales a la segunda de las cuestiones mencionadas –las decisiones de política exterior en torno a las cuales se ha estructurado la política de defensa–, nos enfocaremos fundamentalmente en las implicancias del ordenamiento normativo del Sistema de Defensa Nacional construido desde la recuperación de la democracia.

## **2. Marco conceptual**

El criterio esencial que orienta nuestro enfoque teórico es que la política de defensa de un Estado debe lidiar con dos problemáticas analíticamente diferenciables: la “política de defensa” y la “política militar” propiamente dicha (Battaglino, 2011). Por “política de defensa” entendemos al conjunto de “definiciones doctrinales, organizacionales y operativas respecto al empleo de las fuerzas armadas, con el fin de garantizar la supervivencia estatal” (2011: 243). En contraste, la “política militar” refiere al conjunto de medidas orientadas a limitar el poder y la influencia que tienden a desarrollar las fuerzas armadas, es decir, a asegurar la subordinación de los militares al poder político (2011: 242).

De la confluencia de ambas políticas resulta un concepto superador, el de “gobierno político de la defensa”, entendido como la conducción política efectiva de la totalidad de las cuestiones que hacen a la Defensa Nacional, a la Política de Defensa y a su derivada Política Militar, ejercida desde el más alto nivel de conducción nacional y jurisdiccional (Directiva de Política de Defensa Nacional, 2009). Esta definición, de carácter comprehensiva o abarcadora, contempla tanto las políticas tendientes a lograr la subordinación de los militares al poder político (política militar) como el establecimiento de definiciones estratégicas para la defensa nacional (política de defensa). En definitiva, el “gobierno político de la defensa” es un enfoque que trasciende ampliamente las viejas nociones de “control civil”.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> La adopción de nuestra perspectiva conceptual se reconoce tributaria de los enfoques restrictivos o del “control civil” de la defensa, que concentran la atención en la implementación de medidas orientadas a

No obstante, es evidente que ambas dimensiones de la política de Defensa se encuentran íntimamente relacionadas. La aplicación de medidas de “política de defensa” impacta necesariamente en la “política militar”, y viceversa. Pero esta mutua incidencia no inhibe el hecho de que ambas responsabilidades den lugar a dos tareas diferenciadas: mientras que la primera refiere a la protección del Estado frente a amenazas estatales externas, la segunda está orientada a garantizar el control civil sobre las Fuerzas Armadas (Battaglino, 2011).

Partiendo de este encuadre conceptual, la primera premisa que orienta nuestro ensayo es que, durante el período comprendido entre 1983 y 2005, la agenda nacional de la defensa se caracterizó por la preeminencia de la “política militar”. En su momento inaugural (1983-1990), la dirigencia política centró la atención en el restablecimiento de la subordinación castrense a las autoridades civiles. Sin embargo, cuando esta sujeción se alcanzó de manera efectiva (hacia 1990), la agenda política de la jurisdicción no se proyectó hacia aspectos que trascendieran la dinámica del control civil. Como resultado, la conducción de la defensa desatendió, a lo largo de más de dos décadas, el planeamiento estratégico de la defensa y el diseño de su dependiente instrumento militar.<sup>4</sup>

La segunda premisa que orienta nuestra mirada es que si bien es cierto que a lo largo del período 1983-2005 nuestro país no contó con un diseño estratégico de fuerzas militares, la “política militar” implementada desde 1983 permitió, no obstante, especificar y restringir los ámbitos de actuación y las competencias de las Fuerzas Armadas. De este modo, la maximización de la dinámica del “control” (Battaglino, 2011)<sup>5</sup> tuvo como

---

reducir la influencia de las fuerzas armadas en el sistema político, de los cuales podemos destacar la clásica investigación de Samuel Huntington (1957). En este sentido, la noción de “gobierno político” que emplearemos en este trabajo reconoce un anclaje en el “control civil”, pero, paralelamente, incorpora como dimensión fundamental la definición de grandes lineamientos en materia de planeamiento estratégico de la defensa nacional.

<sup>4</sup> Esto no significó que los gobiernos de Alfonsín y Menem –en menor medida el primero dado el contexto desfavorable en que se produjo la transición democrática– no encararan ciertas definiciones con implicancias estratégicas para la jurisdicción. Por ejemplo, las primeras discusiones en materia de accionar militar conjunto datan de mediados de los años '80. Por su parte, el gobierno de Menem incorporó estratégicamente la política de defensa al diseño de su política exterior y encaró una sustancial reestructuración del Instrumento Militar, incluyendo la muy sensible reducción del complejo militar-industrial. En este último caso, lo que primó fue la articulación de las políticas sectoriales al proyecto neoliberal de “desguace” del Estado, cristalizado en la denominada Reforma del Estado.

