



RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes



Universidad
Nacional
de Quilmes

Tibiletti, Luis

Parlamento y relaciones cívico-militares en la transición y consolidación democrática en la Argentina (1983-1995)



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:

Tibiletti, L. (1995). *Parlamento y relaciones cívico-militares en la transición y consolidación democrática en la Argentina (1983-1995)*. *Revista de ciencias sociales*, (3), 175-211. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes
<http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1201>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

Parlamento y relaciones cívico-militares en la transición y consolidación democrática en la Argentina (1983-1995)*

Luis Tibiletti**

La historia institucional argentina no se ha caracterizado como otras por la relevancia que en la misma se ha otorgado al Parlamento. Herederos de un presidencialismo entroncado con la tradición caudillesca de nuestro período posindependentista, el sistema de gobierno estuvo siempre signado por los vaivenes de la personalidad de los presidentes más que por la acción u omisión de sus parlamentarios. Si bien cierta historiografía casi folklórica transmitió a algunas generaciones la idea de un Parlamento señero —casi una época de oro— donde hombres de gran prestancia intelectual y moral desempeñaban muy patrióticamente sus tareas, puede decirse sin temor a error que esto no pesó mucho más en el imaginario cívico colectivo que las imágenes estereotipadas de los próceres en cuanto a enseñar la importancia de la conciencia ciudadana y el valor de la democracia.

Por lo tanto, encarar un tema como el propuesto parte casi imprescindible de una convicción personal de su autor que es la siguiente: al menos en lo que tiene que ver con el problema de las relaciones cívico-militares el Parlamento argentino fue uno de los actores privilegiados durante la transición y puede volver a serlo durante la

Introducción

* El presente trabajo es una versión resumida del presentado por el autor en el Seminario "El Estado actual de las relaciones cívico-militares", organizado por la Universidad Nacional de Quilmes durante el mes de abril de 1995.

** Asesor del Presidente de la Comisión de Defensa del Senado de la Nación. Universidad del Salvador.

consolidación si se recrean las condiciones que permitieron el alto perfil parlamentario.

Sin duda habrá que especificar qué se quiere decir con la expresión "alto perfil", porque sería un error suponer a partir de ello que se quiere sostener la tesis de que el Parlamento cumplió a pie juntillas con sus obligaciones en materia de Defensa nacional y de relación con las fuerzas armadas que le asignaba la Constitución vigente hasta 1994. Nada de eso; lo que queremos significar y procuraremos explicar sintéticamente es por qué, pese al escasísimo conocimiento sobre el tema por parte de los parlamentarios, y el evidente desinterés en muchos otros, el Parlamento tuvo y pudo cumplir un rol trascendente, sin que uno —como actor y espectador al mismo tiempo— deje de lamentar que no haya explotado al máximo sus posibilidades.

1. Las funciones del Parlamento en relación con los temas de Defensa y su implicación en las relaciones cívico-militares

1.1. Las facultades constitucionales y su uso en la historia institucional

Constitución y fuerzas armadas

La experiencia institucional argentina señala que el cumplimiento de las facultades constitucionales de los tres poderes en relación con los temas de las fuerzas armadas ha sido en general muy limitada.

Creemos útil en primer lugar destacar las facultades que la Constitución Nacional otorga al Poder Legislativo en la materia. Vamos a referirnos a los artículos con la numeración anterior. Así, encontramos:¹

¹ Para más detalles véase Tibiletti, L. y Ugarte, J. M., "El rol de las comisiones de defensa como ámbito de interacción cívico-militar", en National Democratic Institute. *Hacia una nueva relación: el papel de las Fuerzas Armadas en un gobierno democrático*, NDI, Washington DC, 1990.

- a) art. 67, inc. 22. Autorizar al Poder Ejecutivo para declarar la guerra o hacer la paz.
- b) art. 67, inc. 23. Fijar la fuerza de línea de tierra y de mar en tiempo de paz y guerra; y formar los reglamentos y ordenanzas para el gobierno de dichos ejércitos.
- c) art. 67, inc. 24. Autorizar la reunión de las milicias de todas las provincias o parte de ellas, cuando lo exija la ejecución de las leyes de la Nación y sea necesario contener las insurrecciones o repeler las invasiones. Disponer la organización, armamento y disciplina de dichas milicias, y la administración y gobierno de parte de ellas que estuviese empleada en el servicio de la Nación, dejando a las provincias el nombramiento de sus jefes y oficiales, y el cuidado de establecer en su respectiva milicia la disciplina prescripta por el Congreso.
- d) art. 67, inc. 27. Permitir la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la Nación, y la salida de las fuerzas nacionales fuera de él.
- e) art. 67, inc. 25. Ejercer una legislación exclusiva [...] sobre los demás lugares adquiridos por compra o cesión en cualquiera de las provincias, para establecer las fortalezas, arsenales, almacenes u otros establecimientos de utilidad nacional.

También influyen en forma decisiva en el área de Defensa las facultades conferidas al órgano legislativo para

Imponer contribuciones directas por tiempo determinado y proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del estado lo exijan (art. 6, inc. 2); Fijar anualmente el presupuesto de gastos de administración de la Nación, y aprobar o desechar la cuenta de inversión (art. 67, inc. 7) y Proveer a la seguridad de las fronteras [...] (art. 67, inc. 15).

Para poder ubicar lo sucedido en los últimos once años en un contexto adecuado resulta necesario hacer una recorrida sintética por la historia de la relación de nuestro Parlamento con las fuerzas armadas, desde el período de la plena institucionalización de ambos actores. A tal fin he caracterizado esta secuencia histórica en cuatro grandes etapas, hasta llegar al momento de la reinstalación del sistema democrático en 1983.²

**Periodización
de las
relaciones
cívico-
militares**

² Para una visión más amplia de este tema véase Tibiletti, L. "La rela-

1a. etapa (1862-1880)

El estado "en proceso de centralización" recrea el Ejército Nacional, cuya misión es la de garantizar por las armas la imposición del modelo institucional de 1853 en todo el territorio, al mismo tiempo que lo preserva de amenazas externas. El Parlamento no tuvo un rol destacado, lo cual es bastante lógico si recordamos que la lucha interna para implantar el "orden liberal" requirió de ejecutivos fuertes. Estos, en manos como las de Mitre, Sarmiento y Avellaneda (1862-1879), estructuran a sus fuerzas armadas como instrumentos "civilizadores", a través de los decretos del PEN como los de creación del Ejército Permanente de la República (1864), del Ejército Nacional de Campaña (1865), de la Comandancia General de la Marina (1876), entre los más importantes.

2a. etapa (1880-1905)

El estado de representación restringida "en procesos de modernización" consolida -con alta participación parlamentaria- las instituciones parlamentarias de tierra y mar, e inicia la primera profesionalización de las fuerzas armadas, subordinadas "subjetivamente" al poder civil. El Poder Legislativo concretará un profundo reordenamiento jurídico de las estructuras orgánicas de las instituciones militares. Y hacia el final de esta etapa, se inicia un proceso de lento apartamiento de los mandos de las fuerzas armadas del control del poder constitucional, esto es, cuando comienzan a arribar a los estados mayores los hijos de inmigrantes en ascenso social junto a las clases medias. Son los que impulsan una profesionalización y redefinición de funciones a las cuales la legislación sancionada otorga significativos grados de libertad y autosuficiencia. Se destaca entre numerosas leyes sancionadas la Ley Orgánica del Ejército, que llevó ocho maratónicas sesiones de discusión hasta que fue aprobada con el N° 3.318 en 1895.

ción Estado-FFAA: hacia un enfoque administrativo (1853-1986)", mimeo, II Curso de Formación de Administradores Gubernamentales, INAP, Buenos Aires, 1986.

Sin embargo, es en la discusión parlamentaria de la Ley 4.031 de 1901 (llamada "Ricchieri" por ser su autor el general Pablo Ricchieri, ministro de Guerra del presidente general Julio A. Roca), conocida como Ley del Servicio Militar Obligatorio, cuando se plantea con más amplitud y confrontación la problemática del papel del Ejército en la sociedad. Triunfa la concepción de cuadro-conscripto sobre la de Ejército ciudadano.

3a. etapa (1905-1930)

El estado "en proceso de democratización" –y en particular el Parlamento– comienza a diluir su intervención reguladora sobre las instituciones militares. Estas se reprofesionalizan con creciente autonomía del poder civil y sobre la base del modelo prusiano, al mismo tiempo que se amplía la participación política y acceden al gobierno fracciones políticas no pertenecientes a la tradicional clase dominante agroexportadora. El Poder Legislativo ejerce formalmente sus atribuciones constitucionales en materia militar pero con muy "bajo perfil", ya que se limita a retoques en el sistema predefinido anteriormente, durante el apogeo del "régimen oligárquico". Comienza a ser sintomática entonces la importancia de aquellos temas militares que el Congreso –más allá de los intentos de alguno que otro diputado– deja de tratar. Así, por ejemplo, el primer proyecto de Ley de Defensa presentado por el diputado de la provincia de Mendoza, general Aguirre, que no fue tratado ni en 1914, ni en 1916, pese a la insistencia de su autor.

