

# **¿Legislando para la Guerra de las Galaxias? El terrorismo como hipótesis de conflicto en los debates parlamentarios sobre la Ley de Defensa en Argentina.**

Ivan Poczynok.

Cita:

Ivan Poczynok (2011). *¿Legislando para la Guerra de las Galaxias? El terrorismo como hipótesis de conflicto en los debates parlamentarios sobre la Ley de Defensa en Argentina. IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-034/748>

## ¿Legislando para la Guerra de las Galaxias? La población civil como hipótesis de conflicto en los debates parlamentarios sobre la Ley de Defensa en Argentina

Iván Poczynok

Lic. en Sociología (UBA). Docente de Sociología (UBA). Integrante del Comité Editorial de Cuadernos de Marte - Revista latinoamericana de sociología de la guerra (IIGG-UBA). Maestrando en Defensa Nacional (EDENA).

[ipoczynok@sociales.uba.ar](mailto:ipoczynok@sociales.uba.ar)

### Resumen

Tras la apertura democrática iniciada en 1983, la subordinación de las fuerzas armadas al poder civil y el destierro de la doctrina de seguridad nacional del seno de las instituciones militares se convirtieron en exigencias ineludibles para la consolidación del orden constitucional. El primer paso firme en este camino lo constituyó la sanción, en 1988, de la Ley de Defensa Nacional, que reemplazó a la vieja ley de facto vigente desde el gobierno de Onganía.

La aprobación de la Ley de Defensa Nacional y la restauración del control civil sobre las Fuerzas Armadas fue el resultado de un proceso de debates, tensiones y controversias que condicionaron íntegramente los inicios de la vida democrática nacional. En este marco, el establecimiento de una distinción categórica entre las preocupaciones de la defensa y la seguridad interna constituyó una de las tareas más dificultosas.

En este trabajo, abordaremos algunas de las principales objeciones y cuestionamientos a la escisión entre defensa y seguridad interna, a través de las alusiones al terrorismo y la subversión como las amenazas “más probables” al orden social. De esta forma, considerando los debates parlamentarios sobre la Ley de Defensa entre 1987 y 1988, indagaremos en la persistencia en el discurso político de la población civil como hipótesis de conflicto, y del otorgamiento de una “misión política” a las Fuerzas Armadas.

**Palabras clave:** defensa nacional – fuerzas armadas – seguridad interior – terrorismo – subversión

### INTRODUCCIÓN

*“Entre las hipótesis de conflicto [...] no figura la más probable, que es la hipótesis de guerra subversiva. Estamos legislando para la guerra de las galaxias y para la guerra con los países vecinos, y no lo hacemos para la más probable de las guerras, que es la subversiva” (Palabras del diputado Álvaro Alsogaray).*

Con el retorno democrático en 1983, la “cuestión militar” en Argentina tuvo como eje central la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil. Edificada a lo largo de medio siglo de intervencionismo político, desde los años 60 la autonomía militar había extendido los roles y las funciones de las fuerzas armadas a casi la totalidad del sistema político. Durante las décadas de guerra fría, la racionalidad militar de la doctrina de seguridad nacional (DSN) justificó

la interrupción de los regímenes democráticos, y convirtió a la ocupación militar de las instituciones del Estado en una condición necesaria para el desarrollo de la “guerra interior” (Buitrago 2003). En nuestro país, la DSN se institucionalizó como doctrina de defensa a mediados de la década del 60, a través de la Ley 16.970 de Seguridad Nacional, promulgada durante el gobierno militar de Onganía.<sup>1</sup>

Por estas razones, la derogación de la vieja ley de facto 16.970, y la formulación de una nueva normativa de Defensa Nacional apareció como un elemento indispensable para afianzar el control civil de las fuerzas armadas.<sup>2</sup> El proyecto de ley que trataremos en este trabajo fue presentado el 17 de diciembre de 1987, y aprobado como Ley 23.554 de Defensa Nacional el 14 de abril de 1988,<sup>3</sup> tras cinco largos años de vida democrática. El elemento que distinguió a esta iniciativa de las precedentes fue la distinción categórica entre los conceptos de defensa externa y seguridad interior.

En esta ponencia, rastreamos el lugar que ocuparon las hipótesis de conflicto interno en los debates parlamentarios de la Ley de Defensa Nacional 23.554, ocurridos entre 1987 y 1988. El objetivo central de nuestro trabajo consiste en identificar las principales razones esgrimidas por los opositores a la ley, a la hora de objetar la distinción entre las esferas de la seguridad interior y la defensa, y de proponer al terrorismo y a la subversión interna como las amenazas más probables al orden social democrático.

Nuestra hipótesis es que estas objeciones y cuestionamientos a la distinción de las fronteras entre la seguridad interna y externa operaron en nuestro país como un enclave ideológico del resguardo de la autonomía militar, y de las resistencias a la injerencia del poder civil en la defensa. Por esta razón, si bien estos discursos buscaron apelar a las “nuevas condiciones mundiales” y a las “teorías modernas de la guerra”, sus argumentaciones no lograron despegarse de la reivindicación del accionar de las fuerzas armadas durante la última dictadura militar, y de la consideración de “los militares” como *ultima ratio* de la moral nacional.

## **ENFOQUE CONCEPTUAL**

Hacia los primeros años de la década de los 80, el inminente fin de la guerra fría, las progresivas restauraciones democráticas en los países periféricos, y el repliegue de los militares a sus espacios corporativos, impulsaron la reformulación de las tareas de las fuerzas armadas, y la redefinición de las relaciones cívico-militares. En nuestro país, este proceso estuvo atravesado por diversos condicionamientos. A nivel internacional, el ocaso de la guerra fría promovió la configuración de una “nueva agenda de seguridad”, destinada a identificar los nuevos problemas de la seguridad internacional. Encabezada por los EEUU, esta nueva agenda convocó a complejizar la asignación de funciones y objetivos a las fuerzas armadas en los emergentes sistemas democráticos de la periferia, indicando que el orden internacional comenzaba a enfrentarse a un conjunto de amenazas que, hasta entonces, habían merecido un tratamiento interno por parte de los estados (Serrano 1998, Messner 2000). En términos prácticos, estas recomendaciones defendieron el mantenimiento

de la participación militar en asuntos de seguridad interior, fundamentalmente aquellos ligados al terrorismo, las migraciones ilegales y el narcotráfico (González Gómez 2002, Hayes 2003).