<sup>5</sup> Según Jorge Battaglino, la política de defensa nacional de los Estados adquiere una dinámica de maximización del control cuando, en un contexto de bajos niveles de amenaza, “las elites políticas tienen mayores incentivos para reducir el poder y la influencia de las Fuerzas Armadas” (2011: 243).

resultado la consolidación de los fundamentos jurídicos e institucionales sobre los que se erigirían, en los años siguientes, los lineamientos políticos orientadores de la modernización del sector y que, a la postre, servirían de base para la implementación del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional.

### **3. Política de defensa y política militar en la agenda jurisdiccional**

#### ***3.1 La subordinación de las Fuerzas Armadas: la agenda de Raúl Alfonsín***

Es ampliamente conocido que el arribo de Raúl Alfonsín a la presidencia en 1983 tuvo entre sus desafíos centrales la exigencia de restablecer el control civil de las Fuerzas Armadas.<sup>6</sup> Si bien las propias características del proceso de transición redujeron sustancialmente el nivel de autonomía de los militares, lo cierto es que esto no significó la pérdida de su capacidad de presión, ni mucho menos –como resultaría claro a poco de andar el gobierno alfonsinista– su eliminación como actor político (Mazzei, 2011: 30).

En este escenario de debilidad, el gobierno radical desestimó la posibilidad de avanzar en la reforma integral de la corporación castrense en tanto su control no estuviese garantizado,<sup>7</sup> y destinó todos sus esfuerzos a la tarea de restituir el control civil sobre los militares. 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.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Una de las banderas centrales de la campaña electoral de Raúl Alfonsín fue la denuncia de un supuesto “pacto militar-sindical” entre los jefes de las Fuerzas Armadas y los dirigentes gremiales –que en ese momento, liderados por Lorenzo Miguel, conformaban el centro de gravitación de las decisiones políticas del Partido Justicialista–, destinado a olvidar las violaciones a los derechos humanos cometidas por el saliente gobierno militar, y a mantener sin variaciones la cúpula castrense. Sobre esta temática, ver Palomino (1986) y González (1986).

<sup>7</sup> 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 recientemente publicadas memorias 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.

<sup>8</sup> Entre ellas, cabe destacar la eliminación de los cargos de Comandante en Jefe de las Fuerzas, los intentos de fortalecer al Estado Mayor Conjunto y la renovación de la burocracia del Ministerio de Defensa, en búsqueda de restaurar la conducción civil de la Jurisdicción. A su vez, se procedió a desmilitarizar la Gendarmería y la Prefectura; y el Ministerio de Defensa obtuvo la potestad de definir discrecionalmente los ascensos. Finalmente, la desactivación de las hipótesis de conflicto –producto de la



Así las cosas, la restitución del control civil sobre los militares requería ineludiblemente el reemplazo de la Ley de Defensa vigente, sancionada en 1966 por el gobierno de facto del General Onganía. Inspirada en las escuelas de contrainsurgencia francesa y norteamericana de los años '50 y '60, 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 la defensa externa, preparando doctrinariamente a las Fuerzas Armadas para la represión de conflictos de naturaleza interna y problemas de orden político-social.

Por lo tanto, la elaboración de una nueva herramienta legal se constituía como un primer paso insoslayable para la erradicación de las instancias constitucionales que habían habilitado que “los fusiles apuntaran hacia adentro”.<sup>9</sup> Sin embargo, la nueva normativa recién se alcanzó hacia el final del gobierno de Alfonsín. Luego de marchas y contramarchas en la formulación de los proyectos legislativos<sup>10</sup>, el nuevo enfoque legal quedó plasmado finalmente en la Ley de Defensa Nacional, sancionada en abril de 1988.

La ley 23.554 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. Dicha normativa se erigió como el pilar de lo que Marcelo Saín bautizó como un “consenso básico en materia de defensa”, que incluyó “la conceptualización de la defensa como el esfuerzo nacional destinado a conjurar todo tipo de agresiones [estatales] 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 la inteligencia criminal” (Saín, 2002/2003: 256-257).

---

transformación del escenario regional– redujo sustancialmente la influencia de la corporación castrense en las decisiones políticas adoptadas a nivel nacional.

<sup>9</sup> 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. Ver estos debates en Poczynok (2011).

<sup>10</sup> Para una revisión de las marchas y contramarchas de los proyectos legislativos remitidos previamente, consultar López (2007: 30-31)



En resumen, si bien la gestión radical no transformó los lineamientos centrales del diseño de las Fuerzas Armadas y desestimó la posibilidad de implementar una reforma militar, los consensos plasmados en la Ley de Defensa Nacional se constituyeron, indudablemente, como el pilar sobre el cual se erigiría, en los años siguientes, la reestructuración del marco doctrinario de la Defensa Nacional.<sup>11</sup>

### ***3.2 La consolidación del control civil: las presidencias de Carlos Menem***

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 Obediencia Debida y Punto Final, 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, que ya habían protagonizado tres levantamientos.<sup>12</sup>

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. El carácter disímil de este escenario respecto del de mediados de los ‘80 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 en estos temas– no se hubiesen aplicado durante el gobierno de Alfonsín. Nos referimos, puntualmente, a 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

---

<sup>11</sup> En este sentido, cabe 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 o no estatales. En efecto, fue a través de este “vacío” jurídico que, desde mediados de la década de 1990, algunos sectores castrenses y políticos promovieron la incorporación del terrorismo y el narcotráfico como una hipótesis de empleo de las Fuerzas Armadas. La pervivencia de esta cuestión puede observarse en el Libro Blanco de la Defensa editado en 1999.