4a. etapa (1930-1945)

El estado, de origen golpista y legalidad fraudulenta, acepta y fomenta el carácter autónomo de sus fuerzas armadas y se establecen relaciones de igual a igual entre el aspecto "civil" y el "militar" del aparato estatal, arbitradas por gobernantes militares o civiles en tanto gocen de la confianza del emergente "partido militar". A partir de 1930, la autonomía de las organizaciones militares cobra tal magnitud que es muy poco lo que el Congreso analiza en profundidad sobre la temática defensiva. El Parlamen-

to no juega ningún papel significativo como no sea el de aprobar los proyectos de leyes elaborados en los ministerios de Guerra y Marina y, a lo sumo, lograr que tomen estado parlamentario denuncias por negociados de algún general (hasta que el golpe de 1943 lo disuelve).

5a. etapa (1945-1955)

El estado constitucional popular intenta sumar a las fuerzas armadas a un proyecto nacional que las englobe como parte de una "comunidad organizada", subordinadas al mando político en su aspecto doctrinario y organizativo, pero sin lograr quebrar la tendencia a la autonomización y la dinámica "semicerrada" corporativa, heredada del período anterior. El Parlamento, con mayoría absoluta peronista, no origina iniciativas en la temática de Defensa, aunque en 1950 debate profundamente, antes de ratificarlo, la firma del tratado estratégico del TIAR de 1947. Una serie de leyes aprobadas por el Parlamento mediante esa mayoría absoluta del justicialismo intentan quebrar el aislamiento militar, integrando a las fuerzas armadas al modelo de la "nueva Argentina" proyectado en los dos planes quinquenales. Entre otras muchas se destacan: la Ley 13.234 de Organización de la Nación para tiempos de guerra y paz, de 1948; la Ley 13.250, que otorga el derecho al voto a los suboficiales de las fuerzas armadas, de 1952.

6a. etapa (1955-1982)

El golpe de 1955 recompone la autonomización castrense, acompañando una primera década de ficción democrática, durante la cual se acelera el intervencionismo militar supraconstitucional. Las fuerzas armadas se proponen un "nuevo" estado bajo su tutela, para lo cual terminan, en dos oportunidades (1967 y 1976), haciéndose cargo del mismo para rediseñarlo a su imagen y semejanza. El Congreso es cerrado y durante el "Proceso" (1976-1983) funciona en el palacio una "Comisión de Asesoramiento Legislativo" a cargo de oficiales en actividad. A partir de 1955, el Parlamento no había logrado poder propio para ejercer sus atribuciones en política de Defensa, aunque

mostrase una voluntad de recuperar por lo menos las de fiscalización. Se frustraron así numerosos proyectos que no alcanzaron siquiera tratamiento en las comisiones de Defensa nacional de ambas cámaras durante los gobiernos civiles bajo "tutela militar" de Frondizi, Guido e Illia, a pesar de que la mayoría no eran proyectos de ley. Aunque, si bien sus efectos no obligaban en principio a ningún cambio en materia militar, sí introducían el debate en la sociedad política civil y, obviamente, podían prefigurar la necesidad de un cambio no autogestionado por los mismos militares. Entre ellos pueden citarse:

a) reiterados pedidos de informes verbales –interpelaciones ministeriales– con respecto a actividades de neto corte político de cúpulas militares, presentados en 1959/60/61/62/63/64 y 1965;

b) creación de una comisión bicameral para el análisis de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, propuesta en dos proyectos de resolución presentados en 1961 y 1963;

c) proyecto del PEN titulado "Bases orgánicas, funcionales y jurídicas de las fuerzas armadas", enviado al congreso en 1964; verdadero intento de reestructurar el instrumento militar de la Defensa nacional.

Desde 1966 son las propias fuerzas armadas quienes se dedican a rediseñar el estado, y naturalmente también a sí mismas, a punto tal que, a comienzos de 1973, decidida ya la retirada del régimen de la "Revolución Argentina", se dicta un paquete de decretos-leyes (el último dos días antes de la entrega del poder al peronismo en mayo del '73) sobre la cuestión militar. Entre ellos se destacan los vinculados a la modificación del servicio militar obligatorio, el empleo de las fuerzas armadas en la lucha contra el terrorismo y el servicio civil de Defensa. Lo más destacable de la modesta producción legislativa del gobierno constitucional de 1973-1976 en política militar fue la amnistía (ley 20.508) para el personal militar punido por razones políticas desde 1955 en adelante y la creación de un liceo naval en Posadas (ley 2.125).

7a. etapa (1982-...), en desarrollo

Las fuerzas armadas se repliegan luego de la derrota de las Malvinas y el fracaso de su gestión económico-social,

y deben ceder paso a la redemocratización de la vida política argentina. Ello implica el hecho inédito de la condena judicial y prisión de algunos miembros de las ex juntas militares por violación a los derechos humanos. El Parlamento se reconstituye con pleno derecho de sus atribuciones constitucionales en materia de Defensa. Ahora bien, el régimen democrático que volvía a iniciarse en diciembre de 1983 preanunciaba, entre sus principales tareas, la de abordar la "reforma militar", convertida en uno de los ejes centrales del debate político post-proceso.

1.2. Las funciones de legislar, controlar, opinar y crear consensos

En sus clases de educación cívica los jóvenes argentinos aprenden que el votante tiene derecho a esperar que el parlamentario lo represente adecuadamente. Ahora bien, ¿qué es representarlo adecuadamente? ¿Cómo se puede medir? ¿Qué se debe esperar que haga un parlamentario? Veamos para ello un pequeño análisis de las funciones del legislador.

Como su nombre mismo lo indica, su función básica es legislar. ¿Cómo cumple el legislador esa misión?. Básicamente de dos maneras: o presentando un proyecto de ley o participando de los debates, sean éstos en las comisiones o en el recinto. Sin embargo, la primera forma, la presentación de un proyecto propio, es el grado cualitativamente más alto de voluntad del ejercicio parlamentario.³

Proyecto de ley

Los proyectos de ley son aquellas proposiciones que, por el carácter de sus efectos, obligan a ser conocidas y cumplidas por todos los habitantes una vez promulgados, sometidos ya al especial tratamiento que marca la Constitución para su sanción, incluyendo la posibilidad del veto presidencial. Sin duda que aquí se expresa la función por excelencia del legislador al establecer las normas jurídi-

³ En este punto seguimos a Druetta G., "Diputados y defensa: radiografía de un poder tenue", en Druetta, Estévez, López y Miguens (comps.). *Defensa y democracia: un debate entre civiles y militares*, Buenos Aires, Puntosur, 1990.

cas que regularán las relaciones sociales, económicas, políticas, etcétera.

Pero existen otros tipos de proyecto que un diputado o senador pueden presentar: son los proyectos de resolución o declaración. Los proyectos de resolución son propuestas para que la Cámara de Diputados adopte "disposiciones de carácter imperativo" (art. 98 del Reglamento) generalmente por sí misma y por excepción juntamente con el Senado. Las resoluciones, una vez aprobadas en el recinto, crean una suerte de obligación "democrática" o de deber de ética republicana respecto de la satisfacción de la demanda contenida en la resolución por parte del organismo público al cual se alude. El caso más frecuente es el de los pedidos de informes escritos o verbales al PEN sobre medidas o actitudes tomadas por sus distintas ramas de acción gubernamental.

Proyecto de resolución

Las iniciativas de proyectos de resolución sólo podrán prefigurar una intención futura de legislar, pero no necesaria ni frecuentemente ocurre así. Por lo tanto, no pueden ser considerados *strictu sensu* como actividad legislativa. Pero sí indican la vocación del diputado de controlar o fiscalizar a los poderes del estado, incluido el mismo Poder Legislativo.

Finalmente, hay un tercer modo de representación parlamentaria activa. Es a través de la presentación de un proyecto de declaración, cuyo objetivo es hacer expresa "[...] una opinión de la Cámara sobre cualquier asunto de carácter público o privado" (art. 99 del Reglamento), o declarar la voluntad de la Cámara de practicar algún acto dentro de sus atribuciones. Se trata de opinar, o sentar posiciones de aceptación o rechazo ante determinados hechos. Sin embargo, las iniciativas de declaración son proyectos parlamentarios y, por lo tanto, no pueden ser enajenados de toda significación representativa: indican cuando menos una voluntad de participar -opinando con fuerza parlamentaria- desde la condición de diputado electo por una parcialidad de la sociedad civil.

