

IX Encuentro Nacional y III Congreso Internacional de Historia Oral de la
República Argentina
“Los usos de la Memoria y la Historia Oral”

**El desarrollo de la Ley de Defensa Nacional durante el gobierno de
Alfonsín. Un estudio a partir de testimonios orales de asesores
legislativos**

Facundo Ezequiel Salles Kobilanski

(Archivo de Historia Oral de la Argentina Contemporánea, IIGG-UBA)

DNI: 31.002.840

Dirección de correo electrónico: fsalleskobilanski@yahoo.com.ar

Dirección de correo postal: Viamonte 2982 5to piso 21 (CP 1213) - CABA

Introducción

En 1983 Argentina encaró una nueva etapa al traspasarse la administración gubernamental a manos civiles. Es un lugar común en la literatura sobre las relaciones cívico-militares que la transición política argentina fue singular, en la medida en que los costos que representaban reformularlas para las autoridades civiles eran considerablemente menores en comparación a otros países como Chile (López y Pion-Berlin 1995, Pion-Berlin 1997, Hunter 1998). La desaprobación pública a las prácticas represivas durante el Proceso de Reorganización Nacional y los desaciertos económicos de esa gestión económica dieron lugar a una estructura de oportunidades para que la transición forjara un arreglo institucional en el que la realidad política de las Fuerzas Armadas se replanteara como institución subordinada al control de las instituciones políticas.

La ambición de este trabajo de investigación es únicamente descriptiva. Busca comprender así en la interacción entre distintos actores, principalmente los asesores legislativos en materia de defensa, el proceso histórico-político que llevó a un cambio fundamental en la legislación de defensa. El rol de las legislaturas en el control civil de las fuerzas armadas se enfoca aquí puntualmente en la contribución que las mismas tuvieron en el proceso de creación de políticas públicas en el sector de defensa. En este sentido, las instituciones nucleares en este proceso fueron las comisiones de defensa y recursos institucionales a disposición de las fuerzas políticas para formar el *expertise* requerido para tomar decisiones fundamentales en una materia tan sensible que afectaba al actor militar en un contexto de democracia temprana (Pion-Berlin 2001: 225; Kinney Giraldo 2006: 34-37). Un desafío fundamental para los legisladores que asumieron sus mandatos en 1983, tras años de inactividad parlamentaria, fue el enfrentar la carencia de de expertos o *think tanks* en la sociedad civil en los que pudieran generarse información y asesoría (Kinney Giraldo 2006: 43-45 y 48).

El trabajo se desarrolla de la siguiente manera. Primero se exponen una serie de reflexiones metodológicas desde el enfoque de investigación utilizado aquí, y al reverbero de las mismas, se describe el proceso histórico-político desde la palabra de los entrevistados.

La historia oral y la realización de entrevistas a elites como técnica de investigación

En la ciencia política existe un recurso para recolectar datos conocidos como *elite interviewing* o realización de entrevistas a elites. El tipo de entrevistas que se usa generalmente depende del número de casos que conforme la investigación. La pregunta de a quién entrevistar está consecuentemente ligada al tema de investigación: la nueva legislación de defensa. En este trabajo la selección de casos se diseñó buscando a una “elite de menor rango” que pudiera compartir su experiencia en momentos de toma de decisión donde intervinieron actores de mayor relevancia política. Los asesores legislativos en materia de defensa fueron en la mayoría de los casos figuras pioneras. Esto se debe a que su condición observante y el relativamente menor compromiso

personal en ellas puede ser fundamental para la revelación de información que los últimos actores tendrían interés en ocultar (Johnson, Joslyn y Reynolds 2001: 273 y 274). Es por ello que el número de casos principales pudo concentrarse en seis entrevistados: Heriberto Auel, Eduardo Estévez, Dante Giadone, José Manuel Ugarte, Ángel Tello y Luis Tibiletti. También fueron utilizadas otras entrevistas a funcionarios y legisladores.¹

Esta primera decisión metodológica, promovida por el tema de investigación, condicionó el tipo de preguntas a realizar. De acuerdo al número de casos reducido con el que contamos en esta investigación, se eligió la técnica de *open-ended questioning* o de preguntas con final abierto (Hammer y Wildavsky 1990; Johnson, Joslyn y Reynolds 2001: 280). La principal ventaja de no poder contar con un mayor número de casos a analizar es que hay que hacer del defecto una virtud. No es necesario debatirse entre la amplitud o la profundidad de las entrevistas. La desventaja es asimismo que la variabilidad en los testimonios no puede recurrir a la ampliación del número de casos como forma de reducir los factores perturbadores como pueden ser la exageración o la omisión de nombres o fechas, hayan sido intencionales o no. (Berry 2002: 680 y 681). Otra decisión de este trabajo fue posibilitar la transmisión a los lectores de este tipo de sesgos personales en los testimonios. Así las preguntas con final abierto son pertinentes para el tema de investigación porque lo que se busca aquí es indagar el proceso histórico-político de creación de la Ley de Defensa de 1988, porque para ello necesitamos que los mismos entrevistados puedan dar su propia versión de los hechos.