A nivel interno, la redefinición de las relaciones cívico-militares tuvo como condicionante fundamental a la herencia del terrorismo de estado, y el enjuiciamiento de los militares involucrados en crímenes de lesa humanidad (Acuña y Smulovitz 1995; Federman 2005). Estos factores condicionaron también la delimitación del papel de las fuerzas armadas en el orden democrático, y la elaboración de los discursos, narrativas y posicionamientos de los diversos actores involucrados en la temática. Según López (2007) los avatares de este “campo de batalla” acompañaron la reconstrucción democrática desde 1983, abarcando desde el ámbito político hasta el judicial. Por esta razón, al momento de sanción de la Ley de Defensa Nacional, el gobierno radical había enfrentado dos levantamientos militares vinculados a la defensa de la autonomía militar<sup>4</sup>, y promulgado la Ley de Obediencia Debida, que puso un límite al enjuiciamiento de militares vinculados a violaciones a los derechos humanos.

En la actualidad, la mayoría de las investigaciones coinciden en señalar que nuestro país ha logrado subordinar las instituciones militares al poder civil (Pion Berlin 1998, Saín 2002, Rial 2008). Al mismo tiempo, el marco normativo nacional constituye una referencia obligatoria en materia de control civil de la defensa a nivel regional (López 2007; Diamint 2008). Sin embargo, la delimitación jurídica de las esferas de acción de las fuerzas armadas no dio por terminados los debates sobre el control civil, ni puso un punto final al problema del rol de las instituciones militares en el orden democrático. Así, algunos autores han indicado que la subordinación “formal” de los militares al poder civil no garantizó de por sí el control civil de las actividades militares (Beltrán 2000, Donadío 2003), como tampoco la asignación de un rol claro y definido a las fuerzas armadas (Scheetz 1993, López y Saín 2004; Diamint *et al* 2008).

En los debates parlamentarios sobre la Ley de Defensa Nacional, las disputas y resistencias al control civil se centraron en la crítica a la separación entre la seguridad interior y la defensa. Estos discursos se enfrentaron tanto a las interpretaciones y valoraciones sobre el papel de las fuerzas armadas en el pasado dictatorial, como a la proyección sobre el rol de los militares en el sistema democrático, y la identificación de las amenazas y problemas que debería enfrentar el país en el futuro cercano. Por esta razón, las disputas en la elaboración de este marco normativo y la delimitación civil del rol de militares se extendieron más allá de la promulgación de las leyes. Esto explica, en parte, los 18 años que demoró la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional, y los reiterados llamamientos –durante ese lapso- a utilizar las fuerzas armadas para la represión de conflictos internos (Saín y Barbuto 2002).

### **Consideraciones metodológicas**

Nos proponemos indagar en las objeciones a la exclusión de las hipótesis de conflicto interno en la Ley de Defensa Nacional, considerando los debates parlamentarios acontecidos entre 1987 y 1988. Focalizaremos el análisis en la forma en que los diputados y senadores opositores a la ley formularon sus

objeciones, y promovieron a la “subversión” y al “terrorismo” como las principales amenazas al orden social democrático.

Para el desarrollo de esta tarea, hemos trabajado con las técnicas de análisis de discurso provenientes de la teoría fundamentada desarrollada por Glaser y Strauss (1967). Según estos autores, la elaboración de teoría es resultado del descubrimiento, la construcción y la relación de categorías conceptuales elaboradas a partir de un procedimiento de comparación constante. En esta ponencia, apelaremos a esta metodología como una herramienta de análisis de los datos. La generación y construcción de conceptos y categorías a partir de esta metodología facilita la identificación de oposiciones y contradicciones en el discurso de los actores sociales. De este modo, a través de un proceso inductivo, analizaremos los registros textuales de los debates parlamentarios, en vistas de extraer y agrupar rasgos y características semejantes en los relatos.

Consideraremos como fuente para nuestro análisis los Debates Parlamentarios de la Ley de Defensa Nacional, editados en 2010 por el Ministerio de Defensa de la República Argentina.<sup>5</sup> Allí se encuentran compilados la totalidad de los debates acontecidos tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores. Si bien del análisis realizado se desprende que las objeciones y cuestionamientos esgrimidos en cada una de las cámaras son variados, hemos decidido considerarlos de forma conjunta a los fines de enriquecer teóricamente las categorías conceptuales construidas, o alcanzar lo que Glaser y Straus (et al, 1967) denominaron saturación teórica.

Hemos contabilizado 44 intervenciones, 31 en la cámara de diputados y 13 en senadores. Dejamos de lado las intervenciones y mociones de orden, como así también las discusiones e interrupciones, y centramos la atención en la presentación de las posiciones parlamentarias. De este total, 15 fueron contrarias a la exclusión de hipótesis de conflicto interno en Diputados, y 7 en Senadores. De esta forma, nuestro universo se compone de 22 intervenciones parlamentarias.

Como resultado del análisis, agrupamos las objeciones y cuestionamientos en tres categorías centrales, que se reflejan en la organización del trabajo: la ideologización de las narraciones sobre el pasado dictatorial, la distinción cualitativa entre los saberes civiles y militares, y la desintegración de la relación entre las fuerzas armadas y la sociedad civil.

## **LA INTERPRETACIÓN IDEOLÓGICA DEL PASADO**

Como hemos indicado, el punto de partida para el debate parlamentario fue el establecimiento de una frontera indisoluble entre el concepto de seguridad interior y de defensa nacional. En su formulación inicial, el anteproyecto de ley estableció que las “cuestiones de seguridad interna” constituirían un problema que excedía el campo de acción de las fuerzas armadas. Así, se afirmaba la necesidad de

“resolver las cuestiones de la seguridad interior, especialmente ante la eventualidad de hechos como los correspondientes al terrorismo, la insurgencia, el narcoterrorismo y otras nuevas formas de delitos políticos que pudiesen poner en peligro el sistema republicano, mediante una ley de seguridad federal que debe ser sancionada y promulgada en el menor tiempo posible” (DP-LDN, p.88)

De esta forma, en los fundamentos del proyecto el terrorismo forma parte del conjunto de problemas concerniente a la seguridad interior, excediendo el ámbito operacional de la defensa nacional y –en correspondencia- de las fuerzas armadas.