Proyecto de declaración

En fin, legislador, participador, opinante son, en ese orden, gradaciones decrecientes en la asunción de facul-

tades legítimas que cada diputado puede ejercer en su actividad parlamentaria.

Sin embargo, existe todavía una función poco apreciada cuando se hacen análisis sobre la actividad parlamentaria y que resulta de una alta significación. Es la que se refiere a la formación de consensos amplios. Esta función, que cuando las representaciones de los partidos no alcanzan clara mayoría parlamentaria es fundamental para lo que solemos llamar gobernabilidad, es de todas maneras clave –aun cuando esas mayorías existen–, al tratarse de temas de alta trascendencia.

Es bastante claro que en una sociedad que se caracterizó desde sus comienzos históricos por un alto grado de polarización/confrontación (por ejemplo, entre saavedristas y morenistas, rosistas y antirrosistas, unitarios y federales, radicales y conservadores, peronistas y antiperonistas y también pro o antimilitares), el tema de la formación de consensos no puede ser considerado como una función menor.

Consenso y partidos políticos

Ahora bien, ¿cómo cumple el Parlamento esta función? En primer lugar, parece clave poder asumir que determinados temas requieren, por encima de la lucha interpartidaria y en especial durante los periodos preelectorales –que por nuestro sistema de elecciones y renovaciones son casi la norma y no la excepción–, de un tratamiento diferencial.

Digo diferencial en el sentido de que no pueden ser utilizados desaprensivamente sin generar riesgos al propio funcionamiento del sistema democrático; probablemente resulte muy difícil imaginar un tipo de disciplina parlamentaria que en un régimen realmente democrático pueda asegurar que esto sea respetado por el conjunto de los legisladores. Sin embargo, ello puede lograrse mediante el hábito de transformar a pocos legisladores en los referentes de cada partido en el tema en cuestión y, de tal modo, aunque otros colegas de bancada expresen sus opiniones en forma más agresiva, la concordancia entre esos referentes minimizará el daño. En algunos países, España por ejemplo, esto se logra a través de la designación específica de voceros parlamentarios de cada banca-

da para un tema dado. En otros, como los Estados Unidos, pesa una combinación de los cargos que el legislador ocupa en la comisión específica con el tiempo de permanencia como experto en el área. En nuestro caso podemos observar que se dio una combinación de estas dos con una tercera, que fue la experiencia de gestión de gobierno en el área de la Defensa y la política militar.⁴

Sin embargo, ésta sería una forma de construcción de consensos más en el sentido de impedir perturbaciones que en el de construir acuerdos propositivos. Esta última también existió en nuestro caso y, como veremos, fue desarrollada por una red de asesores que al provenir de distintas experiencias académicas, políticas y profesionales en el campo civil y también militar permitieron la generación de acuerdos propositivos.

Por último, existe una tercera forma de generar consenso en el ámbito parlamentario y tiene que ver con la promoción de los debates, tanto en el propio ámbito, a través de actividades promovidas por el Congreso, como por medio del apoyo a la acción de ONGs que los parlamentarios pueden desarrollar.

1.3. Características específicas en el área de Defensa

Una de las características principales del funcionamiento de estos principios básicos del accionar parlamentario que hemos descripto hasta aquí en el ámbito de la Defensa es el de no ser una materia proclive a mucha legislación. En efecto, en general la mayoría de los países presenta escasa legislación vinculada con la materia y por lo

Legislación y Defensa

⁴ El ejemplo en los Estados Unidos es el senador demócrata Sam Nunn, que presidió la Comisión de Defensa del Senado durante catorce años y hoy representa a la minoría de su partido como vicepresidente, pero continúa siendo el principal referente parlamentario en el tema. En la Argentina ha ocurrido que muchos de los funcionarios que pasaron por el área luego fueron electos diputados y tuvieron un rol significativo en la Comisión; así, encontramos hoy a tres ex ministros de Defensa y dos ex secretarios del área.

tanto hay una amplia gama de facultades normativas delegada al Poder Ejecutivo. En el caso argentino ya vimos que esto ocurrió hasta 1983.

Otra característica del ámbito de la Defensa es la dificultad para intervenir en la formulación de políticas a través del accionar sobre el presupuesto debido a una cuestión cultural que consiste en mantener en el mayor secreto el tema de las asignaciones en general y del destino en particular de los fondos para el área. Sin duda, sólo en el marco de una situación regional donde impere una idea de seguridad compartida y se profundicen las medidas de confianza mutua, en un marco de convivencia pacífica y convergencia estratégica, el tema de los recursos y su optimización podrá llegar a un grado de transparencia que permita al Congreso actuar en forma responsable sobre el tema.

Una tercera característica relacionada de algún modo con lo anterior es el problema de la comunicación con los actores reales. En este sentido, todas las comisiones están acostumbradas a ser blanco de los *lobbys* más o menos públicos. Así, si imaginamos una comisión de trabajo resulta elemental que la misma tendrá una comunicación permanente con las organizaciones sindicales y empresarias; esto no puede funcionar de igual modo en el campo de la Defensa, por cuanto esos actores reales son propiamente instituciones estatales que por su característica de verticalidad sólo se expresan a través de sus más altas jerarquías, y éstas, conscientes del impacto político de sus declaraciones, procuran no enfrentar directamente la comunicación, sino a través de los responsables políticos del área. Si a esto le sumamos la habitual resistencia de quien ha tenido todo el poder de reconocer otros interlocutores válidos a los que considera de menor entidad, podremos imaginar la dificultad que se crea en el área para tener información actualizada tendiente a la toma de decisiones sin crear inconvenientes en la relación del Parlamento con las fuerzas. Suele suceder que éstas estén ávidas por informar a los parlamentarios acerca de lo que les interesa a ellas; sin embargo, en algunas ocasiones, no muestran el mismo en-

tusiasmo por exponer determinada información demandada por los parlamentarios.

1.4. Las comisiones de Defensa parlamentarias como ámbito de interacción cívico-militar

En el ejercicio por parte del Congreso de la Nación de las aludidas facultades, desempeñan un significativo rol las respectivas comisiones de Defensa de ambas Cámaras. Podría afirmarse que la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados posee un rol algo más significativo que su homónima del Senado, desde el momento en que conforme establece el art. 44 de la Constitución Nacional, a la Cámara de Diputados corresponde exclusivamente la iniciativa en relación con las leyes sobre reclutamiento de tropas.

En nuestro país, a diferencia de lo que sucede en otros, especialmente aquellos de régimen parlamentario, en los que la misión y funciones de la Comisión de Defensa surgen de la propia Constitución o Ley Fundamental (tal como establece, por ejemplo, la Ley Fundamental de Alemania Occidental), la misión y funciones de la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados surgen exclusivamente del reglamento de la aludida Cámara.

Las mismas son, de acuerdo con el aludido texto del Reglamento (art. 72),

[...] dictaminar sobre todo asunto o proyecto relativo a la organización, armamento y disciplina de las fuerzas armadas de tierra, mar y aire de la Nación, y sus servicios auxiliares y afines, así como las cuestiones atinentes con las misiones que a estas fuerzas corresponden y a las que se refieren a recompensa, honores y demás asuntos comprendidos en esta legislación [...]

Puede advertirse que, en realidad, el Reglamento en cuestión asigna a la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados una competencia muy limitada. De atendernos estrictamente al texto transcrito, la aludida Comisión debería ser denominada, como sucede con su seme-

Reglamentación de las competencias de la Comisión de Defensa

jante norteamericana, "Comisión de Fuerzas Armadas" (en los Estados Unidos, "House of Representatives Armed Services Committee").