<sup>12</sup> 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 López (1988 y 2007).

política durante los años 1976 y 1983–; y a la represión sin vacilaciones de los focos rebeldes carapintadas.<sup>13</sup>

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>14</sup> No obstante, lo cierto es que, a lo largo de sus dos gestiones presidenciales (1990-1999), la agenda de la defensa de Menem no avanzó hacia la plena conducción política de la jurisdicción y de los aspectos de planeamiento estratégico-militar. Al respecto, cabe destacar que 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>15</sup>, en la década del ‘90 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; cit. en Saín, 2002/2003: 223-224).<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Con respecto al primer punto, deben ponderarse cuestiones vinculadas a la “ética de las convicciones”. Al respecto, sugerimos consultar Sidicaro (2009, 1 de abril). 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, nos 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).

<sup>14</sup> 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 Saín, “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.” (Saín, 1997: 16). Tampoco debe descartarse como factor a ponderar 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).

<sup>15</sup> Según datos de Thomas Scheetz (1995) citados por Marcelo Saín (2002/2003: 223), entre 1983 y 1988 el gasto militar pasó de representar el 3,47% del PBI al 2,12%.

<sup>16</sup> Otras decisiones que debilitaron aún más el poder de la corporación castrense fueron la eliminación del servicio militar obligatorio, en agosto de 1994, y la privatización del complejo industrial militar. La primera de estas medidas estuvo vinculada con el asesinato del conscripto Omar Carrasco. El segundo aspecto –que originariamente fue presentado como una medida “estratégica”– formó parte de la política de desprendimiento y privatización de las empresas estatales consideradas “deficitarias”.

Sin embargo, durante el gobierno de Menem se aplicaron algunas medidas que podrían ser calificadas como “estratégicas”. Específicamente, tuvieron una importancia sustancial la ratificación parlamentaria de la distinción taxativa entre seguridad interior y defensa nacional (a través de la sanción de la Ley de Seguridad Interior en 1992)<sup>17</sup>; el incremento de la participación de los militares argentinos en las misiones de paz<sup>18</sup>; y la participación en la primera Guerra del Golfo, decisión asociada a la voluntad de alinear la Defensa Nacional y el rol de las Fuerzas Armadas a la política exterior de “relaciones carnales” con los Estados Unidos. De este modo, estas últimas medidas contribuyeron a articular la política internacional de la defensa con los lineamientos adoptados por la agenda de la cancillería.<sup>19</sup>

En lo que refiere estrictamente a la reforma militar, si bien en ocasiones algunas de las medidas adoptadas durante los noventa estuvieron imbuidas de una retórica reformista, lo cierto es que éstas permanecieron supeditadas a otras agendas.<sup>20</sup> Por esta razón, algunos autores han sostenido que aún cuando las presidencias de Menem no debieron enfrentar los condicionamientos que obstaculizaron la implementación de una reforma militar en los años radicales, el nuevo contexto no despertó –en la dirigencia política– mayor interés en la modernización integral de la jurisdicción. Sobre la base de esta lectura, Marcelo Saín ha indicado que aún cuando en el decenio de 1990 las resistencias castrenses a las reformas institucionales se fueron diluyendo, “lo que primó fue la indiferencia o la incompetencia oficial para convertir a aquellas condiciones en oportunidades de cambio institucional en el frente militar” (Saín, 2002/2003: 227-228).

---

<sup>17</sup> Sobre el rol protagónico del parlamento en la institucionalización de la política de defensa en Argentina se sugiere consultar Tibiletti (1995) y Martínez (2000).

<sup>18</sup> Nuestro país integraba este tipo de operaciones desde 1958. Sin embargo, hasta entonces su participación era de carácter simbólico, tanto por el número de misiones, como de tropas intervinientes. Así, del total de 30 misiones en las que participó nuestro país hasta 2004, 22 tuvieron lugar durante el gobierno de Menem (United Nations, 2011).

<sup>19</sup> El alineamiento con la política exterior norteamericana se expresó también en una amplia variedad de decisiones vinculadas a los aspectos de la defensa. En estos años, nuestro país se retiró del Movimiento de los Países No Alineados y avanzó en el desmantelamiento de proyectos misilísticos. Como corolario de estos acercamientos, 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”. Desde luego, el alineamiento se expresó privilegiadamente en la agenda económica, a través de la adhesión incondicional a las premisas del “Consenso de Washington”.

<sup>20</sup> 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).