El planteo de esta frontera delimitó las condiciones de juego, y los carriles por los que circularía el debate. Así, la mayoría de las intervenciones se centraron en sentar posiciones en torno a dos artículos del proyecto de ley. En primer lugar, el artículo 2° que establecía que “La Defensa Nacional es la integración y acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva para enfrentar las agresiones de origen externo”. En segundo lugar, el artículo 4°, que indicaba que “para dilucidar las cuestiones atinentes a la Defensa Nacional, se deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa a la Defensa Nacional de la seguridad interior. La seguridad interior será regida por una ley especial”.

La fundamentación oral del proyecto estuvo a cargo del diputado radical por Buenos Aires Balbino Zubirí. En el inicio de su intervención, Zubirí resumió de esta forma los principios que rigieron la elaboración del proyecto:

“Se trata, en primer lugar, de erradicar la doctrina de seguridad nacional. En segundo lugar, queremos establecer un texto preciso de normas que determinen la irrestricta subordinación del poder militar al constitucional y, en tercer lugar, deseamos implementar el accionar conjunto de las Fuerzas Armadas de la Nación” (DP-LDN p. 88).

Como puede observarse, desde un primer momento el pasado reciente apareció como un elemento fundamental para el desarrollo del debate. El objeto central de este pasado fue la doctrina de seguridad nacional, como así también sus alcances y objetivos. En su intervención, Zubirí hizo referencia a la Doctrina Truman, a la “guerra absoluta contra el supuesto enemigo marxista o comunista”, a la “teoría de la contrainsurgencia”, al “frente interno como teatro de operaciones”, para remitirse finalmente a la Doctrina West Point del General Onganía. Según el diputado, todas estas conceptualizaciones no hicieron más que convertir a las Fuerzas Armadas en “fuerzas de ocupación de su propio país”, que “apuntaron los fusiles hacia adentro”.

A partir de entonces, los discursos se dividieron entre una interpretación oficial que caracterizó a la doctrina de seguridad nacional como el germen conceptual del “terrorismo de estado”, y una interpretación opuesta que defendió la misma como un resultado necesario –a lo sumo originario de ciertos excesos- de la

“guerra contra la subversión”. Para éstos últimos, la DSN operaba como un “fantasma” que impedía concretar un debate “no ideológico” acerca de la defensa nacional, y de las misiones, funciones y responsabilidades de las fuerzas armadas en el orden democrático. De esta forma, las referencias continuas al pasado eran un obstáculo para legislar sobre el presente, ya que, en palabras de María Julia Alsogaray, “quienes veníamos preparados para legislar sobre Defensa Nacional nos encontramos legislando contra la doctrina de seguridad nacional”. Esta cuestión tenía íntima relación con el proyecto de ley propuesto, ya que según la diputada, la voluntad de eliminar las hipótesis de conflicto interno de la política de defensa equivalía a olvidar que

“el país [padeció] una guerra de origen interno, con ejércitos organizados cuyos miembros tenían grados militares y estructura militar y que llegaron incluso a cercenar parte del territorio nacional, obligando al gobierno constitucional de ese entonces a dictar el decreto [de aniquilación de la subversión]” (DP-LDN, pp. 102-105).

La referencia al “gobierno constitucional” no era inocente. Como se observa a lo largo del debate, los objetores a la ley hicieron reiteradas alusiones a aquellos episodios de la historia nacional donde “los fusiles apuntaron hacia adentro”, entre ellos la Semana Trágica, el Plan CONINTES y el decreto que autorizó el Operativo Independencia. De esta forma, buscaron poner en evidencia la “hipocresía” de aquellos que, en el pasado, no habían mostrado reticencias al establecimiento de la población como hipótesis de conflicto.<sup>6</sup> Bajo estas referencias, los opositores a la ley acusaron a sus promotores de poseer una lectura “ideologizada” de la realidad. Según Zaffore, el texto de la Defensa Nacional “fue elaborado en función de prejuicios ideológicos, que manifiestan una actitud de seguir atados al pasado y a la contingencia” (DP-LDN, p. 134) Para el diputado Cambareri, esto indicaba que “no se desea[ba] perdonar a las fuerzas armadas su triunfo sobre la subversión” (DP-LDN, p. 143).

Uno de los defensores más acérrimos del carácter ideológico del debate fue el diputado Álvaro Alsogaray. Según él, la centralidad otorgada a la doctrina de seguridad nacional evidenciaba que no se supo “separar el hecho político de la usurpación del poder producida a raíz del golpe del 24 de marzo de 1976, del hecho militar que significó librar y ganar la guerra antisubversiva”. Así, para el diputado no hubo “nada más negativo y contraproducente que encarar la sanción de un proyecto de ley de Defensa al impulso de prejuicios, resentimientos antimilitares y concepciones erróneas derivadas de una gran superficialidad acerca de la forma de organizar el país para el caso de guerra” (DP-LDN, pp. 160-161).

Las representaciones sobre el pasado aparecían como una traba para legislar para el presente y para el futuro. Sin embargo, la valoración opuesta, es decir, la reivindicación de la “guerra antisubversiva” no era considerada una postura ideológica, sino el reconocimiento de una situación “real”, que incluso no había cesado con la restauración del orden democrático:

“[Estamos frente a] un proyecto que no piensa, en lo que puede ocurrir y que ni siquiera mira hacia el pasado para aprender de él

[...] Si fuera un proyecto que mirara hacia el futuro, no tendría miedo de aceptar que la humanidad está atravesando por tiempos en los cuales las agresiones de orden interno son a menudo más probable que las de orden externo” (DP-LDN p. 106).

En esta misma dirección, Rosso indicaba que la imposibilidad de mirar hacia el futuro, respondía a que se estaba legislando “sobre la base del terror, de la desconfianza y de la prevención” (DP-LDN, p. 133).

