

# Los votos y las botas

Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones  
civil-militares en la democracia argentina



Marcelo Fabián Sain

prometeo  
libros

Durante años, **Marcelo Fabián Sain** fue uno de los pocos académicos argentinos de perfil progresista que se dedicó a trabajar de manera seria y sistemática el tema de la seguridad y, especialmente, el de la policía. Más tarde fue viceministro de Seguridad de la provincia de Buenos Aires y finalmente interventor de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, cargos desde los cuales buscó implementar amplias reformas en base a la idea de que las instituciones policiales suelen sufrir el desgobierno del poder político. Es autor de *La reforma policial en América Latina. Una mirada crítica desde el progresismo* (Prometeo, Bs. As., 2010).

Marcelo Fabián Sain

LOS VOTOS Y LAS BOTAS  
Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones  
civil-militares en la democracia argentina

(prometeo)  
libros

# Índice

Prefacio .....	11
Capítulo I. Las relaciones civil-militares y el gobierno	
civil sobre las Fuerzas Armadas .....	19
1. Democratización y relaciones civil-militares .....	19
2. Una nueva conceptualización de las relaciones civil-militares ....	25
3. Las relaciones civil-militares en las nuevas democracias .....	50
Capítulo II. La Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas	
durante el peronismo clásico (1946-1955) .....	57
1. Los prolegómenos de la llegada del peronismo al gobierno .....	59
2. El peronismo en el gobierno y las Fuerzas Armadas .....	79
3. La Doctrina de la Defensa Nacional y la industrialización para	
la defensa .....	94
4. La primera Ley de Defensa Nacional de la Argentina .....	109
5. Crisis y caída del gobierno peronista .....	124
Capítulo III. La defensa nacional y los asuntos militares	
en la Argentina de comienzos del siglo XXI .....	137
1. Nuevos retos de la defensa nacional .....	138
2. Entre la defensa nacional y la seguridad nacional .....	144
3. Reinstauración democrática y nueva institucionalidad	
defensivo-militar .....	153
4. Las Fuerzas Armadas ante las “nuevas amenazas” .....	169
5. Deficiencias civiles y anacronismo del sistema defensivo-militar ..	183
6. La era kirchnerista .....	191
7. Una nueva política defensivo-militar .....	201
8. Mando firme con perfume de mujer .....	236
Capítulo IV. Las tareas pendientes .....	245
1. Fortalecimiento de la gobernabilidad política de la defensa nacional ..	247
2. Reforma y modernización de las Fuerzas Armadas .....	252

## Prefacio

Las Fuerzas Armadas no sólo están subordinadas al poder civil, sino que deben ser mandadas por éste con eficacia, coherencia, firmeza, compromiso y afecto. La política institucional de las Fuerzas Armadas —dentro de ella, el tema derechos humanos— la tiene que establecer el poder civil; de lo contrario, se coloca “el carro delante del caballo”. Lo primordial es que la dirigencia política tenga en claro, y sepa, qué hacer con las Fuerzas Armadas [...]. Es importante que se materialice claramente la supremacía del poder civil sobre el poder militar, mediante la fijación de misiones y claros objetivos. Esto debe ser responsabilidad de los poderes ejecutivo y legislativo. Hay que tomar conciencia de que los civiles bien pueden tomar decisiones sobre la defensa. En una democracia moderna y efectiva, los militares debemos elaborar los distintos cursos de acción para superar una crisis o amenaza, pero es el poder político quien los determina y luego —evaluando el asesoramiento militar— decide cuál es el curso de acción o la opción más atinada [...]. Creo que en relación a [la guerra de] Malvinas, ningún civil habría tomado una decisión como la que tomó la Junta Militar de 1982.

Martín Balza, *Dejo constancia. Memorias de un General argentino*,  
Planeta, Buenos Aires, 2001, pp. 230 y 231.