Una vez planteado el problema metodológico de la selección de casos, otra cuestión metodológica en este trabajo concierne al momento de interpretación. Muchos trabajos en el campo de la historia oral suelen oscilar entre un “populismo entusiasta” y un enfoque historiográfico tradicional. El problema de

¹ Todas estas entrevistas pertenecen al Archivo de Historia Oral del Instituto Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires (AHO-IIGG-UBA). Se encuentran a disposición de toda la comunidad académica y el público en general para su consulta, habiéndose valorado las ventajas que ofrece la grabación de las entrevistas (Dunaway 1990:70-78). También es una forma de garantizar la replicabilidad de los datos. Los entrevistados pueden fallecer o desaparecer, lo que vuelve difícil de repetir las observaciones de eventos del mundo real por parte de los entrevistados (King, Keohane y Verba 1994: 25 y 26).

ambos *starting points* suelen ser que el investigador –en forma no premeditada en el primer caso y no más conscientemente en el segundo- asume para sí la responsabilidad de dotar de “objetividad” al interpretar los testimonios de los demás. En otras palabras, la interpretación del investigador se vuelve una forma de corroboración exógena. No repara en que la “interacción escondida” entre los entrevistados puede hacer aflorar no solo un conflicto de interpretaciones, sino también la presencia de atributos comunes que permitan hilar los testimonios en una misma narración conversacional (Grele 1991:111-119).

Podríamos definir como elemento común a los entrevistados una aceptación nominal de la distinción entre defensa exterior y seguridad interior. Si bien el hecho de que los entrevistados concuerden en torno a esta distinción podría ser considerada como la condición necesaria para el argumento de este trabajo, sería útil retomar una idea de la hermenéutica filosófica para la *mise-en-scène* de la interpretación: ésta debe tratar no del significado propuesto, sino de su referencia a la experiencia histórica. La referencia a un pasado más reciente, a saber, las prácticas de represión antiterrorista emprendidas ilegalmente desde el aparato estatal, y el fracaso insoslayable sufrido en Malvinas, descubren la irremediable tensión entre diferentes puntos de vista entre los entrevistados. Pero esa tensión no solo manifiesta los desplazamientos que se fueron produciendo en los distintos posicionamientos respecto a la necesidad de una delimitación de una misión para las fuerzas armadas. También permite ponderar estos desplazamientos mediante la aceptación nominal de la distinción entre defensa exterior y seguridad interior como variable de control contextual.

El Plan de Reestructuración Militar

Con la elección de Raúl Alfonsín en 1983, un nuevo gobierno tuvo que encargarse de tomar nota de las lecciones que había dejado el conflicto del Atlántico Sur. Éstas redundaban en dos aspectos. La estructura de jerarquías, tal como había sido dispuesta por la anterior Ley 16.970 de Defensa Nacional (VLDN), perjudicaba el accionar conjunto y la incapacidad de actuar

estratégicamente, lapidariamente descrita en el Informe Rattenbach.² A esto se le había sumado la sedimentación institucional que la orientación en la función de las Fuerzas Armadas hacia la seguridad interna había producido. La distorsión que la función política de las Fuerzas Armadas había producido marcó las modificaciones sustanciales que realizó Alfonsín en el plano institucional en esta primer etapa.

El nuevo presidente encargó la cartera de defensa a Raúl Borrás. Esta decisión implicaba dos cosas. En primer lugar, ponía en un lugar secundario toda la línea programática de la sección de la plataforma electoral dedicada al área de defensa, en detrimento de la línea política. Durante la campaña electoral, según José Manuel Ugarte, los referentes del área programática eran Dante Giadone junto a Gustavo Cáceres, coronel retirado y miembro del CEMIDA (Centro de Militares por la Democracia). A esto agrega: “De alguna manera, cada uno de ellos tenía su visión del campo militar. [...] Digamos que Pugliese abrevaba más en lo que el *establishment* militar del momento. [...] Entre los dos grupos había una visión absolutamente crítica. [...] En la plataforma radical, el principal contribuyente fue sin duda alguna [el CEMIDA] y Giadone.” Pero el diálogo sustantivo con las autoridades salientes del PRN fue encauzado por Pugliese. Esto lo confirma el mismo Reynaldo Bignone, cuando señala que Pugliese fue quien llevó las riendas de la negociación en nombre de Alfonsín. Este canal de negociación política con las FFAA mostró ser más consecuente con las metas de la transición que la línea programática, y así se evidencia con la Ley 23.023 de Ministerios. De no haberse negociado esa ley, Ugarte cree que habría sido prácticamente imposible para Alfonsín conseguir los cambios en la cadena de mando en el Congreso con la mayoría del peronismo en el Senado. (Bignone 2002, 2S-PU, AHO, Giadone 2007, 2S-PU, AHO y Ugarte 2007, 3S-PU, AHO, Estévez 2009, 1S-PU).³

² Entre las lecciones del “análisis y evaluación de lo actuado en el Conflicto del Atlántico Sur”, el Informe Rattenbach sentaba las bases de una reestructuración de las fuerzas militares, planificada desde los aspectos doctrinales e institucionales. Disponible en http://www.cescem.org.ar/informe_rattenbach/index.html.