Así, la existencia de una “guerra antisubversiva” (pasada) era presentada como una prueba de la probabilidad (futura) de conflictos armados internos. Por ello, el desconocimiento de esta realidad, encubierta por la crítica a la DSN y la ideologización del pasado, impedía clarificar las hipótesis de conflicto. El principal peligro de esta situación radicaba en que

“si no se considera esta hipótesis de conflicto, todo lo que se haga en materia de organización de las fuerzas armadas será incompleto. A la subversión no se la puede combatir con aviones de guerra, proyectiles dirigidos y cañones de grueso calibre [...] Las fuerzas armadas no tendrán los armamentos adecuados ni estarán preparadas para esta guerra, simplemente, porque en el proyecto, esta hipótesis de conflicto se ha excluido” (DP-LDN, p. 161).

## **SABERES CIVILES Y SABERES MILITARES**

Emparentado con estas primeras impugnaciones a la Ley de Defensa, el segundo grupo de objeciones recurrentes a la exclusión de las hipótesis de conflicto interno centró sus críticas en caracterizar de “academicista” a la distinción entre la seguridad interior y la defensa externa. Así, mientras que la ideologización del debate impedía legislar sobre el presente, la excesiva teorización sobre el tema construía escenarios que no se correspondían con la “realidad histórica” a la que debía someterse la tarea política.

Según el senador Romero Feris, la distinción de las agresiones por su origen interno o externo no respondía a las necesidades políticas de la Nación, ni a las condiciones históricas de la guerra moderna. Esta distinción teórica, desconocía la tarea de “los políticos”, que consistía en

“legislar firmemente [...] afirmados en la experiencia nacional e internacional, a la luz de las realidades concretas y no de las elaboraciones teóricas, fruto del prejuicio y del escrúpulo ideológico” (DP-LDN, p. 323)

Del mismo modo, para el senador Aguirre Lanari,

“Algunas de las disposiciones previstas en el proyecto, que impedirían toda actuación de las Fuerzas Armadas en ciertos aspectos internos, son meras disposiciones teóricas que los hechos pueden obligar a desconocer. Tal es el caso de los



conflictos sociales generalizados y locales en los que, conforme al proyecto, las Fuerzas Armadas no pueden intervenir” (DP-LDN, p. 330).

Desde esta perspectiva, la separación entre la defensa externa y la seguridad interior era resultado de una elaboración teórica, y no de la experiencia nacional. Así, para los opositores a la normativa, ésta se encontraba nuevamente atravesada mas por cuestiones de tipo ideológico-teórico, que por una evaluación real y concreta de las amenazas. Sin embargo, del mismo modo que la “guerra contra la subversión” no era identificada como un posicionamiento ideológico, la unidad de la seguridad y la defensa tampoco era resultado de un pensamiento académico, sino de una experiencia práctica, que en varias ocasiones era presentada a través de referencias al sentido común y a ejemplificaciones ridiculizantes. En esta dirección, el senador Bravo Herrera señaló que

“Teniendo en cuenta lo que ocurre en la práctica, no se puede entender que por un inciso o disposición teórica, cuando están entrando maleantes armados, con mejores armamentos que los de Gendarmería, y están cometiendo crímenes, y hay allí un cuerpo de Ejército o de Prefectura Naval, evitemos que actúen” (DP-LDN, p. 297).

Como puede observarse, en varias ocasiones la unidad entre defensa y seguridad fue presentada como una evaluación resultante del sentido común. Sin embargo, en otras ocasiones dicha unidad era respaldada a partir de referencias a la “teoría moderna” de la guerra, y de las “nuevas condiciones” de la seguridad internacional.

La tensión entre las evaluaciones sobre el pasado y el presente democrático atravesaron también la distinción entre los saberes civiles y militares. Mientras que a veces la noción de integralidad de la defensa era defendida utilizando fragmentos y discursos doctrinarios sobre la defensa de Juan Domingo Perón, elaborados entre las décadas del 40 y 50 y considerados “elementales”, en otras oportunidades las objeciones apelaban a la transformación de las guerras y los conflictos armados en los últimos años, y a los saberes militares resultantes de estos cambios. Sin embargo, en ambos casos estos discursos eran presentados como fruto de la experiencia militar, y no de la teoría académica. En consecuencia, estos relatos escindían el pensamiento sobre la defensa de “los militares”, y el pensamiento de la defensa de “los civiles”, dando cuenta de las dificultades de las autoridades políticas para definir y diseñar estrategias y abordajes militares.

### **Entre viejas y nuevas amenazas**

Así como la ideologización del pasado impedía evaluar correctamente el papel de las fuerzas armadas en el orden democrático, para los detractores del proyecto, la exclusión de las hipótesis de conflicto interno era una manifestación del anacronismo del concepto de Defensa propuesto por la ley, que desconocía las “nuevas” conceptualizaciones y abordajes sobre la seguridad internacional. Según Guzmán,

“Este proyecto de ley está imbuido de viejos conceptos muy desactualizados. [...] Hoy, la defensa ha cambiado en su concepto general [...] La defensa debe contemplar todas las hipótesis, porque sino caemos en distorsiones que luego son difíciles de superar. Las doctrinas modernas en materia de estrategia aluden a una mayor integración e interrelación de los conflictos externos e internos” (DP-LDN, p. 164-165).

Como señalamos previamente, estas “doctrinas modernas” refieren a la nueva agenda de seguridad promovida por EEUU, que desde mediados de los 80, comenzó a colocar al terrorismo, el narcotráfico y las migraciones ilegales como las principales amenazas al sistema internacional. Sin embargo, las referencias teóricas concretas eran escasas e imprecisas, y los argumentos se centraron mayormente en presentar al tráfico de drogas como ejemplo de las nuevas amenazas internas que podrían requerir la utilización de las fuerzas armadas:

“En muchos países del mundo el grave problema de las drogas va obligando a que el poder político ponga la gran estructura de las Fuerzas Armadas al servicio de la lucha contra dicho tráfico [...] Si el asunto se pone más grave en Argentina, va a faltar un proyecto que propugne que las Fuerzas Armadas se unan en la lucha contra el tráfico” (DP-LDN, p. 304).