Durante los ochenta, los estudios en el campo de las ciencias sociales acerca de la política y las Fuerzas Armadas se inscribían en el marco de los abordajes más amplios sobre las dictaduras militares y los regímenes autoritarios, la intervención militar en ellos y, finalmente, las condiciones para la construcción de la democracia. Las indagaciones en torno a la transición de los gobiernos autoritarios-militares hacia la democracia orientaron numerosos esfuerzos académicos por dar cuenta de las condiciones políticas que irían a garantizar la subordinación y el control democrático de las Fuerzas Armadas. Los márgenes de corporativismo institucional y de autonomía política adquiridos por los uniformados

convertían a éstos en un actor político de primer orden, y todo ello cercenaba de antemano la posibilidad de consolidación de un sistema institucional democrático asentado, entre otras cosas, en la pauta de subordinación militar al gobierno civil. Por entonces, allí se ubicaban los principales obstáculos de la democracia.

En ese marco, *estudiar a las Fuerzas Armadas suponía indagar acerca de las condiciones de posibilidad de la democracia*. Se trataba de emprender una suerte de intervención académica pero teñida de un fuerte compromiso político con la democracia. En ese clima, y orientado por esos designios, transcurrieron mis estudios de grado como politólogo y mi posterior formación como investigador en el campo de las ciencias sociales y, más específicamente, en los estudios de las *relaciones civil-militares* en la Argentina y en América Latina.

Dos magníficos estudiosos han sido muy significativos en ese recorrido. Ernesto López de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) y Eliezer Rizzo de Oliveira, por entonces de la Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Brasil. Ambos dirigieron durante los años noventa mis trabajos de posgrado en el nivel de maestría y doctorado, respectivamente. Sin embargo, lo más importante estuvo dado por el hecho de que estos notables académicos, imbuidos por una perspectiva netamente weberiana, alumbraron en mis estudios y reflexiones un aspecto relativamente oculto en los análisis de las relaciones civil-militares de la época: *el desempeño de la clase política ante los asuntos militares y de la defensa nacional en el complejo proceso de democratización* en ciernes en nuestros países. Por entonces, el énfasis estaba puesto en el actor militar y en la capacidad de éste para impedir el control y la conducción civil y, así, para obstruir la consolidación democrática. Las orientaciones y las prácticas de los civiles, en particular de los dirigentes partidarios y de las autoridades gubernamentales, cuando se trataba de períodos democráticos, quedaban desdibujadas en el halo de la "autonomía militar". Ernesto y Eliézer, cada uno a su turno y también de manera simultánea, supieron apreciar cuánto y de qué manera los civiles alentaron, favorecieron y hasta determinaron, en ciertas circunstancias, la autonomía castrense y el desgobierno político sobre los asuntos militares, tanto durante las experiencias autoritarias como, particularmente, en los períodos democráticos iniciados en los años ochenta en nuestros países. Además lo hi-

cieron sin prejuicios ideológicos, sosteniendo un marcado compromiso con la ética académica. Ellos son, en todo caso, los culpables de haber despertado en mí el interés particular por estudiar las modalidades y tendencias mediante las cuales la clase política aborda estos complejos asuntos, lo que no he abandonado desde entonces. A ellos, mi cariñosa gratitud.

Cuando en los años noventa se puso en evidencia el *quiebre* de la autonomía política de las Fuerzas Armadas y de la capacidad de intervención militar en asuntos políticos, el estudio de las relaciones civil-militares comenzó a declinar en la Argentina y en gran parte de la región. Ello impidió emprender un abordaje teórico y analítico integral acerca del *desempeño civil en relación con las Fuerzas Armadas* y, más precisamente, del *ejercicio del gobierno civil sobre los militares y las instituciones castrenses*. El sector civil y, especialmente, el actor gubernamental fueron subsumidos en la opacidad. Sus orientaciones, prácticas y discursos acerca de la cuestión militar, así como su incidencia en el desarrollo institucional de la democracia, fueron temáticas excluidas de las reflexiones críticas. Se siguió reivindicando con énfasis que la democracia se asentaba en el gobierno y el control civil sobre las Fuerzas Armadas. Además, se creyó, de manera acrítica y con una pizca de ingenuidad, que la ruptura de la autonomía militar y su participación en los asuntos políticos del país redundaría inevitablemente en un ejercicio eficiente e integral del gobierno civil sobre las Fuerzas Armadas. En ese contexto, no se indagó —salvo algunas excepciones— acerca de cómo y con qué consecuencias la clase política argentina —y, en particular, los actores gubernamentales— abordó y gestionó, desde 1983 hasta nuestros días, los asuntos castrenses, y de qué manera se relacionó con las Fuerzas Armadas. Ello impidió apreciar que la subordinación militar al orden constitucional *no necesariamente* supone un ejercicio eficiente del gobierno civil sobre los asuntos de la defensa nacional y las cuestiones militares. Para esto se requieren otras condiciones ajenas al actor militar y centradas en el actor civil: su capacidad y destreza para hacer un buen cuadro de situación estratégico-militar del país y un diagnóstico institucional apropiado del sistema defensivo nacional; para llevar a cabo las reformas institucionales necesarias para modernizar el sistema defensivo-militar; para formular e implementar políticas de defensa; y, finalmente, para con-