En la práctica, la competencia que tiene la Comisión es mucho más amplia, lo que igualmente puede afirmarse con relación a las funciones que ejerce. En primer lugar, debe señalarse que la Comisión dictamina no solamente sobre asuntos relativos a las fuerzas armadas, sino también sobre todo tipo de asunto atinente a la Defensa nacional. Así, ha dictaminado o le ha sido requerido dictamen sobre aspectos relativos a política de fronteras (incluyendo tierras fiscales en zona de fronteras), aeródromos y aeropuertos, política internacional en situaciones de conflicto y de crisis, aun cuando la misma no hubiera derivado en empleo o movilización de las fuerzas armadas, registro de armas, aspectos relativos a las fuerzas de seguridad (Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina), organismos de inteligencia, tanto civiles como militares, aviación civil, etcétera.⁵

Democracia y relaciones cívico- militares

1.5. La relación cívico-militar entre 1983-1995

A fin de tener como marco de referencia los hechos determinantes en materia de relaciones cívico-militares durante el período analizado, se efectuará una breve síntesis periodizada.⁶

1º Período: la transición (diciembre de 1983-julio de 1990)

Es indudable que el inicio de la transición democrática en diciembre de 1983 estuvo signado por la necesidad

⁵ Este acápite puede verse desarrollado más extensamente en Tibiletti, L. y Ugarte, J. M., "El rol de las comisiones ...", *op. cit.*

⁶ Véase en detalle en Miguens, Druetta, J. G. y Tibiletti, L., "La reubicación de las FFAA en una sociedad democrática", en *Por 100 años de democracia*, Buenos Aires, Eudeba-Prondec, 1993.

de resolver la pesada historia de desencuentros cívico-militares que reseñáramos en el inicio de este trabajo.

Hemos dividido esta sección en la *instancia judicial* y la *instancia política*, lo que podría suponer una cierta idea de compartimentación entre ambas instancias; sin embargo, vale la pena señalar que no fue estrictamente así, sino que el nombre deriva del campo principal donde se pretendió encontrar prioritariamente la solución al problema en cada uno de esos periodos.

a) *La instancia judicial*: durante el lapso que va de diciembre de 1983 a abril de 1987 hubo un claro forcejeo institucional entre los sectores político y judicial, procurando cada uno que el otro se hiciese cargo de encontrar la solución al problema del saldo del pasado. Un poder político claramente consciente de las consecuencias que la búsqueda de dicha solución en su terreno podría traer a la estabilidad institucional pretendía que fuesen los jueces los encargados de lograr conciliar el reclamo de "Verdad y Justicia" que enarbolaba la sociedad, con el resguardo de las formas de gobierno democráticamente conseguidas, sin duda más por influencia de la guerra perdida en Malvinas, que por el masivo accionar de la población tras este objetivo. Enumeraremos aquí los hechos que jalaron este duro periodo de la transición.

- Decretos 157 y 158/83 ordenando la persecución fiscal de terroristas y ex comandantes, respectivamente, 13 de diciembre de 1983.

- Derogación de la Ley de Autoamnistía, 22 de diciembre de 1983.

- El 23 de septiembre de 1983 la Junta Militar había promulgado una ley de autoamnistía con el claro objetivo de evitar la revisión de cualquier hecho acaecido durante el gobierno militar. El candidato a presidente del partido con mayores posibilidades en opinión de los encuestadores había manifestado públicamente la aceptación jurídica, aunque no política, de la misma. Por su parte, el candidato de la UCR había basado su campaña en el establecimiento de diferentes niveles de responsabilidad en la ejecución de las actividades represivas ilegales.

El procesamiento de las juntas militares

Triunfante, el doctor Alfonsín intentó cumplir con sus promesas electorales y procedió a enviar un proyecto de derogación de la ley de autoamnistía, que fue aprobada por amplia mayoría como Ley 23.040.

- Reforma en el Código de Justicia Militar. Proyecto enviado el 13 de diciembre de 1983 y aprobado (Ley 23.049) el 29 de enero de 1984. Su objetivo era permitir el juzgamiento de los ex comandantes en el ámbito de la Justicia Militar y determinar los niveles de responsabilidad. Una modificación introducida en el Senado desarmó la estrategia de los niveles al considerar excluidos de dicho tratamiento los delitos "atrocés y aberrantes".

- Creación de la CONADEP, decreto 187/83, del 14 de diciembre de 1984.

- Primeros anuncios del ministro de Defensa, doctor Raúl Borrás, sobre restructuración militar, enero de 1984.

- Informe CONADEP "Nunca Más", 4 de julio de 1984.

- Negativa del Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas a juzgar a los comandantes, 24 de septiembre de 1984.

- Avocamiento de la Cámara Federal al caso de los ex comandantes, 4 de octubre de 1984.

- Inicio del juicio por parte de la Justicia Civil (Cámara Federal), 22 de abril de 1985. Más de 250.000 personas acudieron a la Plaza de Mayo.

- Sentencia de la Cámara Federal y apertura de causas a oficiales de menor graduación, 9 de diciembre de 1985. La Corte Suprema ratifica el fallo de la Cámara contra los ex comandantes, 30 de diciembre de 1985. El fallo daba pie a través de su art. 30 para continuar juzgando por debajo de la cadena de mandos.

- Ley de Defensa de la Democracia, No. 23.077, 9 de agosto de 1984, promulgada por decreto No. 2541/84, que reformaba los artículos del Código Penal y liberaba de la obediencia debida a quienes recibieran órdenes contrarias al sistema constitucional democrático.

- Instrucciones de los fiscales federales, abril de 1986.

- Ley de Punto Final, diciembre de 1986.

- La justicia procesa a más de 300 oficiales a fin de evitar que quedaran comprendidos en la Ley de Punto Final, enero-abril de 1987.

b) *La instancia política*: el tironeo institucional llegó a su fin cuando en abril de 1987 los militares reaparecieron en escena utilizando su poder armado para reclamar por el fin de los juicios y lo que consideraban una persecución de las fuerzas armadas. Como suele suceder en estos casos, los sectores políticos recién tomaron debida cuenta del peligro que esto significaba para la estabilidad democrática, por más que los actores encabezados por el entonces teniente coronel Aldo Rico (luego ubicado, según las encuestas, en el cuarto lugar entre los candidatos a presidente) se esforzaran por explicar sus objetivos exclusivamente institucionales y procuraran despegarse totalmente de sus jefes del Proceso.

Las sublevaciones militares

El Parlamento pasó a cumplir un rol preponderante en la búsqueda de soluciones políticas que saldaran el pasado, mientras se decidía formar un polo de poder transpartidario para resolver los aspectos de encuadramiento de las fuerzas armadas. Los siguientes son los hechos que caracterizan este período:

- Reacción militar. Primera sublevación militar. Semana Santa. 15 al 18 abril de 1987.
- Respuesta política: la unidad oficialismo/oposición en la Plaza de Mayo y el Parlamento.
- Respuesta social solidaria: tres millones de personas en las plazas de todo el país repudian el accionar carapintada y respaldan el sistema democrático.
- Ley 23.521 de obediencia debida, 5 de junio de 1987.
- Segunda sublevación militar de Aldo Rico en Los Fresnos y Monte Caseros: aparición del Ejército Legalista, 15 al 17 de enero de 1988.
- Ley 23.554 de Defensa Nacional, sancionada por acuerdo de mayorías, abril de 1988.
- Tercera sublevación militar del coronel Seineldín en Villa Martelli, diciembre de 1988.
- Reaparición terrorista; intento de copamiento del ex integrante del ERP Gorriarán Merlo a los cuarteles del RI Mec. 3 en La Tablada, enero de 1989.
- Recalentamiento de la relación entre los partidos mayoritarios ante la proximidad de la elección presiden-

cial y primer riesgo de fractura de la unidad alcanzada desde abril de 1987/febrero-mayo de 1989.

- Hiperinflación y conmoción social, con asaltos a supermercados y desórdenes generalizados en zonas carenciadas.

- Aprovechamiento de los sectores políticos minoritarios conservadores y autoritarios (involucionistas) de la brecha creada entre las mayorías políticas para reclamar la participación de militares en la represión social, febrero-mayo de 1989.

- Creación del COSENA, que restablecía a los militares en los lugares clave para enfrentar los problemas de conmoción interior y relegaba a los responsables de las fuerzas de seguridad y policiales, febrero de 1989.

2º período: la consolidación democrática (julio de 1990-abril de 1995)

Uno de los temas más discutidos en los análisis de las transiciones de gobiernos autoritarios a democráticos es la redefinición de las condiciones que permitan afirmar que la democracia está consolidada. En el caso argentino, creemos que por similitud con el proceso español el cierre de la transición coincide con dos momentos sucesivos, aun cuando las distancias entre ambos son diferentes en los dos países. Dichos momentos son el traspaso de un gobierno civil a otro de distinta orientación (previas elecciones totalmente libres) y el aplastamiento rápido y concluyente de una intentona golpista, como fueron el Tejerazo del 23 de febrero de 1982 y el intento de Seineldín del 3 de diciembre de 1990.