A partir de esta evaluación, los opositores a la Ley defendían la adjudicación a las fuerzas armadas de tareas, misiones y responsabilidades sobre seguridad interior. De esta forma, a la vez que el desconocimiento de las nuevas amenazas no impediría que, en el futuro cercano, las fuerzas armadas se incorporen progresivamente a su combate, se indicaba la existencia de una continuidad entre la seguridad nacional y la seguridad democrática; incluso, en muchas ocasiones, el término “narcotráfico” se utilizó de forma indistinta al de “narcoterrorismo”.

Así, el conflicto interno no era el principal flagelo de la nueva agenda de seguridad, sino que *continuaba* siendo la principal amenaza, más allá de la recuperación del orden democrático. Su desconsideración se sustentaba en un criterio de Defensa desactualizado, que daba la espalda a la posibilidad de que la agresión externa opere a través de agresiones internas. Como hemos señalado, esta misma lectura se encontraba presente en la justificación otorgada a la represión interna durante los años de la DSN, donde el accionar de grupos subversivos reflejaba los intentos del bando socialista por desestabilizar los países alineados al orden capitalista:

“La subversión de la que hemos estado hablando no fue argentina, tuvo fuerte apoyo de las revoluciones que sufrimos en el continente, así como ayuda financiera exterior. Por lo tanto, si volviera a producirse un movimiento de esta naturaleza, el presidente de la República tendría que encuadrar el conflicto en la hipótesis de agresión de origen exterior” (DP-LDN, p. 183).

La “subversión”, lejos de cesar con la recuperación democrática, continuaba amenazando a las instituciones. Para el senador Romero Feris, el desconocimiento de esta cuestión era resultado de la ingenuidad con la que se trataba el tema, ya que “pareciera que la vigencia del sistema democrático es, para algunos políticos argentinos, garantía suficiente de permanente paz interior y de la desaparición definitiva de cualquier brote, de futuros hechos subversivos” (DP-LDN, p. 322).

Si bien las críticas a la separación entre defensa externa y seguridad interior buscaron apelar a los “nuevos escenarios” y la “teoría moderna”, no pudieron evitar referirse una y otra vez a los diagnósticos acerca del pasado. Los intentos de presentar estas conceptualizaciones sobre el terrorismo y la agresión interna como “novedosas”, no hacían más que evidenciar las continuidades con las lecturas de la DSN:

“La guerra moderna ha alterado las reglas clásicas de los combates, y hoy se libran fronteras adentro de numerosos países conflictos armados de indiscutible origen exterior. ¿Qué fue sino entre nosotros el Ejército Revolucionario del Pueblo que, aunque operando en el país y con argentinos en sus filas, obedecía a una estrategia elaborada a miles de kilómetros de nuestra patria? (DP-LDN, p. 345).

Otra de las críticas recurrentes a la escisión entre seguridad y defensa se centró en el carácter “militarista” que supuestamente la Ley de Defensa otorgaba al conflicto. Para los opositores, circunscribir la defensa a la agresión armada, implicaba desconocer que en la actualidad, la defensa “es algo más amplio, que involucra los campos internacional, económico, psicosocial, científico-técnico y, por supuesto, militar” (DP-LDN, p.164). Por ello, “debe tenerse en cuenta que las agresiones no solamente pueden ser externas ni exclusivamente militares, sino que existen siempre que se afecten intereses de la Nación, ya sea en el plano económico, diplomático o ideológico” (DP-LDN, p. 173).

La permanencia de las evaluaciones de la seguridad nacional surgió también a la hora de abordar los modelos y conceptos implementados por los países centrales para combatir a las amenazas internas en los regímenes democráticos. Esta cuestión, que había pasado casi desapercibida en el debate en Diputados, fue abordada en las primeras intervenciones de la Cámara de Senadores. Sin embargo, las evaluaciones y diagnósticos al respecto eran contradictorios. Si bien la fundamentación inicial del proyecto concluyó que en la mayor parte de los casos considerados (España, Francia, Italia y EEUU), el terrorismo y las amenazas internas eran tratados legislativamente por separado a los problemas de la defensa, a lo largo de debate quedó evidenciado un desconocimiento pormenorizado de la situación normativa internacional, y en varias ocasiones los senadores se encontraron discutiendo sobre la pertinencia de las fuentes citadas.

De esta forma, a la hora de proponer ejemplos actuales, resonaron referencias regionales, principalmente a la situación en Perú y Colombia. Para el senador Aguirre Lanari, estos casos “nos muestran que incluso las Fuerzas Armadas

resultan a veces superadas en su intento de defender el orden constitucional, aunque la insurgencia no provenga de fuerzas que puedan rotularse como militares” (DP-LDN, p. 327). A partir de estas referencias, se justificó la necesidad de elaborar una normativa integral de la defensa, entendiendo por *integralidad* a la unidad entre defensa y seguridad. Caso contrario, afirmó Alsogaray, “habrá que improvisar, tal como se hizo en la última oportunidad en perjuicio de toda la Nación Argentina” (DP-LDN, p. 162).

Como de desprende de estas narraciones, la necesidad de mantener hipótesis de conflicto interno terminaba respondiendo no tanto a las nuevas amenazas que azotaban el escenario internacional, sino mas bien a la continuidad y permanencia de las “viejas” amenazas que azotaron al país en los años de la seguridad nacional.

## **LA DESCONFIANZA DE LOS CIVILES Y LA (DES) INTEGRACIÓN DE LOS MILITARES**

En la fundamentación inicial del proyecto, Zubirí indicó que la crítica a la doctrina de seguridad nacional “no significa en modo alguno un menoscabo hacia las Fuerzas Armadas de la Nación, sino [...] destinarlas a cumplir el rol que le asigna la Constitución y las leyes, en lugar de someterlas a una doctrina que [...] consiste en que los fusiles apunten hacia adentro en lugar de hacerlo hacia afuera” (DP-LDN, p. 89).

A lo largo del debate, las fuerzas armadas aparecieron como interlocutores permanentes de las intervenciones. Como hemos señalado, en todas las ocasiones, las referencias a la responsabilidad de las fuerzas armadas en el terrorismo de estado, y las valoraciones sobre el pasado dictatorial, atravesaron las discusiones sobre la pertinencia de atribuir funciones de seguridad interior a los militares.