ducir a las instituciones castrenses. La Argentina, que constituye el país más avanzado de la región en la materia, ha sido buen ejemplo de un “dualismo civil-militar” signado por la combinación de la subordinación plena de las Fuerzas Armadas al gobierno civil y el desempeño deficiente del gobierno civil sobre las Fuerzas Armadas. Ese dualismo comenzó a quebrarse recientemente durante la gestión ministerial de Nilda Garré, la primera mujer al frente de esa cartera, quien emprendió un proceso institucional de construcción de poder civil sobre las Fuerzas Armadas que resultó exitoso, y llevó a cabo la política militar y de defensa más reformista desde la instauración democrática.

El presente libro aborda este conjunto de temas tanto desde el punto de vista teórico-conceptual, como histórico y político-institucional. Su eje temático está centrado en el *proceso institucional de conformación del sistema defensivo-militar actual* desde la perspectiva de las *relaciones civil-militares*. Son estas relaciones las que fueron delineando, formulando y construyendo aquel sistema institucional.

La centralidad que se le da al término *relaciones civil-militares* amerita el desarrollo de un claro abordaje conceptual del mismo. Esto es lo que se lleva a cabo en el capítulo I<sup>1</sup> del presente libro. Dicha conceptualización está orientada a dar cuenta de aquello que —como ya lo señalé— no fue puntualmente estudiado por las ciencias sociales abocadas a estas cuestiones: *el desempeño de la clase política argentina y, en particular, de las autoridades gubernamentales en el ejercicio del gobierno y el control sobre los asuntos de la defensa nacional y las Fuerzas Armadas*, poniendo especial énfasis en dicho desempeño a partir de la instauración democrática. En ese contexto, el interés es dar cuenta de una situación única en las relaciones civil-militares de los países de la región: la convivencia, durante el proceso de transición y estabilización democrática argentina, de un *poder militar sin autonomía tutelar o conservativa y esencialmente subordinado al orden constitucional con autoridades gubernamentales volcadas a delegar la*

---

<sup>1</sup> Este capítulo es una versión modificada y actualizada del Capítulo I de la Tesis de Doctorado del autor, a saber: SAIN, Marcelo Fabián, *Alfonsín, Menem e as relações cívico-militares. A construção do controle sobre as Forças Armadas na Argentina democrática (1983-1995)*, tesis de doctorado, Doctorado en Ciencias Sociales, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) de la Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas (Brasil), septiembre de 1999, pp. 10-51.



*dirección de la defensa nacional y de los asuntos militares a las propias cúpulas castrenses.* En ello reside la singularidad argentina que se reprodujo con una relativa continuidad hasta el inicio de la gestión ministerial de Nilda Garré, en cuyo marco se inició un proceso institucional de construcción de poder gubernamental sobre las Fuerzas Armadas, como nunca había ocurrido desde 1983 hasta entonces. Así pues, en el capítulo I se lleva a cabo una definición clara de un concepto fundamental para el estudio de este conjunto de procesos: *el gobierno político de la defensa nacional y la conducción político-institucional de las Fuerzas Armadas.*