Parece difícil lograr que en la Argentina se recuerde que de los hechos sangrientos de diciembre de 1990 a la fecha no han transcurrido aún cinco años. La distancia en términos de probabilidad de repetición es mucho mayor. La firmeza de los militares, que arriesgaron, y en algunos heroicos casos dieron su vida para defender el sistema y la negativa gubernamental a entrar en negociación con los insurrectos, fue la demostración de que la demo-

cracia como estilo de vida había alcanzado a internalizarse en todos los sectores de la vida nacional. La incidencia que para lograr esto tuvieron los indultos presidenciales a los carapintadas al poco tiempo de iniciarse el segundo gobierno democrático, así como la que pudieron tener en el cambio de los ejes del debate los posteriores indultos a los ex comandantes del Proceso, es un tema que por sus implicaciones en el futuro no puede verse sino en la perspectiva que el tiempo le otorgue.

Los indultos presidenciales

A partir del 3 de diciembre de 1990, el proceso de transformación del estado que se inició con el programa económico de enero del mismo año –sobre la base de las leyes de Emergencia Económica de 1989 y de Reforma del estado– hizo que los temas cívico-militares dejaran de lado el problema del poder en el estado para centrarse en lo que es su esencia: la redefinición del concepto de Defensa y su consecuente instrumento militar.

La conmoción de un estado en transformación que aún no ha logrado definir con claridad los límites de la misma y los modos en que debe asegurar sus funciones básicas derivó el tema de discusión de la relación cívico-militar hacia otros campos. Todas las discusiones que a partir de la consolidación involucraron a los actores vinculados con la Defensa, llámense militares, funcionarios del Ministerio de Defensa, legisladores de las comisiones parlamentarias, académicos y comunicadores sociales, e incluso la propia sociedad –poco escuchada todavía en tal sentido– han girado en torno a los problemas que los cambios globales, regionales y nacionales, imponen al sistema de Defensa. Mencionamos a continuación los hechos más relevantes del período:

- Primer traspaso del gobierno nacional por elecciones democráticas de un partido a otro en 75 años de historia argentina, 8 de julio de 1989.
- Sanción de leyes para reformar el estado, julio-diciembre de 1989.
- Cuarta sublevación militar del coronel Seineldín, 3 de diciembre de 1990. Represión y rendición en horas.

Los militares asumen el cambio

- Orden presidencial de reestructuración (7 de diciembre de 1990).
- Ley No. 23.985 de venta de inmuebles de las fuerzas armadas, septiembre de 1991.
- Ley de Seguridad Interior, No. 24.059, sancionada casi por unanimidad, que excluye a los militares de los aspectos vinculados con la seguridad interior salvo casos de absoluta emergencia y previa autorización del Congreso, diciembre de 1991.
- Participación de contingentes militares en operaciones de Naciones Unidas (Golfo y ex Yugoslavia).
- Aparición en documentos de las fuerzas de la negativa a participar en operaciones de represión interna y contra el narcotráfico, a excepción de lo que indica la Ley de Seguridad Interior.
- Privatización de empresas del área de producción para la Defensa.
- Proyecto de ley sobre el servicio de Defensa, sancionado por unanimidad en Diputados, septiembre de 1992.
- Recambio normal de cúpulas militares y discusión de las nuevas leyes orgánicas de las fuerzas.
- Discusión presupuestaria con participación previa de todos los actores, incluido el Parlamento
- Autocrítica institucional por el golpe de estado de 1976 y por la metodología empleada en la lucha antisubversiva, abril-mayo de 1995.

2. Parlamento y transición (1983/1989)

Analizaremos ahora con mayor detenimiento la forma en que el Parlamento funcionó durante estos períodos.

2.1. Los primeros pasos

Si bien algunos parlamentarios habían tenido experiencia anterior, las condiciones en las cuales se debieron comenzar las tareas eran demasiado diferentes con respecto

a las imperantes en el período 1973-1976. ¿De qué modo podía lograrse una relación de confianza entre los militares y las comisiones de Defensa? El primer paso imprescindible era conocer; en ese sentido, la presencia como asesores de algunos oficiales retirados resultó bastante útil, aunque a veces fuera difícil de digerir por los propios parlamentarios, que preferían el trato con civiles.

Aquí podía verificarse el problema del conocimiento de los temas de Defensa que dos profesores españoles –Bañón y Olmeda– habían analizado a principios de la década del ochenta.⁷ Ellos señalaban la imposibilidad de que el mundo civil accediese a ese conocimiento mientras las fuerzas armadas mantuvieran la hipótesis del enemigo interno. Fue éste un estímulo importante para los esfuerzos encaminados a modificar la concepción doctrinaria de la seguridad nacional y su remplazo por una doctrina de Defensa acorde con el sistema democrático. Así, lentamente fue posible comenzar a hacer crecer la idea de abrir las ventanas de las instituciones armadas y poco a poco éstas también fueron descubriendo las ventajas que esta política podría traer aparejadas para ellas. Los asesores comenzaron a desarrollar cursos en las escuelas de Estado Mayor de las fuerzas armadas y de seguridad, en la Escuela de Defensa Nacional y en la Escuela Nacional de Inteligencia, y, con el transcurso del tiempo, pasaron de cursantes a conferencistas, e incluso a profesores.

Otro elemento importante para señalar es la decisión de hacer lo más transparente posible la actividad de la Comisión. Así, sólo cuando era imprescindible se confería a las reuniones el carácter de secretas, y, por el contrario, se invitaba a participar de las mismas a legisladores que no pertenecían a la Comisión y a todos los asesores de los diputados miembros, aunque no fueran específicamente asesores de la Comisión. También participaban de las mismas los enlaces de las fuerzas armadas y de seguridad, que llegaban a ser consultados en el momento de los debates, no sólo para que aportaran información, sino

Doctrina de la seguridad nacional

⁷ Bañón, R. y Olmeda, A., *Las instituciones militares en el Estado contemporáneo*. Madrid, Alianza, 1985.

también su opinión. La figura de los enlaces de las fuerzas armadas en el Congreso —que al principio generó cierta resistencia— fue paulatinamente más *aceptada* por los legisladores como *correa* de transmisión de inquietudes en una doble dirección, y en muchos casos, cuando finalizaron sus carreras profesionales, se incorporaron como asesores de los parlamentarios.⁸

La acción de *lobby*, en la medida en que fue aceptándose para el conjunto del accionar parlamentario en el área de Defensa, perdió el sentido de "presión" con que era vista cuando se atribuía a las fuerzas armadas un poder remanente muy grande, y pasó a ser absolutamente legítima en el sentido de *inputs* para la toma de decisiones.

Otra característica que permitió un creciente grado de confianza en la relación fue la continuidad en el pensamiento de los legisladores que integraban la Comisión. Puede decirse que tal grado de coherencia doctrinaria a lo largo de los años fue inicialmente frenando los intentos de muchos jefes de las fuerzas por torcer las decisiones en un sentido más ligado a los conceptos del pasado, y por último por una especie de derivación natural comenzaron estudiando ese pensamiento, luego comprendiéndolo, aceptando y finalmente defendiendo las mismas ideas que los parlamentarios. Es difícil imaginar la sorpresa de muchos enlaces cuando veían a diputados de bancadas tan disímiles ideológicamente, como las peronistas, radicales, liberales o inclusive de partidos conducidos por militares, como es el caso de Renovación Salteña o de Acción Chaqueña, coincidir en aspectos medulares cuando eran capaces de trenzarse en feroces discusiones por otros temas de importancia mucho menor. Por ejemplo, uno de los casos en que el acuerdo parlamentario ha sido unánime es en mantener a las fuerzas armadas alejadas del tema del narcotráfico, pese a las innumerables presiones recibidas de la

⁸ Es interesante destacar que durante 1993 el autor fue invitado a presentar una defensa de tesis por parte de los alumnos de la Escuela Superior de Guerra del Ejército cuyo tema era el análisis y las propuestas acerca de la creación de una oficina de enlace con el Congreso dentro del Estado Mayor General.

embajada de los Estados Unidos al respecto, hasta que en 1992 se logró que en una visita al Parlamento el entonces secretario de Defensa de los Estados Unidos, al encontrar un frente tan unido en contra de esta iniciativa, manifestase explícitamente que respetaba la decisión argentina de no involucrar a sus militares en el tema, cediendo a partir de allí tales presiones.

2.2. *El saldo del pasado*

Como vimos, el problema derivado de los años de la lucha entre subversivos y represores constituyó el telón de fondo sobre el que se desarrolló la totalidad de la actividad parlamentaria en los primeros años de la transición. No puede olvidarse el primer debate de significación, como fue la determinación sobre la forma en que debía desarrollarse la labor de esclarecimiento del tema de los desaparecidos. Allí el peronismo reclamaba una comisión investigadora parlamentaria, con la oposición del radicalismo, que reclamaba la formación de una comisión independiente, mientras los partidos de la derecha y del centro liberal que habían sido aliados de los militares del proceso se oponían a cualquier intento que pudiese afectar la imagen de los militares. También fue clave el debate sobre la reforma al Código de Justicia Militar, donde la intervención de un senador de un partido provincial⁹ que incluyó el concepto de delito atroz y/o aberrante desmoronó –para bien o para mal– el andamiaje jurídico que había diseñado el oficialismo. Mientras esto sucedía como telón de fondo, comenzaba tibiamente el debate doctrinario. La presentación por el peronismo de un proyecto de Ley de Defensa en la Comisión de Diputados –que produjo incluso el rechazo de algunos legisladores peronistas de esa comisión, enrolados en los sectores promilitares, que discrepaban con el posicionamiento doctrinario del proyecto– obligó al radicalismo a jugar sus fichas, con las consecuencias que luego veremos.