Los opositores a la ley sostuvieron que la eliminación de las hipótesis de conflicto interno no estaban sostenidas en una evaluación “objetiva” de las amenazas al orden social, sino en un “temor” que apuntaba a recortar lo más posible la injerencia de las fuerzas armadas en el sistema democrático. De esta forma, la distinción de funciones de seguridad interna y defensa externa expresaba la desconfianza que el poder político mantenía con las fuerzas armadas, y la adopción de una actitud de “revancha” contra las instituciones militares. Alsogaray resumió esta cuestión en una dicotomía que no dejaba lugar a dudas:

“La cuestión principal, que es verdaderamente crucial, radica en establecer definitivamente si las Fuerzas Armadas, en razón de la metodología aplicada en la guerra antisubversiva, han agredido intolerablemente a la sociedad civil, mereciendo los militares – genéricamente hablando- los calificativos de asesinos o genocidas, o si, por el contrario, lucharon y triunfaron frente al terrorismo y la guerrilla salvando a la sociedad civil de caer en manos de un totalitarismo marxista o nacionalsocialista, y de esta

forma preservaron también a las instituciones de la República. Este es el problema crucial” (DP-LDN, p.160).

“Los militares” eran presentados como una corporación o bien totalmente repudiable, o bien totalmente heroica. La definición del rol de las fuerzas armadas en el orden social sólo podía ser resultado de esta evaluación. Por esta razón, para los opositores a la ley, la condena a la doctrina de seguridad nacional escondía una condena a los militares como institución. Así, la intención de separar a los militares de las tareas de policía evidenciaba que “no se desea perdonar a las Fuerzas Armadas su triunfo sobre la subversión” (DP-LDN, p. 143), y que se trataba de vengar el accionar “intolerable” de los militares durante la última dictadura.

La ley de Defensa era entonces una ley *contra* los militares, que expresaba la desconfianza de los civiles y del poder político frente a las instituciones armadas y la condena de “lo militar” en su totalidad. Quitarles atribuciones a los militares en seguridad interior, era sinónimo de repudiar la esencia de lo militar. Para el Senador Bravo Herrera,

“la institución militar es el brazo armado de la Constitución [...] El deber militar no se agota, pues, en la defensa heroica contra quienes pretenden violentar nuestras fronteras. La Patria y la Constitución pueden ser destruidas desde adentro, como muestra dolorosamente la experiencia casi universal en los últimos quince años” (DP-LDN, p. 295).

Frente a la desconfianza de los civiles, los opositores a la ley propusieron la integración de los militares a la sociedad civil. Esta integración, sin embargo, no residía en la adecuación de las fuerzas armadas a los valores del sistema democrático, o en el acatamiento de las directivas de las autoridades civiles, sino en el “reconocimiento de la victoria de la lucha contra la subversión”:

“Ni dictando una ley de defensa, ni aumentando el sueldo de los militares, ni reorganizando las unidades [...] se resolverá el problema de contar con Fuerzas Armadas eficientes y aptas para el combate [...] La moral y el espíritu de los militares no se recuperarán mientras no exista ese reconocimiento” (DP-LDN, p. 163).

De este modo, el proyecto de ley “no representa realmente la ley de defensa que el país necesita, ni la señal que [...] tenemos que dar a las fuerzas armadas de que de una vez por todas estamos interesados por ellas y estamos intentando reinsertarlas en la Nación” (DP-LDN, p. 106). Esta “señal” consistía fundamentalmente en el reconocimiento de la tarea represiva desarrollada por el gobierno militar: mas allá de las consideraciones de carácter técnico y/o doctrinario, la incorporación de hipótesis de conflicto interno, y la adopción del funciones de seguridad interior por parte de las fuerzas armadas contenía un objetivo reivindicativo del accionar de las fuerzas armadas durante la última dictadura.

La “reinserción” de los militares en el orden democrático era una demanda entendida de forma casi literal: reinsertar a las fuerzas armadas en la sociedad implicaba dotarlas de funciones y atribuciones sobre la población de la que forman parte. Por esta razón, según Ávila Gallo el proyecto de ley era un intento de “alejar a nuestras fuerzas armadas del pueblo del que se nutren y de la Nación que están llamadas a defender” (DP-LDN, p. 141).

Al mismo tiempo, y en consonancia con lo indicado previamente, la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad interior era una forma de demostrar la confianza que “los políticos” tenían sobre las instituciones militares. Así, era tarea de la dirigencia política convencer a las fuerzas armadas de que “creemos en su leal propósito de preservar el orden constitucional y de que confiamos en que no habrán de desertar de esta tarea”. Para ello, era necesario

“estimular su inserción en la vida nacional, sin ningún retaceo en su actuación cuando se trate no solamente de la defensa frente a un ataque exterior, sino también cuando en lo interno peligre la seguridad pública y el presidente de la Nación considere conveniente encomendarles la defensa del orden constitucional” (DP-LDN, p. 331).

La defensa de la integración entendida como la participación de los militares en asuntos de seguridad interior, motivó que en varias ocasiones, estos argumentos sean acusados de representar los intereses corporativos de las fuerzas armadas en el parlamento. En este sentido, puede observarse que la normalización y democratización de las relaciones cívico-militares era presentada como dependiente de un “gesto de confianza” de los civiles hacia los militares, en vistas de recomponer una relación “deteriorada” durante los años de la dictadura militar.

## **CONCLUSIONES**

Al igual que en la mayor parte del Cono Sur Latinoamericano, el principal desafío a la adecuación de las fuerzas armadas al orden democrático en nuestro país fue el reemplazo de las visiones securitistas de la defensa, heredadas de la guerra fría, y la subordinación de las instituciones militares al poder civil. El primer paso firme hacia la construcción de este camino fue la sanción de la Ley de Defensa Nacional, en 1988. La ejecución de tarea transitó por caminos sumamente complejos, atravesando importantes tensiones y resistencias, que apuntaron a condicionar las decisiones de las autoridades civiles.