El capítulo II<sup>2</sup> del libro aborda la conformación, durante el *peronismo clásico (1946-55)*, del *primer sistema defensivo-militar de la Argentina moderna*, poniendo especial atención en el marco normativo —la primera Ley de Defensa Nacional de nuestro país—; la concepción de defensa nacional —la llamada “Doctrina de la Defensa Nacional”—; el papel institucional de las Fuerzas Armadas; y las relaciones civil-militares articuladas en ese período. Ahora bien, no sólo en ello reside la relevancia de esta etapa histórica en la conformación del sistema defensivo-militar argentino contemporáneo, sino también en el hecho de que la posterior reconfiguración de este sistema a partir de fines de los cincuenta —proceso que dura hasta los ochenta—, al amparo de la denominada “Doctrina de la Seguridad Nacional”, tuvo como marco de referencia y como objeto de revisión aquella doctrina convalidada institucionalmente durante el peronismo clásico.

En el capítulo III se aborda el conjunto de las relaciones civil-militares y, desde ellas, el proceso de construcción de un nuevo sistema defensivo-militar a partir de la instauración democrática de 1983, poniendo énfasis en la gestión ministerial iniciada por Nilda Garré en diciembre de 2005, la que —como se dijo— constituyó la gestión más reformista y transformadora de las últimas décadas. Se trata de poner en perspectiva esta gestión.

---

<sup>2</sup> Este capítulo es una versión corregida y ampliada del *Informe de Resultados* del proyecto de investigación *Defensa Nacional y Fuerzas Armadas: del peronismo a la nueva democracia. Paradigmas, instituciones y relaciones cívico-militares*, dirigido por el autor de este trabajo y desarrollado en el marco del Programa de Investigación sobre Fuerzas Armadas y Sociedad (PIFAS) de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Buenos Aires, Argentina, entre mayo de 1999 y mayo de 2001.

Finalmente, en el capítulo IV se esboza un conjunto de tareas pendientes en materia defensivo-militar centradas en el fortalecimiento del gobierno civil sobre el sistema defensivo-militar y la reforma ya postergada de las Fuerzas Armadas.

----- o -----

En este contexto, deseo agradecer a una serie de personas que, durante los últimos años, han sido fundamentales en mis estudios sobre estos temas.

Agradezco muy especialmente a Germán Montenegro, con quien comparto la vida académica y la gestión pública desde hace más de una década, por su compromiso permanente de construir gobernabilidad política sobre los asuntos de la defensa nacional y, en particular, sobre las Fuerzas Armadas. Montenegro, que entre 2005 y 2010 se ha desempeñado como secretario de Estrategia y Asuntos Militares, ha sido un funcionario clave de la gestión ministerial de Garré. Por su área y consideración pasaron los temas más candentes y las iniciativas más reformistas de esa gestión. Muchas de estas iniciativas fueron inicialmente formuladas por él y su equipo. Su labor al frente de ese virtual “vice-ministerio de Defensa”, no siempre correctamente ponderada por los colegas de esa cartera ministerial, fue estrictamente consecuente con un precepto fundamental para él —y para todos aquellos que formamos parte del mismo equipo político y académico—: los cargos públicos no están para calentar sillones, sino para emprender reformas y desplegar políticas progresistas sin maximalismos pero execrando el impulso general por “mantener las cosas como están”. En este caso, ese precepto imponía la necesidad de llevar a cabo aquellas políticas y estrategias que han sido tantas veces proclamadas como indispensables en materia de defensa nacional y asuntos por un amplio espectro de académicos y profesionales, y que, en lo esencial, giraban en torno a la construcción de capacidad política de gestión y a la necesaria reforma militar. Unos pocos años antes, algunos de esos renombrados académicos y especialistas, grandes conferencistas y escribas en temas defensivo-militares, también ocuparon cargos relevantes en el Ministerio de Defensa y no produjeron ni un atisbo de todo lo que en la materia se desarrolló posteriorment

durante la gestión encabezada por Nilda Garré y secundada por Montenegro, entre otros. Aquellos colegas se refugiaron en el calor del mundillo militar, y proclamando la “imposibilidad” de producir cambios de fondo, no hicieron nada al respecto. La labor de Montenegro, funcionario y académico de bajo perfil, demostró la banalidad de aquella supuesta imposibilidad fáctica e hizo honor al impulso reformista encarado con énfasis por Garré en esa área de hombres duros.