**La
investigación
sobre los
desaparecidos**

⁹ Se trató del senador nacional por Neuquén Don Felipe Sapag, del MPN, quien tenía un hijo desaparecido.

2.3. *Las exigencias de la gobernabilidad*

Levantamientos militares

Las crisis militares que comenzaron en la Semana Santa de 1987 y se prolongaron hasta los hechos de diciembre de 1990 otorgaron a los legisladores de las comisiones de Defensa un rol de gran significación. Como dijo en el recinto el entonces presidente del bloque opositor, el diputado José Luis Manzano "[...] el primer seminario sobre las relaciones cívico-militares en la Argentina lo hizo un teniente coronel desde Campo de Mayo", refiriéndose a la sublevación de Semana Santa. La indiferencia con que la mayoría de los legisladores trataba el tema militar desapareció y el afán por conocer transformó en vedetes a los pocos legisladores y aun a sus asesores con algo de conocimiento. Lo extraño fue que muchos legisladores terminaron olvidando su rol de políticos y jugaban a los soldaditos, contando *el poder de fuego de un lado y otro* o realizando casi ejercicios de mesa de arena, mientras los asesores reclamaban que se tomara el tema como de resolución política y no militar.¹⁰

También comenzó aquí una relación que posteriormente tuvo una gran importancia entre los principales legisladores de la entonces oposición con miembros del equipo del Ministerio de Defensa, e incluso con altos jefes de la fuerza. Como dato significativo, considerando la trascendencia que tendrán sus recientes declaraciones en el futuro de las relaciones cívico-militares en la Argentina, recuerdo las primeras invitaciones de un general, el entonces comandante de la VI Brigada I en Neuquén, general Martín Balza, a un grupo de asesores parlamentarios, y el comentario que se realizó en una reunión del Consejo Nacional del justicialismo. Allí, frente a la recurrencia de las

¹⁰ Para el estudio de las crisis militares del período véase López, E., *Seguridad Nacional y sedición militar*, Buenos Aires, Legasa, 1987, y *El último levantamiento*, Buenos Aires, Legasa, 1988; y Saín, M., *Los levantamientos carapintadas. 1987/1991*, ts. I y II, Biblioteca de Ciencia Política, Nos. 462 y 463, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1994.

crisis en el ámbito militar allá por 1988, un grupo de diputados y asesores de la Secretaría de Defensa del partido propuso la eliminación de más de treinta generales y la designación de Balza como jefe de Estado Mayor General del Ejército como única y definitiva solución.

2.4. Una propuesta revitalizadora

Con la experiencia de esos primeros años, en 1988 elaboramos, junto al decano de los asesores de Defensa, el doctor José Manuel Ugarte, de la UCR, una propuesta para revitalizar el rol de las comisiones de Defensa.¹¹ La literatura posterior al momento de la transición ha hecho hincapié en el tema del control civil y, por ende, en la necesidad de la capacitación creciente de funcionarios –tanto del ámbito ejecutivo como del legislativo–, por lo cual resulta interesante rescatar aquella propuesta debido a que algunas de las cuestiones que allí señalábamos como posibles fueron concretadas en los años subsiguientes.

Fortalecimiento del rol de las comisiones de Defensa

Relativo al funcionamiento interno

- Modificación del artículo 72 del Reglamento de la Cámara de Diputados, otorgándole la siguiente redacción:

(Art. 72)[...] Dictaminar sobre todo asunto y proyecto relativo a la Defensa Nacional, incluyendo la organización, armamento y disciplina de las fuerzas armadas de tierra, mar y aire de la Nación y sus servicios auxiliares y afines, así como las cuestiones atinentes con las misiones que a estas fuerzas corresponden y las que se refieren a recompensas, honores y demás asuntos comprendidos en esta legislación; a política de fronteras, defensa civil, movilización, servicio civil de defensa, inteligencia militar, etc. [...].

- Reuniones semanales de asesores de carácter obligatorio en las cuales se analizarán los proyectos que determinen las autoridades de la Comisión a fin de avanzar en el estudio de los mismos.

¹¹ Para la propuesta completa véase Tibiletti, L. y Ugarte, J. M., "El rol de las comisiones ...", *op. cit.*

- Obtención de un espacio físico para los asesores que permita a la vez la privacidad y la proximidad, revirtiendo la situación actual, en que la gran mayoría debe desempeñar sus funciones fuera del edificio del Parlamento.
- Desarrollar la *informatización* del trabajo de la Comisión, con particular énfasis en:
 - base de datos para publicaciones específicas,
 - registros e informes propio,
 - acceso por medio de *modem* a los sistemas del Ministerio de Defensa y organismos dependientes,
 - vinculación con bases de datos nacionales e internacionales con información sobre la temática de la Comisión. Para el desarrollo de las actividades mencionadas, se obtendrá, además de la terminal inteligente que se encuentra en instalación -conectada con Información Parlamentaria- una computadora personal, capacitando, a la vez, para su manejo al personal de la planta.
- Creación de una biblioteca especializada en temas vinculados a la Defensa.
- Suscripción de la Comisión a revistas y publicaciones especializadas en materia de Defensa, tanto del país como del exterior.

Relativo a la composición

• Creación del Cuerpo Técnico Permanente. Es en este tema donde consideramos de vital importancia la adopción de útiles experiencias internacionales; en este sentido, parece interesante la experiencia del Congreso de los Estados Unidos en tanto éste cuenta con asesores técnicos permanentes e independientes de las directivas políticas.

La experiencia estadounidense permite destacar la necesidad de contar, a nivel del Congreso de la Nación, con asesoramiento técnico permanente que exceda la mera búsqueda de antecedentes legislativos o de bibliografía, propio del Congreso Nacional de la Argentina, de la Oficina de Información Parlamentaria y de la Dirección de Referencia Legislativa de la Biblioteca del Congreso. Tales órganos permanentes prestan servicios ciertamente útiles y constituyen un imprescindible auxiliar

de la labor legislativa; pero parece evidente, por otra parte, que el ámbito abarcado por ambas entidades es excesivamente limitado en relación con las necesidades de una labor legislativa plena y de control por parte del Congreso.

El asesoramiento permanente e independiente tiene varias ventajas, una de las más importantes de las cuales es la representada por la continuidad. La experiencia acumulada por los funcionarios de planta permanente pasa a constituir un valioso acervo para los organismos que disponen de sus servicios, especialmente cuando tales funcionarios son, por un lado, designados tras concurso o riguroso estudio de sus antecedentes técnicos y, por otro, estimulados a realizar constantes cursos de perfeccionamiento.

Sin embargo, la experiencia legislativa argentina parece indicar como preferible la creación de oficinas técnicas en las propias comisiones, en lugar de contar con los "Centros Generales de Apoyo" -según la modalidad del Congreso de los Estados Unidos-. Parece especialmente adecuado crear un cuerpo técnico permanente formado sobre la base de una única dirección, pero con delegaciones técnicas especializadas en cada Comisión. La interacción con los Asesores de Comisión y con los Asesores de Diputados permitirá a cada delegación del mencionado Cuerpo Técnico intercambiar puntos de vista con los mismos, lo que evitará la "falta de sangre nueva", señalada como una de las carencias de los "Centros Generales de Apoyo" del Congreso de los Estados Unidos.

Con relación al número de miembros de cada delegación del Cuerpo Técnico Permanente en las Comisiones, la situación económica del país y las limitaciones presupuestarias resultantes de la misma aconsejan limitar su número a cinco en cada Comisión.

Se deberá poner especial atención en los requerimientos dirigidos a los integrantes del Cuerpo, quienes deberán poseer una sólida formación en la materia propia de la Comisión en la cual desempeñarán su labor, debiendo satisfacer las exigencias de capacitación y perfeccionamiento que les serán impuestas por las autoridades de

aquella, las que incluirán la realización periódica de cursos relativos al tema.

- Creación de un Cuerpo Consultivo ad-honórem: su misión sería la de aportar, a requerimiento, su opinión sobre los temas en tratamiento, dada la experiencia adquirida en su paso por importantes funciones en ambos poderes.