A lo largo de este trabajo, hemos considerado que estas resistencias y tensiones se trasladaron al debate político-institucional, a través de la oposición a la escisión entre los conceptos de seguridad interior y defensa externa, y la exclusión de las hipótesis de conflicto interno. Como resultado del análisis, hemos agrupado las objeciones y cuestionamientos en tres categorías centrales. Por un lado, las objeciones vinculadas a la interpretación del pasado y a los resultados de la inclusión de hipótesis de conflicto interno en los años

de la dictadura militar. En este punto, las principales objeciones se centraron en la ideologización del pasado, y sus repercusiones en las evaluaciones sobre el presente. Los argumentos incluyeron la reivindicación de la “guerra antisubversiva”, el rechazo a las condenas de la doctrina de seguridad nacional, y la existencia de una continuidad entre las amenazas de la dictadura y la democracia.

En segundo lugar, consideramos las objeciones vinculadas a la diferenciación entre los saberes civiles y los saberes militares. Desde esta distinción, la exclusión de las hipótesis de conflicto interno fue interpretada como resultado del desconocimiento (por parte del poder político) del mundo militar, y del excesivo “academicismo” de los civiles, proveniente de un saber teórico cualitativamente distinto al saber “práctico” militar.

El tercer y último aspecto que hemos destacado refiere a la “integración” de las fuerzas armadas en el sistema democrático. En este punto, dimos cuenta de las objeciones que defienden la integración de los militares en la vida política a partir de la asignación de tareas y funciones relativas a la seguridad interior. De este modo, la consideración de hipótesis de conflicto interno era presentada como un resultado “colateral” de la integración entre fuerzas armadas y sociedad.

La defensa encarnizada de la “guerra antisubversiva” por parte de los opositores a la ley de defensa evidencia el papel central que cumplió el enjuiciamiento a los militares involucrados en crímenes de lesa humanidad, a la hora de debatir el rol de las fuerzas armadas en el orden democrático, y redefinir las relaciones cívico-militares. Esto ha sido señalado por diversos investigadores (Acuña y Smulovitz *et al* 1995; Winand y Saint Pierre 2007; López y Pion Berlin 1996). En esta misma dirección, Canelo (2006 y 2010) ha indicado que el avance de las causas por violaciones a los derechos humanos dio lugar a la creación de un “consenso antisubversivo” entre las fuerzas armadas, que operó como un factor clave para el mantenimiento de la cohesión interna de las instituciones militares durante este período. Desde esta perspectiva, es posible comprender que para los objetores a la ley, la separación de la seguridad y la defensa representaba un aspecto más de la condena del sistema democrático al accionar militar durante la “guerra antisubversiva”, es decir, una *continuación política* de lo que estaba sucediendo en el ámbito judicial. Por esta razón, la unidad entre seguridad y defensa puede entenderse como una manifestación política del enclave ideológico de la seguridad nacional y de la defensa de la autonomía militar.

De similar forma pueden interpretarse las acusaciones de “academicista” o “ideologizada” que los opositores otorgaron al concepto de defensa propuesto por la ley. En palabras de Álvaro Alsogaray, estas lecturas académicas o teóricas eran el resultado “de una gran superficialidad acerca de la forma de organizar el país para el caso de una guerra” (DP-LDN, p. 161). En contraste, los opositores propusieron una lectura *realista* basada en la “experiencia” la “práctica” y la “realidad internacional”. Sin embargo, a la hora de identificar ejemplos y casos de la “realidad”, nos encontramos con que estos fueron irrisorios, y la mayoría de las veces apuntaron a demostrar una continuidad entre un pasado “subversivo” y un futuro “incierto”. Por esta razón, podemos

decir que las referencias al terrorismo en las objeciones a la ley adoptaron un carácter *preventivo*, y orientado más a una reivindicación del pasado que a una proyección hacia el futuro.

Esto explica, a su vez, las escasas menciones a la nueva agenda de seguridad en las objeciones a la ley. Las referencias a las “teorías modernas” o a las “guerras modernas” fueron superficiales, e incluso a la hora de abordar las modernas normativas de seguridad de los países centrales, los opositores a la ley no hicieron más que alusiones tangenciales e imprecisas.<sup>7</sup>

El tercer elemento que hemos destacado es que a lo largo del debate parlamentario, la exclusión de los militares de las tareas de seguridad interna fue interpretada por sus opositores como una forma de “desprestigiar” a las instituciones armadas, y de demostrar la “desconfianza” de la sociedad civil frente a las fuerzas. Por esta razón, la separación entre seguridad y defensa era leída como la separación de los militares de la sociedad civil. De esta forma, para los opositores a la ley parece haber una continuidad entre la “defensa del pueblo” y la elaboración de hipótesis de conflicto sobre el mismo pueblo. Esta concepción particular de la unidad entre lo militar y lo civil, esconde una evaluación acerca del carácter tutelar y regulador de las instituciones militares sobre la sociedad civil. Como ha indicado Fanlo (2006) este discurso tutelar ha acompañado y legitimado la intervención de las fuerzas armadas en la vida política desde las primeras décadas del siglo XX. En consecuencia, la capacidad de elaborar hipótesis de conflicto interno representa la continuidad de la *matriz militar discursiva* que ubica a las fuerzas armadas como la reserva moral de la Nación, y por ende, como el resguardo último de los valores de la patria.

A partir de estas proposiciones, podemos decir que de la misma forma que la herencia del terrorismo de estado cumplió un papel central en la conformación del “consenso básico en materia de defensa” (Saín 2000), y el control civil de las instituciones militares, la herencia de la “guerra antisubversiva” representó – para los objetores a la ley-, un bastión ideológico de la autonomía militar. Por esta razón, si bien las objeciones a la escisión entre defensa externa y seguridad interior buscaron apelar a las transformaciones del orden internacional, terminaron edificando su argumentación sobre una evaluación positiva del accionar represivo de las fuerzas armadas durante el gobierno dictatorial.

## **DOCUMENTOS**

Ministerio de Defensa (2010) Ley de Defensa Nacional 23.554. Colección Debates Parlamentarios. Buenos Aires: MINDEF.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Acuña, C. y Smulovitz, C (1995) Militares en la transición argentina: del gobierno a la subordinación institucional. En VVAA, *Juicio, castigos y memorias. Derechos humanos y justicia en la política argentina*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.