Por muchas de estas razones, o por casi todas ellas, también agradezco particularmente a mi amigo José Luis Sersale, quien entre 2008 y 2010 secundó a Montenegro como subsecretario de Planeamiento Estratégico y Política Militar, y lo hizo con una enorme entrega y compromiso con la necesidad —casi obsesiva— de reformar las instituciones vetustas, las doctrinas anacrónicas y los dispositivos desactualizados que aún priman en el área. Sersale, incómodo con aquellas posiciones conservadoras y hasta hipócritas en temas defensivo-militares, también orientó su labor para generar las condiciones favorables al gobierno político sobre las Fuerzas Armadas y, en particular, a la reforma militar.

También quiero extender mi afectuoso agradecimiento a algunos hombres de las Fuerzas Armadas a los que le tengo un puntual reconocimiento y cariño. Al Brigadier General (R) Rubén Montenegro, por todo su esfuerzo a favor de institucionalizar una Fuerza Aérea desembarazada de los negocios espurios que, durante los ochenta y noventa, la alejaron de sus cometidos como institución militar y desdibujaron su encomiable desempeño durante la Guerra de Malvinas. Al General de División Aníbal Laíño (R), por su espíritu democrático y su compromiso férreo con el respeto por los derechos humanos y la formación académica de los civiles en temas de defensa nacional, tal como lo demuestra diariamente al frente de la Escuela de Defensa Nacional. Al Teniente General (R) Martín Balza, por su entereza y permanente empeño en construir Fuerzas Armadas alejadas de los asuntos políticos del país y comprometidas con la democracia y la protección de los derechos humanos. Junto a ellos he compartido numerosas conversaciones y actividades en cuyo marco he aprehendido mucho acerca de los temas defensivo-militares y, lo más importante, me he convencido de que es posible conformar Fuerzas Armadas plenamente subordinadas al orden constitucional y, en su marco, autoridades gubernamentales dispuestas a conducirlas.

Finalmente, deseo agradecer afectuosamente a Martín Becerra, director del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes, por el permanente aliento y apoyo recibido de su parte tanto en el plano académico como en el personal, cuando algún día dudé en continuar con las actividades universitarias.

En todo proceso de *democratización política* iniciado a partir de la crisis y caída de un *régimen autoritario*, el análisis de las *relaciones civil-militares* y, en su contexto, el estudio de la cuestión del *gobierno civil sobre las Fuerzas Armadas* constituye una temática central. En estos casos, al compás de la construcción de la institucionalidad democrática general, dichas relaciones y, en particular, el ejercicio del gobierno civil sobre las instituciones castrenses también es objeto de esa misma construcción institucional. En ello reside, pues, uno de los principales desafíos para las autoridades civiles democráticamente electas en el momento de la instauración del nuevo régimen.

En un régimen político democrático, las relaciones civil-militares deben poseer tres características esenciales. En primer término, *los militares deben estar políticamente subordinados al régimen democrático y a las autoridades gubernamentales legalmente constituidas*. En segundo lugar, *las autoridades civiles gubernamentales deben desarrollar políticas de defensa y/o militares que garanticen el efectivo ejercicio del gobierno y el control civil de las Fuerzas Armadas y la existencia de Fuerzas Armadas o militares profesional e institucionalmente subordinados*. Y, en tercer término, *los militares deben ser iguales ante la ley*, esto es, los miembros de las Fuerzas Armadas no pueden ser objeto de normas legales especiales ni de privilegios legales o prácticos específicos y diferentes al resto de la ciudadanía, del mismo modo que deben respetar los derechos humanos de otros miembros de la sociedad, y cuando estos derechos o las leyes son violadas, sus responsables deben ser legalmente sancionados.

prometeo  
libros

[www.prometeoeditorial.com](http://www.prometeoeditorial.com)

ISBN 978-987-574-417-2



9 789875 1744172