### ***3.3 El “bautismo de fuego” del control civil: la gestión de De la Rúa***

Si hasta entonces los asuntos estratégicos habían ocupado un lugar poco prioritario en la agenda política, en el contexto de ajuste y crisis social que caracterizó al gobierno de Fernando De la Rúa no era esperable una mayor atención. La crisis económica cercenó, inevitablemente, cualquier iniciativa vinculada a la modernización de la defensa. En este sentido, las pretensiones de la Ley de Reestructuración sancionada en 1998 quedaron automáticamente encajonadas.<sup>21</sup> Así, la nueva gestión concentró sus iniciativas sectoriales en proponer reformas complementarias, orientadas a racionalizar el gasto militar y a redireccionar los recursos de la jurisdicción.

En lo que respecta a lineamientos estratégicos, el gobierno de la Alianza pareció comprender, inicialmente, que el alineamiento incondicional con la política exterior de los Estados Unidos durante los años de Menem había producido más de un dolor de cabeza en las relaciones con los países vecinos. Por esta razón, De la Rúa manifestó inicialmente su intención de renovar la política exterior argentina y de orientar la mirada hacia la región sudamericana.<sup>22</sup> Pese a ello, no hizo prácticamente nada para torcer el rumbo trazado durante el menemismo y, en ocasiones, se avanzó incluso aún más en la adopción de la agenda norteamericana. En efecto, en la Revisión de la Defensa publicada por el gobierno radical en 2001<sup>23</sup>, se menciona oficialmente a un compendio de amenazas “no tradicionales” a la Defensa Nacional, entre las que se incluye al crimen organizado, el contrabando y el narcoterrorismo. Huelga señalar que la

---

<sup>21</sup> La Ley 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, la normativa no ha sido reglamentada hasta el día de hoy.

<sup>22</sup> Posiblemente estas declamaciones del ex presidente De la Rúa hayan sido el resultado directo de la presión de los sectores progresistas de la coalición gobernante (radicales alfonsinistas y frepasistas) y no la consecuencia de sus propias convicciones. Al designar canciller al Dr. Adalberto Rodríguez Giavarini, lo que implicó una clara opción de moderación y acercamiento a los Estados Unidos, De la Rúa dio una muestra evidente de los lineamientos que adoptaría su política exterior.

<sup>23</sup> La Revisión de la Defensa 2001 identifica como un interés estratégico de la República Argentina “la preservación de la Nación frente a la amenaza del narcotráfico y el terrorismo” y establece que tales flagelos poseen 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”. Esto supone, como advierte Eissa, que el planeamiento, la doctrina y el adiestramiento de las Fuerzas Armadas podrían tener en cuenta –de acuerdo a lo previsto por dicha Revisión– al narcotráfico y el terrorismo. (2010: 4).

incorporación de estas problemáticas a la agenda jurisdiccional –que integran claramente el ámbito de la seguridad interior– se encuentra en abierta contradicción con el marco normativo nacional y con el consenso doctrinario logrado desde la recuperación democrática (Eissa, 2010: 9).

Finalmente, cabe mencionar que la ambivalencia que caracterizó a la gestión de la Alianza hizo que, semanas antes de la crisis de diciembre de 2001, haya sido posible un logro importante para completar el Sistema de Defensa Nacional. Nos referimos a la sanción de la Ley 25.520 de Inteligencia Nacional, que sentó las bases para la reducción de los ámbitos de intervención de las Fuerzas Armadas en el ámbito de la inteligencia. No obstante, es notorio que la contribución del gobierno de De la Rúa a la consolidación del “control civil” se haya producido, paradójicamente, contra la voluntad del propio Presidente y de su Ministro de Defensa.<sup>24</sup>

Los sucesos del 19 y 20 de diciembre, que derivaron en la renuncia de De la Rúa, reavivaron el debate sobre la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad interna. Durante el lapso comprendido hasta la asunción del gobierno transicional de Eduardo Duhalde los llamamientos a emplear a los militares en eventuales desbordes sociales se multiplicaron.<sup>25</sup> No obstante, luego de algunas ambigüedades, en las semanas posteriores a la crisis fueron los propios uniformados quienes se encargaron de despejar las dudas instaladas incluso por los funcionarios ministeriales. En palabras de Canelo, a esta altura “aún 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” (2005: 59).

---

<sup>24</sup> 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 (López 2007: 33-34).

<sup>25</sup> Con la declaración del estado de sitio el 19 de diciembre de 2001, el gobierno de De la Rúa había dado el primer paso para habilitar el empleo de las Fuerzas Armadas en la represión, según lo establecido en la Ley de Seguridad Interior. En efecto, aún cuando los comandantes de las tres fuerzas se pronunciaron finalmente en contra de esta posibilidad (Canelo, 2005), el 21 de diciembre –tan sólo 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 (Clarín, 21 de diciembre de 2011). El ministro, cabe aclarar, era en este tiempo uno de los principales promotores del empleo de las Fuerzas Armadas en la contención de las denominadas “nuevas amenazas”. Ver al respecto: Verbitsky (2002, 15 de diciembre).