Buitrago, F. (2003) Doctrina de seguridad nacional. Materialización de la Guerra Fría en América del Sur. En Revista de Estudios Sociales N° 15. Bogotá: Universidad de Los Andes. Pp. 74-87.

Canelo, P. (2006) La descomposición del poder militar en la Argentina: las Fuerzas Armadas durante las presidencias de Galtieri, Bignone y Alfonsín (1981-1987)" en Pucciarelli, Alfredo (ed.) *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?*. Buenos Aires: Siglo XXI.

----- (2010) ¿Un nuevo rol para las fuerzas armadas? Políticos y militares frente a la protesta social, los derechos humanos y la crisis presupuestaria (Argentina, 1995-2002). Buenos Aires: CLACSO.

Diamint, R. (2008) La historia sin fin. El control civil de los militares en Argentina. En Revista Nueva Sociedad N° 213. Caracas, pp. 95-111.

Fanlo, L. (2006) Emergencia de la matriz militar-discursiva argentina. El discurso de Leopoldo Lugones. Avance de investigación del UBACyT (2006-2007).

Federman, N. (2005) Reformas democráticas en las fuerzas armadas. Capítulo de libro en (CELS) *Informe anual 2005*.

Glaser, B. y Strauss, A. (1967) The discovery of grounded theory. Strategies for qualitative research. Chicago: Aldine.

González Gómez, R. (2002) El pensamiento geopolítico latinoamericano en los 90, Revista Temas N° 29. Pp. 125-131.

Hayes, M. (2003) The New Security Agenda for the Américas. En Roett, R. y Paz, G. (comps) *Latin America in a changing global environment*. Boulder: Lynne Rienner Books.

López, E. (2007) Argentina: un largo camino hacia el control civil sobre los militares. En López, E. (comp.) *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Buenos Aires: Altamira. 19-37.

----- Pion-Berlin, D. (1996) Cuestión militar y democracia en la Argentina. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

-----M. Sain (comps.) (2004) Nuevas amenazas. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para Argentina y Brasil. Bs As: Universidad Nacional de Quilmes.

Messner, D. (2000) La transformación del Estado y la política en el proceso de globalización. En Revista Nueva Sociedad. Caracas, pp. 71-91.

Pion-Berlin, D. (2008) Militares y democracia en el nuevo siglo. Cuatro descubrimientos inesperados y una conclusión sorprendente. En Revista Nueva Sociedad N° 213. Caracas, pp. 50-63.

Rial, J. (2008) Las políticas de defensa en democracia. Los ministerios de defensa en el debate sobre seguridad y defensa. En *Construyendo roles, democracia y Fuerzas Armadas*. Buenos Aires: CELS

Sain, M. y V. Barbuto (2002) La reinstitucionalización democrática de las Fuerzas Armadas. Bs. As.: CELS.

Scheetz, T. (1993) El marco teórico, político y económico para una reforma militar en la Argentina. Serie Documentos de Trabajo N° 50. Buenos Aires: EURAL.

Serrano, M. (1998) América Latina: la nueva agenda de seguridad. En Foro Internacional N° 1. México, pp. 121-144.

Winand, E. y Saint Pierre, H. (2007) El legado de la transición en la agenda democrática para la defensa: los casos brasileño y argentino. En López, E. (comp.) *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Buenos Aires: Altamira. 41-84.

---

<sup>1</sup> En términos doctrinarios, la seguridad nacional estableció la subordinación de las hipótesis de guerra de los países del tercer mundo al enfrentamiento entre Oriente y Occidente, y el otorgamiento de un carácter prioritario a la "lucha contra la subversión" y al mantenimiento del orden interno. La DSN tuvo un antecedente preliminar durante el gobierno de Arturo Frondizi, con la formulación del Plan de Conmoción Interna del Estado (CONINTES). El Plan CONINTES fue la primera manifestación doméstica del viraje doctrinario de la guerra fría. Pocos años más tarde, la experiencia piloto del CONINTES alcanzaría dimensión institucional.

<sup>2</sup> La urgencia de esta tarea ocupó un lugar privilegiado en el discurso de asunción presidencial de Raúl Alfonsín. Allí, el flamante presidente señaló la voluntad gubernamental de "dotar a las Fuerzas Armadas de una clara doctrina de Defensa Nacional, [que elimine] definitivamente la llamada doctrina de la seguridad nacional, que tantos trastornos ha ocasionado a la vida interna e internacional del país". (Extracto del mensaje presidencial del Dr. Raúl Alfonsín a la Asamblea Legislativa del 10 de diciembre de 1983).

<sup>3</sup> El proyecto fue presentado con la firma del diputado justicialista Miguel Ángel Toma, y con el apoyo de otros diez diputados: seis de ellos pertenecientes al justicialismo, dos de la Unión Cívica Radical, uno del Partido Intransigente, y uno de la Democracia Cristiana.

<sup>4</sup> Según López (2007) estos levantamientos no tuvieron el propósito de derrocar el gobierno constitucional, sino de imponer decisiones al poder político.

<sup>5</sup> Todas las citas empleadas para la elaboración de este trabajo son extraídas de esta edición. Por comodidad, en adelante nos referiremos a ella como DP-LDN.

<sup>6</sup> En esta dirección, Contrera Gómez, diputado por el Partido Autonomista de Corrientes, citó las palabras pronunciadas Raúl Alfonsín respecto a la Doctrina West Point, en octubre de 1965. En calidad de diputado nacional, Alfonsín habría señalado que "la democracia representativa está permanentemente amenazada por la guerra subversiva, acto de fuerza por el cual se pretende imponer el comunismo [...] Estamos dispuestos a combatir al comunismo en el plano ideológico y [...] también estamos firmemente decididos a combatirlo en el terreno de la fuerza, cuando elija ese camino" (DP-LDN, p. 120).

<sup>7</sup> La misma evaluación puede hacerse, sin embargo, sobre las referencias a la legislación internacional de los impulsores de la distinción entre la seguridad y la defensa.