Se integraría por acuerdo entre las autoridades de la Comisión, proponiéndose entre sus miembros a:

- ex ministros de Defensa de gobiernos constitucionales,
- ex *presidentes y vices de las comisiones de Defensa parlamentarias,*
- ex jefes de Estado Mayor Conjunto de gobiernos constitucionales.

Formulación de un plan de actividades

Acorde con la concepción esbozada del rol de las comisiones parlamentarias, las cuales, más allá de su tarea legislativa, deben constituirse en centro de elaboración doctrinaria y de intensificación de las relaciones cívico-militares a través de la común preocupación por la Defensa Nacional y en el marco de la democracia, proponemos la Comisión de un Plan de Actividades por período parlamentario que contemple las siguientes tareas:

- seminarios permanentes (reuniones quincenales) para todos los miembros de la Comisión y auxiliares técnicos de la misma (diputados, cuerpo técnico, cuerpo consultivo y asesores de diputados);

- visitas programadas a las unidades de las fuerzas armadas y de seguridad; asimismo, se promoverán las visitas no programadas de los legisladores, a fin de procurar cubrir el máximo de unidades posibles en cada período parlamentario;

- contactos internacionales mediante visitas e invitación de delegaciones.

Otras propuestas

- Designar, con acuerdo previo del Poder Ejecutivo, a un miembro por comisión como representante del Congreso ante cada Estado Mayor de Fuerza Armada o Direc-

ción General de Fuerza de Seguridad, facilitándose al mismo o a la persona que designe un espacio físico en dichos organismos.

- Establecer acuerdos permanentes con el Ministerio de Defensa acerca del flujo de información, de los plazos para los requerimientos mutuos que se clasifiquen como urgentes y de la integración de los sistemas informáticos con las correspondientes medidas de seguridad, incluyéndose una agenda periódica de reuniones de la Comisión con el ministro de Defensa y con cada uno de los secretarios del área.

- Integrar a la Comisión al accionar de los organismos oficiales y privados vinculados a la:

- formulación de análisis estratégicos y doctrinas de Defensa nacional;

- educación para la Defensa de civiles y militares;

- desarrollo de ciencia y tecnología afin a la Defensa;

- promoción desde el Parlamento del funcionamiento de comisiones de Defensa en todos los partidos políticos, organizando debates con ellos sobre los temas en tratamiento;

- organización por parte de la Comisión de cursos sobre temas de Defensa, juntamente con las entidades especializadas en el tema y las fuerzas armadas, destinados al conocimiento y la información de los restantes integrantes de la Cámara de Diputados y del personal de la misma;

- participación directa de la Comisión en la elaboración del presupuesto de Defensa, a cuyo fin se establecerán contactos de mecanismo fluido con la Secretaría de Coordinación y Programación Presupuestaria del Ministerio de Defensa, con la Secretaría de Hacienda de la Nación y con las fuerzas armadas, tendiente a integrar la elaboración de los aspectos atinentes a Defensa de la Ley de Presupuesto para la Administración Pública Nacional a la labor de la Comisión;

- división de la Comisión en subcomisiones, asignándole a cada una de ellas el conocimiento de temas determinados. Resulta especialmente interesante la experiencia estadounidense en lo que respecta a la creación de

subcomisiones, mediante las cuales se logró no sólo instrumentar la plena participación de un número mayor de legisladores en la labor de la Comisión, sino también incrementar el grado de especialización, tanto de parte de los legisladores como del personal de la Comisión, en los asuntos que integraban la competencia de ésta, lográndose, por otra parte, una mayor profundización del análisis en cada caso.

Parece interesante considerar por ahora la formación de cuatro subcomisiones: Personal, Inteligencia, Asuntos Jerárquicos y Producción para la Defensa.

2.5. *La hora de las leyes de fondo*

Crisis política y legislación

El debate doctrinario incipiente fue acelerado por las crisis desarrolladas desde 1987 en adelante y permitió comenzar el trabajo sobre la legislación de fondo. Como habíamos visto, en mayo de 1984, desde la oposición el peronismo presentó un primer proyecto de Ley de Defensa; esto obligó al radicalismo a encarar en el Ministerio de Defensa la realización de un proyecto propio. Larga fue la tarea, en la que también participaron asesores de la Secretaría General de la Presidencia, y se recibieron aportes de diferentes asesores parlamentarios. Sin embargo, la voz más escuchada fue la del entonces Jefe del Estado Mayor Conjunto, general Fernández Torres, y la de su asesor, el general Heriberto Auel, quienes continuaban sosteniendo a raja tabla el concepto abarcador de Defensa para definir las amenazas de toda índole. Finalmente, el proyecto llegó a Diputados enviado por el PEN en abril de 1985, a partir de lo cual se generó un gran debate.

El peronismo renovador —que ya había avanzado en la ocupación de espacios de poder dentro del partido— presentó su propio proyecto en el mismo mes de abril. En su elaboración tuvieron gran influencia las ideas del diputado José Luis Manzano y del licenciado Gustavo Druetta —por entonces asesor de Defensa del bloque—, y fueron firmes impulsores del mismo los diputados José O. Bordón y Gino Cavallaro. En el mes de agosto, al acercarse el mo-

mento del debate, se logró un preacuerdo en torno al mencionado proyecto, en común con el vicepresidente de la Comisión de Defensa, el diputado de la UCR Guillermo Sarquis. Sin embargo, tal idea se vio frustrada por la oposición de los diputados del PJ vinculados a la línea ultraderechista Guardia de Hierro (curiosamente, hoy aliados del candidato a presidente y senador Bordón a través de su agrupación Solidaridad), quienes acusaron a los renovadores de socialdemócratas, amenazaron al oficialismo con una reacción muy fuerte de los militares si se aprobaba ese proyecto y, además, convencieron al bloque radical de que aprobara el proyecto del PEN. Con la oposición del peronismo, el proyecto, caracterizado de manera unánime como un engendro jurídico, fue aprobado gracias a la negociación entre radicales y peronistas en el Senado –como consecuencia de la ausencia de mayoría de la UCR en dicha Cámara– por la Cámara de Diputados en 1986.

Iniciadas en abril las asonadas militares, los legisladores comenzaron a pensar en la necesidad de ofrecer un nuevo impulso al proyecto, como modo de mostrar una voluntad más firme de los sectores políticos. El respaldo que el PJ –ya conducido plenamente por los renovadores– dio durante las crisis al gobierno, especialmente mediante la acción de varios parlamentarios, creó el ambiente propicio para comenzar las negociaciones suspendidas en 1985. Un pequeño ardid que debimos implementar junto al colega Ugarte para resucitar ese proyecto conjunto¹² permitió alcanzar un acuerdo básico que, derivado a una mesa del consenso, obtuvo el apoyo casi unánime de todos los sectores políticos –con excepción del liberalismo de raíz autoritaria de la UCEDE–, siendo sancionado tras su revisión por el Senado en abril de 1988.

¹² Para conocer más detalladamente el proceso de la elaboración de la Ley de Defensa y en particular el episodio referido, véase Druetta, G. "Herencia militar y lucha parlamentaria", *Revista Nuevo Proyecto*, 5/6. Buenos Aires, CEPNA, 1990.

2.6. *El balance de la transición*

Resulta muy difícil hacer un balance objetivo de una historia en la que se ha participado activamente, pero insistiré en mi opinión sobre el alto perfil en términos más políticos que específicamente legislativos –sin que ello implique desmerecer la primera Ley de Defensa votada por iniciativa y definición doctrinaria de los diputados–. Esto debe resaltarse si recordamos que la convivencia entre oficialismo y oposición no fue precisamente igual en otros ámbitos, como es el caso del gremial, o en el propio Parlamento en relación con otros temas.¹³

Si bien con respecto al conjunto de proyectos de todo tipo sancionados entre 1983 y 1988 resulta interesante analizar el grado de centralidad o periferia que los mismos tuvieron en relación con los problemas de fondo de la reforma militar, por razones de espacio lo remito a otro trabajo del autor.¹⁴

3. Parlamento y consolidación (1989/1994)

3.1. *Promoviendo el debate*

La iniciación del segundo gobierno democrático y primera sucesión entre partidos de diferente signo permitía entrever un sistema más estable, pese a las dificultades que enmarcaron la transferencia de un gobierno a otro, adelantadas por las llamas de la hiperinflación.