Este posicionamiento de las Fuerzas Armadas evidenció un profundo cambio de época en las relaciones entre las instituciones castrenses y el sistema político. También cambiarían, en los años venideros, los desafíos de la conducción política del sector.

#### **4. Política militar y política de defensa: hacia una agenda equilibrada<sup>26</sup>**

Según se aprecia, hasta los primeros años del nuevo siglo la agenda política de la defensa se mantuvo centrada –con mayor o menor énfasis– en la tarea de reducir el poder corporativo de las Fuerzas Armadas, ya sea a través de la desmilitarización de funciones civiles, el disciplinamiento presupuestario, o bien a partir de diversas medidas tendientes a la limitar los márgenes de acción de los uniformados. Sin embargo, estas decisiones de política pública –que impactaron de forma deliberada o colateral en la “política militar”–, no estuvieron acompañadas por una modernización integral de los lineamientos estratégicos que regulan el funcionamiento del sector castrense. De este modo, la prescindencia política de asumir la conducción de los aspectos estratégicos de la defensa –más allá de algunas decisiones con impacto directo o colateral en este plano– llevó a que las instituciones armadas conservaran amplios niveles de autonomía en lo que refiere al nivel estratégico-militar de la política de defensa.

Esto significa que si bien durante estos 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 doctrinarios desactualizados y tributarios de otro tiempo histórico (Montenegro, 2003). Como secuela, las Fuerzas Armadas argentinas conservaron una organización interna desanclada de los acuerdos doctrinarios alcanzados a nivel político y cristalizados en el denominado “consenso básico en materia de defensa” (Saín, 2001). De este modo, las competencias estratégico-militares quedaron delegadas tácitamente en manos de los propios uniformados (Garré, 2006), como así también la responsabilidad de diseñar, en este nivel, la aplicación de los sucesivos ajustes presupuestarios (Acuña y Runza, 2006; Sibilla, 2010).

---

<sup>26</sup> El concepto de agenda “equilibrada”, empleado para caracterizar la dinámica que adoptó la gestión política de la defensa en Argentina desde 2003, pertenece a Jorge Battaglino (2011).

Pese a las carencias señaladas, resulta interesante –no obstante– señalar que la “política militar” implementada desde 1983 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 insoslayable a la hora de encarar el planeamiento estratégico de la defensa.

En este contexto, debemos decir que buena parte de las investigaciones actuales coincide en que la autonomía política de las Fuerzas Armadas se encuentra relativamente superada (Rial, 2008). Al mismo tiempo, el marco normativo de la defensa nacional, que establece una nítida escisión entre seguridad interior y defensa, convierte a la Argentina en una referencia obligada –una suerte de “tipo ideal weberiano”– en materia de conducción política del Instrumento Militar. En este contexto, corresponde señalar que los desafíos contemporáneos son cualitativamente distintos a los de períodos anteriores, cuando la subordinación de los militares al poder político, que era todavía una tarea pendiente, ocupaba el centro de la agenda. En la actualidad, por el contrario, la modernización del sector ocupa una especial preponderancia entre los desafíos de la jurisdicción, apoyada en los logros alcanzados en materia de “control civil” sobre los militares.

Los primeros pasos del derrotero hacia la “transformación estratégica” fueron dados en 2005<sup>27</sup>, a partir del establecimiento de un modelo de modernización del Sistema de Defensa orientado a adaptar el diseño del instrumento militar a los nuevos parámetros y necesidades de la defensa nacional. En esta dirección, en 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. Como resultado de esta convocatoria fue aprobada la Directiva sobre Organización y

---

<sup>27</sup> Debemos señalar, sin embargo, que entre 2003 y 2005 se produjeron importantes avances en materia de derechos humanos, revisión del pasado y consolidación del control civil. Además de la reapertura de los juicios a los militares involucrados en crímenes de lesa humanidad, la flamante gestión presidencial de Néstor Kirchner convocó a una ronda de discusiones titulada “La Defensa Nacional en la Agenda Democrática”. En las reuniones, que contaron con la presencia de funcionarios y destacados académicos, se abordaron temas tales como la relación entre política de defensa y política exterior, la conducción política de la defensa y el papel de las Fuerzas Armadas en el nuevo contexto estratégico. (Ministerio de Defensa, 2003).



Funcionamiento de las Fuerzas Armadas (Decreto N° 1691/2006), estableciéndose las pautas para el diseño, empleo y selección de equipamiento para el instrumento militar argentino. La aprobación de esta Directiva y la Reglamentación de la Ley de Defensa (Decreto N° 727/2006) trazaron un corte fundacional en la política de defensa, en tanto elevaron cualitativamente las responsabilidades de la conducción política. En adelante, los civiles deberían no sólo demostrar la capacidad de conducir la jurisdicción consolidando la subordinación de los militares, sino también encarando el planeamiento estratégico de la defensa para la modernización integral del Sistema de Defensa y de su instrumento militar dependiente.

El Decreto 1691/2006 sentó los criterios fundamentales para la modernización del instrumento militar. Allí se indicó, entre otros aspectos, que el principal criterio ordenador del diseño de fuerzas sería la “misión principal”<sup>28</sup> y que las misiones subsidiarias no deberían afectar “las capacidades requeridas para el cumplimiento de aquella misión primaria y esencial”.<sup>29</sup> También se advirtió sobre la necesidad de articular el diseño de fuerzas con los posicionamientos políticos nacionales y los objetivos de cooperación regional. Por tal motivo, se indicó que la participación en la construcción de un Sistema de Defensa Subregional y en las misiones de paz bajo mandato de Naciones Unidas sería tenida en cuenta para el diseño de fuerzas, específicamente en lo que refiere a lograr niveles de interoperabilidad y complementariedad militar efectiva con los demás países de la región.

Finalmente –y de especial relevancia para nuestro trabajo–, la mencionada 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 democrática, la conducción política de la jurisdicción ratificó su voluntad de materializar el posicionamiento estratégico defensivo nacional en las competencias vinculadas al planeamiento estratégico militar. A su vez, dicha cristalización se articuló transversalmente con las decisiones que, entre 1983 y 2003, condujeron –no sin

---

<sup>28</sup> Según la normativa, la misión principal del instrumento militar es “conjurar y repeler agresiones estatales militares externas”.

<sup>29</sup> De acuerdo a la normativa vigente, las misiones subsidiarias son cuatro: 1) participación en el marco de las operaciones multilaterales de Naciones Unidas; 2) participación en operaciones de seguridad interior en situaciones previstas por la Ley de Seguridad Interior N° 24.059; 3) participación en operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos; y 4) participación en la construcción de un Sistema de Defensa Subregional.

ambigüedades– a la restitución del control civil sobre las Fuerzas Armadas y a la construcción de una relación cooperativa con los países vecinos.

#### ***4.1 El Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional***

En continuidad con las transformaciones reseñadas, en el año 2007 se aprobó mediante el Decreto N° 1729/2007 el “Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional” (CPDN). Esta instrucción presidencial estableció las bases para el planeamiento y la gestión de la defensa nacional en el corto, mediano y largo plazo, atendiendo a la necesidad de adecuar periódicamente las políticas de Defensa a las variaciones acaecidas en el escenario estratégico, registradas por la conducción política del Estado. La normativa estableció que cada Ciclo de Planeamiento debía iniciarse con el dictado de una Directiva de Política de Defensa Nacional concebida por el Poder Ejecutivo. A partir de ella, el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, en su carácter de asesor técnico-militar del Ministerio de Defensa y bajo supervisión de la conducción política de la jurisdicción<sup>30</sup>, elaboraría el Planeamiento Estratégico Militar correspondiente.<sup>31</sup>

El Decreto previó que la primera experiencia tuviera una duración de cinco años.<sup>32</sup> Esta directiva delimitó los criterios que rigen el diseño, la ejecución y la supervisión de la Política de Defensa. De acuerdo a esta 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, militar y operacional, y el conveniente diseño conjunto de las fuerzas.

Como se señaló previamente, el CPDN instauró el planeamiento basado en el factor de capacidades militares, reemplazando al tradicional planeamiento apoyado en hipótesis

---

<sup>30</sup> Debe recordarse que la normativa vigente asigna la responsabilidad de operar los medios militares al Estado Mayor Conjunto. Por su parte, le corresponde a las Fuerzas Armadas “alistar, adiestrar y sostener los medios puestos a su disposición” (Decreto 727/2006).

<sup>31</sup> De acuerdo a lo establecido en el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, el planeamiento estratégico-militar queda expresado en 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) y los Planes Militares de Corto, Mediano y Largo Plazo.

<sup>32</sup> El Decreto N° 1729/2007 establece en su artículo 13 que el primer Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (CPDN) durará cinco años, es decir, que finalizará en el año 2012 cuando se ejecute presupuestariamente. No obstante, en su fase estrictamente estratégica, este ciclo culminó con la elaboración del Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL, 2011).

de conflicto. En un contexto de marcada incertidumbre –producto de las características del escenario 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, que estipulaban el empleo de la fuerza armada en base a amenazas definidas de antemano y cursos de acción predecibles.<sup>33</sup> Así las cosas, el nuevo método de planeamiento basado en capacidades ha adoptado como apreciación central la incertidumbre respecto del oponente a la hora del empleo de la fuerza militar. Ante la imposibilidad de definir de forma precisa dónde reside la amenaza –si bien 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 impide la proyección ofensiva de recursos de poder.<sup>34</sup>

Se observa entonces que esta decisión significó –en la dimensión del planeamiento estratégico de la defensa– la continuación del camino trazado por las medidas de distensión militar que, desde los años ´80, llevaron a la Argentina a desactivar las hipótesis de conflicto<sup>35</sup> y a suprimir la competencia estratégica con los Estados de la región, con el consecuente impulso a las iniciativas de integración regional.<sup>36</sup> En este sentido, podemos decir 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 decisiones políticas adoptadas entre 1983 y 2003. En otras

---

<sup>33</sup> En el plano estrictamente regional, corresponde mencionar que América del Sur detenta un récord extraordinariamente pacífico en materia de paz interestatal. Se sugiere consultar: Anzelini y Castro (2010/2011).