Así, a comienzos de 1990 y aprovechando la presencia del autor como subdirector de Seguridad Interior en el ministerio respectivo, se comenzó con la elaboración, en consulta con la oposición radical, de la Ley de Seguridad

¹³ Para opiniones diversas sobre el balance de este período véase Druetta, G., "Diputados y defensa ...", y Ugarte, J. M., "La Comisión de Defensa Nacional: un rol casi inédito", en Druetta *et al.* (comps.), *Defensa y democracia ...*, *op. cit.*

¹⁴ Tibiletti, L., "Centralidad y periferia: poder o ficción", en Druetta, G., "Diputados y defensa ...", *op. cit.*

Interior. Este texto legal, que completaba el primer ciclo de las leyes de fondo, finalmente fue sancionado en 1992.

Simultáneamente, la Comisión de Defensa del Senado recibió el aporte como vicepresidente de un *diputado* con experiencia en el tema¹⁵ y comenzó a generar espacios institucionales y no gubernamentales para promover los debates.

De tal modo, pudieron comenzar a concretarse varias de las propuestas que hicieramos con el doctor Ugarte. Así, en los últimos cuatro años el Parlamento fue visto como un interlocutor necesario por muchas personalidades extranjeras que concurrieron al país en visita oficial o invitadas especialmente por legisladores.

Al mismo tiempo, se creó un espacio de reflexión no gubernamental compuesto por políticos, militares y académicos que lleva ya cinco años de fructífera labor, con más de cincuenta reuniones plenarias y siete números editados de una revista donde se recogen los debates -hoy extendidos al plano *regional*-.¹⁶

Las comisiones de Defensa realizaron desde 1990 una serie de seminarios y jornadas nacionales, regionales e internacionales sobre temas tales como justicia militar, comunicación social de la Defensa, ciencia y tecnología para la Defensa, control parlamentario de la inteligencia y seguridad interior, en dos oportunidades. Por iniciativa de aquéllas, además, se realizaron reuniones con otras comisiones de Defensa de parlamentos del ámbito regional.

3.2. Servicio militar: la oportunidad perdida

Producida ya en 1992 la acelerada transformación del estado argentino, el sector de la Defensa aparecía como uno

¹⁵ Se trata del senador del PJ por la Capital Federal Eduardo Vaca, quien se había desempeñado en la Comisión de Defensa de Diputados y en la Secretaría de Defensa del partido.

¹⁶ Sobre los objetivos y el desarrollo de ese foro de reflexión véase Revista *SER en el 2000*, No. 1, Buenos Aires, Ediciones Ser, 1992. En el resto de la colección pueden encontrarse los principales debates, incluyendo los sostenidos con el Brasil, Chile y los Estados Unidos.

de los más reacios a dicha reformulación. No es posible explicar aquí la serie de problemas corporativos y presupuestarios, reales y ficticios, que la transformación de un sistema de Defensa implica. Sólo quiero señalar que en el ámbito de los legisladores se fue formando una conciencia cada vez más clara de la necesidad de encarar algún proceso de transformación, so pena de que la obsolescencia del material y el desánimo del personal ocasionaran daños irreparables a la capacidad defensiva argentina.¹⁷

Ante esta situación, la gran pregunta consistía en desde dónde comenzar a destrabar el nudo gordiano, teniendo en cuenta además que acallado el debate por el saldo del pasado y las crisis de gobernabilidad, no era un tema de interés para la sociedad. Así comenzó a gestarse la idea de utilizar para ello el único tema que seguía vigente en la preocupación de la gente: el servicio militar. Con tal fin se activó el funcionamiento de una subcomisión interna de la Cámara de Diputados creada siguiendo el modelo que propusiéramos oportunamente, y de los 32 proyectos existentes se logró sintetizar uno que contó con amplio consenso. Tras largos debates y consultas fue aprobado casi por unanimidad. ¿Cuál era el sentido? Reducir el período de prestación, modificar el sistema de instrucción en el servicio militar y definir un modelo mixto que incluyese tasas crecientes de voluntarios, de modo tal que todo ello obligase a una profunda reestructuración en el funcionamiento de las fuerzas, en particular del Ejército, y esto sirviese de revulsivo para encarar con realismo un proceso de cambio.

Lamentablemente, como 1993 era un año electoral la prudencia indicó la necesidad de no agitar un tema de alta trascendencia y el Senado prefirió esperar hasta pasadas las elecciones de octubre, mientras procuraba vencer las duras resistencias que el proyecto aprobado en Diputados había generado, en especial en algunos sectores del Ejército. Finalmente, cuando en 1994 se había alcanzado

¹⁷ López, E., "Argentina, desarme de hecho y cooperación para la paz", en *Fuerzas Armadas y Sociedad*, año VII, vol. 7, No. 1, Santiago de Chile, enero-marzo de 1992.

ya un grado bastante amplio de consenso en el Senado, se produjo el asesinato del soldado Carrasco. La deslegitimización social del servicio militar obligatorio fue entonces tan fuerte que impidió continuar en la línea moderada del proyecto y el Parlamento decidió respaldar mediante un nuevo proyecto de Diputados, finalmente sancionado en el Senado, la transformación que había realizado por decreto el Poder Ejecutivo, derogando el sistema y transformando a la Argentina en uno de los pocos países con Ejército profesional del mundo. Si esta transformación servirá al proceso pendiente de reestructuración y al mejoramiento de nuestra capacidad defensiva es algo que recién se podrá evaluar dentro de algunos años.

3.3. El desafío de la reforma integral

Sin embargo, las urgencias de acomodar los recursos existentes a la estructura y sus necesidades mínimas continúa siendo un imperativo. La reaparición del debate sobre el pasado, producto de las declaraciones de los arrepentidos y de los ejercicios de autocrítica que con diferente intensidad han realizado los principales actores institucionales y/o particulares de ese pasado, son demasiado recientes como para evaluar su impacto en las relaciones cívico-militares y en el proceso de reestructuración pendiente. El Parlamento está gestando desde fines de 1994 la idea promovida por el presidente de la Comisión de Defensa del Senado de comenzar, tras las elecciones presidenciales de mayo, con un mecanismo de audiencias que sirva para generar un ámbito de debate institucional sobre el futuro del sistema de Defensa en la Argentina, y dar respuesta a los siguientes desafíos:

**Los
interrogantes
sobre el futuro
del sistema
de Defensa**

- ¿Cómo deben acompañar al sistema de Defensa los esfuerzos para reinsertar el país en el mundo y en la región?
- ¿Cómo en esa reestructuración se transforma al Ministerio de Defensa en un verdadero órgano de conducción integral de las fuerzas armadas?
- ¿Cómo redescubrir la racionalidad de la planifica-

ción económica de la Defensa articulando eficientemente las misiones de las fuerzas armadas, las consecuentes capacidades operativas, el apoyo industrial y de las demás áreas del potencial nacional que coadyuvan a la Defensa, y una optimización de recursos escasos que aparece no ya como coyuntural, sino como un requisito permanente?

- ¿Cómo desarrollar un esfuerzo comunicacional y educativo que repositone el concepto de Defensa entre las necesarias preocupaciones de la sociedad y de este modo puedan surgir de ella los suficientes líderes políticos preocupados por esta problemática?

4. Conclusión

Acción parlamentaria y control civil

El análisis desarrollado hasta aquí permite ratificar la hipótesis señalada en la introducción. Si consideramos la influencia del Parlamento en las relaciones cívico-militares del período 1983-1995 desde la perspectiva del concepto huntingtoniano de control civil objetivo, redefinido por López¹⁸ –esto es, “como la tentativa de elaborar la subordinación castrense a los poderes constitucionales sobre la base de la vigencia de una legitimidad del tipo racional/legal”– no puede ignorarse el esfuerzo positivo desarrollado.

La sanción por iniciativa parlamentaria de las nuevas leyes de Defensa y seguridad interior que –por no coincidir con los principios doctrinarios vigentes en las fuerzas armadas en el momento de su sanción– fueron inicialmente resistidas, acatadas luego y por último aceptadas y defendidas al finalizar la etapa de consolidación por los propios actores militares, constituye un hecho absolutamente novedoso en la historia institucional argentina. Se puede afirmar lo mismo respecto de la constitución de comisiones de Defensa parlamentarias, las cuales son vistas como interlocutores válidos tanto por los actores políticos como por las propias instituciones armadas.

¹⁸ López, E., *Ni la ceniza ni la gloria: actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 1994.

No hay duda de que aún resta completar la tarea correspondiente a la plena asunción del ejercicio del mando sobre las instituciones militares a través de la redefinición clara y taxativa de una doctrina de seguridad, de Defensa nacional y de su consecuente política militar; de modo tal que el desarrollo de una sana profesionalización, no autonómica como en el pasado, sino conducida desde el poder político mediante directivas claras, permita ahuyentar definitivamente el fantasma de la disociación cívico-militar que campeara en la Argentina durante tantos años. ♦