<sup>34</sup> El Planeamiento por capacidades se sostiene en dos tipos juicios: por “escenarios” y por “incertidumbre”. En el primer caso, se obtienen las “fuerzas puras”; en el segundo, la fuerza mínima necesaria para afrontar la incertidumbre, denominada “Fuerza Activa Sustancial”. Para un detalle de esta metodología de planeamiento, se sugiere consultar: Torres (2009).

<sup>35</sup> Son antecedentes ineludibles, en esta materia, 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 los más relevantes, cabe señalar la firma, en 1985, de la “Declaración de Iguazú” entre los presidentes de Argentina y Brasil; y los acuerdos argentino-chilenos por los Hielos Continentales alcanzados en 1998. Para una profundización de esta temática, se sugiere revisar Escudé y Cisneros (2000) y Russell y Tokatlian (2002).

<sup>36</sup> La evidencia más reciente de este clima de confianza mutua ha sido la conformación, en el año 2008, de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), organismo regional 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 y del Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa (CEED) en el 2011.

palabras, no se trató de una elección estratégico-militar entre muchas otras disponibles, desprovista de condicionantes históricos y políticos, 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.

## 5. Conclusiones

En este ensayo, nos propusimos estudiar los antecedentes políticos y estratégicos que confluyeron, en el año 2007, en la instauración del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional y en la adopción del método de planeamiento basado en el factor de capacidades militares. Para ello, reseñamos brevemente las principales medidas de política militar y política exterior que, entre 1983 y 2005, modelaron las agendas políticas de la defensa en nuestro país.

A lo largo del análisis, hemos sugerido que las decisiones de instaurar el CPDN y de reemplazar el anacrónico sistema de planeamiento basado en hipótesis de conflicto estuvieron lejos de ser el resultado de una opción simplemente metodológica. Contrariamente, la adopción del método de planeamiento por capacidades significó una renovación cualitativa en el tratamiento político de los asuntos estratégicos de la jurisdicción.

Hasta entonces, el diseño del instrumento militar en Argentina había permanecido en el estante de las “promesas incumplidas de las democracias”<sup>37</sup>, a causa de la propia dinámica de las relaciones civiles-militares y de la imperiosa exigencia de restituir el control civil sobre las Fuerzas Armadas. En otras palabras, esta última tarea no había estado acompañada por la debida modernización de la organización del sistema de defensa en su conjunto. En efecto, las ambigüedades de la conducción política a la hora de asumir el diseño de los aspectos estratégicos del sector derivaron en una delegación tácita de las responsabilidades del planeamiento en manos de los propios uniformados, lo que se tradujo en el mantenimiento de importantes niveles de autonomía al interior de la organización castrense, y en la profundización del deterioro de las capacidades operativas de las Fuerzas.

---

<sup>37</sup> Empleamos el famoso y extendido concepto de Norberto Bobbio (1989).

No obstante, apreciamos que los logros políticos y normativos obtenidos entre 1983 y 2005 tuvieron un impacto decisivo en la instauración del CPDN, y en las características que adoptaría el planeamiento estratégico de la defensa. Tanto la limitación del empleo del Instrumento Militar frente a las agresiones estatales militares externas, como las medidas de distensión regional adoptadas en el plano de la política exterior, condicionaron notablemente el proceso iniciado en 2005.

En este sentido, debemos decir que la decisión de instaurar el Ciclo de Planeamiento de Defensa Nacional (CPDN) en el año 2007 significó un punto de inflexión en la agenda política de la jurisdicción y constituyó una experiencia sin precedentes en la Argentina. Así pues, de modo inédito, el planeamiento de la defensa fue elaborado y supervisado en su totalidad por la conducción política del Estado. En otras palabras, por primera vez la “política militar” y la “política de defensa” confluyeron en una síntesis superadora: el efectivo “gobierno político de la defensa”. Se trata, sin más, de un logro invaluable de la democracia argentina que debemos defender como inexorable “política de Estado”.

## **Bibliografía**

Acuña, M. y Runza, R. (2006). *Hacia la modernización del sistema de defensa argentino*. Buenos Aires: Altamira.

Alfonsín, R. (2009). *Memoria política. Transición a la democracia y derechos humanos*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Anzelini, L. y Poczynok, I. (2012). “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* N° 2. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública. Jefatura de Gabinete de Ministros (en prensa).

Anzelini, L. y Castro, S. (2010/2011) América del Sur como 'sociedad internacional': sus aportes a la arquitectura de seguridad regional. *Revista Argentina de Ciencia Política*, N° 13/14. Buenos Aires: Eudeba.

Battaglino, J. (2011). Política de defensa y política militar durante el kirchnerismo. En de Luca, M. y Malamud, A. (comps.). *La política en tiempos del kirchnerismo*. Buenos Aires: Eudeba.

Bobbio, N. (1989). *Liberalismo y democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Canelo, P. (2005). *El futuro atado al pasado. Políticos y militares frente al nuevo rol de las Fuerzas Armadas argentinas (1995-2002)*. Tesis de Maestría de FLACSO. [Versión electrónica] en Biblioteca Virtual de CLACSO. Recuperado el 27 de julio de 2012 en [www.biblioteca.clacso.edu.ar](http://www.biblioteca.clacso.edu.ar).

Eissa, S. (2010). Lo que el neoliberalismo se llevó. Reconstruyendo la política de defensa Argentina. *Working Paper* N° 40 del Programa Defensa y Seguridad. Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales.

Escudé, C. y Cisneros, A. (2000). *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Política Exterior.

Garré, N. (2006). Los problemas de la defensa nacional en la Argentina actual. En González Guyer, J. (comp.) *Debate Nacional sobre defensa. Aportes internacionales*. Montevideo: Ministerio de Defensa Nacional.

González, O. (1986). Argentina: la transición alfonsinista. *Nueva Sociedad*, N° 82, 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.

López, E. (1988). *El último levantamiento*. Buenos Aires: Legasa.

López, E. (2007). (ed). *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Buenos Aires: Altamira.

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.

Martínez, P. (2000). La reestructuración de las fuerzas armadas y el rol del parlamento: la experiencia argentina. *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 15, N° 1, 29-38.

Ministerio de Defensa (2003). *La Defensa Nacional en la agenda democrática. Informe de la primera ronda de discusiones*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.

Montenegro, G. (2003). 'Nuevas Amenazas' Aproximación desde una perspectiva internacional. En López, E. y Saín, M. (comps.) "*Nuevas Amenazas*". *Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

Nino, C. (1997). *Juicio al mal absoluto*. Buenos Aires: Emecé.

O'Donnell, G. y Schmitter, P. (1986). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Paidós.

Palomino, H. (1986). Argentina: dilemas y perspectivas del movimiento sindical. *Nueva Sociedad*, 83, 89-102.

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. *Memorias de las IX Jornadas de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

Russell, R. y Tokatlian, J. (2002). El lugar de Brasil en la política exterior de la Argentina: la visión del otro. *Desarrollo Económico*, vol. 42, N° 167.

Saín, M. (1997). Vaivenes y eficacia de la política militar del primer gobierno de Carlos Menem (1989-1995). *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 12, N° 2.

Saín, M. (2001). Las "nuevas amenazas" y las Fuerzas Armadas en la Argentina de los '90. *XXIII International Congress Latin American Studies Association*. Washington DC: LASA.

Saín, M. (2002/2003) Las Fuerzas Armadas en Argentina. Los dilemas de la reforma militar en una situación de crisis. *Security and Defense Studies Review*, Vol 2, 217-245.

Scheetz, T. (1995). El marco teórico, político y económico para una reforma militar en la Argentina. En Scheetz, T. y Cáceres, G. (comps.) *Defensa no provocativa. Una propuesta de reforma militar para la Argentina*. Buenos Aires: Editora Buenos Aires.

Scheetz, T. y Cáceres, G. (1995). (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. *Cuadernos de Defensa*, N° 1. Quito: Consejo de Defensa Sudamericano.

Sidicaro, R. (2009, 1 de abril). La ética de las convicciones. *Diario Página 12*. Buenos Aires: Argentina.

Tibiletti, L. (1995). Parlamento y relaciones cívico-militares en la transición y consolidación democrática en Argentina (1983-1995). *Revista de ciencias sociales*, N° 3. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 175-211.

Rial, J. (2008). Las políticas de defensa en democracia. Los Ministerios de Defensa en el debate sobre seguridad y defensa. *Construyendo roles. Democracia y fuerzas armadas*. Buenos Aires: CELS.

Torres, A. (2009). Instrumento Militar Argentino del Futuro. *Revista de la Defensa*, N° 5. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.

United Nations (2011). *List of peacekeeping operations 1948-2011*. [Versión electrónica]. Consultado el 11 de abril de 2012 en [www.un.org](http://www.un.org).

Verbitsky, H. (2002, 15 de diciembre) Nuevas amenazas. *Diario Página 12*. Buenos Aires: Argentina.

### **Legislación Nacional**

Ley N° 23.554 de Defensa Nacional

Ley N° 24.059 de Seguridad Interior

Ley N° 25.520 de Inteligencia Nacional

Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas

Decreto N° 727/2006 de Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional

Decreto N° 1691/2006 Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas

Decreto 1729/2007 de Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional

Decreto 1714/2009 Directiva de Política de Defensa Nacional