³ Un caso de formación de *think-tank* durante esta época lo brinda el ejemplo de la Fundación Arturo Illia (FAI), promovida fuertemente por Dante Giadone. La FAI realizó una amplia difusión a través de seminarios, conferencias y actividades de investigación. Tenía financiación externa,

Por otra parte, el presidente había optado por un representante del radicalismo bonaerense para hacerse cargo de la relación con los militares. En este sentido, Alfonsín opta por demostrarle a las FF.AA. que seguía la misma línea política que había funcionado durante la campaña. De acuerdo al testimonio de Ugarte, Borrás se destacó “por su sensibilidad política.” Su intención fue “darle a las FFAA un horizonte profesional. Mientras es indudable que Borrás obtiene “una buena llegada a las FFAA,” lo cierto es que el flamante gobierno dejó de lado la base programática de la reforma del sistema de defensa nacional enunciada durante la campaña. Esta línea programática le había permitido proponer en la plataforma electoral una base más elaborada e innovativa que el peronismo. No solo se planteó claramente la distinción entre seguridad interior y defensa externa, sino que también se postulaba la sustitución del servicio militar obligatorio por uno voluntario. Al respecto, Giadone relata: “Junto con otros compañeros, como el Coronel Cáceres, habíamos hecho el proyecto de Reforma Militar, mediante el cual se suprimía la conscripción.” (Giadone 2005, 1S, PU, AHO).⁴

Durante la gestión de Borrás, la estrategia inicial fue convenir la instrumentación de la reforma con las FFAA. No obstante, la impronta reformista prontamente resultó acaparada por el titular del Estado Mayor Conjunto (EMCO), Julio Fernández Torres. Esto marcó un plan de reestructuración militar centralizado que pronto iba a provocarles sarpullido a la plana mayor de las fuerzas. Heriberto Auel, quien sería nombrado al frente del Departamento de Políticas y Estrategias del EMCO, relata que Alfonsín aprobó varias resoluciones ministeriales de este plan de reestructuración militar. Lo cierto es que el presidente confiaba plenamente en las recomendaciones que

fundamentalmente a través de la Fundación Friedrich Ebert, la Fundación Friedrich Naumann, o el National Democratic Institute . La FAI tenía una prédica reformista mucho más decidida que otros actores. (Estévez 2009, 1S-PU y 2S PU, AHO)

⁴ El Cnl. Horacio Ballester, que era uno de esos compañeros, comenta en su libro sobre su aporte a la campaña del justicialismo (1996:191-193). Tanto Cáceres como Ballester fueron miembros fundadores del CEMIDA. Es muy ilustrativa la exposición de Tibiletti sobre la relación entre estos militares disidentes y, en el caso de Cáceres, el equipo de campaña de la UCR: “[Fueron] Gregorio Pomar y el famoso “Ho Chi Minh” Cnel. Cáceres del CEMIDA, y autor de la plataforma radical que Borrás se pasó por las bolas y que dijo “ni en pedo, los militares me matan.” Después Roque Carranza quiso recuperarlo, pero murió [...] Cáceres tenía un grupo muy fuerte, sobre todo de gendarmes retirados y de militares; después estaba el papá de Ernesto, López Meyer, que pertenecía a una generación ilustrada de nacionales revolucionarios, pero que llegaba con el karma de haber sido quien lo echó a Illia de la Casa de Gobierno” (2008, 2S-2C, AHO).

Borrás hacía desde el MINDEF. Borrás creía que el equipo de Fernández Torres podía sentar los lineamientos para una reforma del sistema de defensa nacional, dado estaba que la VLDN, aún en vigencia, estaba absolutamente superada por los hechos. Según Auel, y esto lo señala también Saín, “el Presidente accedió a firmar tres decretos secretos con los cuales empezamos a hacer la transformación” (Auel 2007, 1S-1P, AHO). Básicamente las reformas apuntaban a colocar al EMCO al frente de la conducción institucional-militar de las FFAA.

En este contexto, en mayo de 1984 un sector del PJ encabezado por Diego Ibáñez presenta el primer proyecto de ley de Defensa. Que no haya sido el gobierno el que presentó la ley da cuenta, según Saín, “una relativa carencia de parte del radicalismo en lo relativo a la tan declamada reforma militar” (Saín 1999: 255). A pesar de las coincidencias entre el proyecto del PJ y los proclamado por la UCR, “una sorda puja política entre ambas fuerzas políticas con relación a otros temas, tales como la reorganización sindical o la unilateralidad con que el gobierno alfonsinista estaba encarando la cuestión económica y social” (Saín 1999: 255), impedía la concertación entre ambas fuerzas.

Esto ponía sobre el tapete para el radicalismo el costo de haber relegado completamente la línea programática de la plataforma electoral. Según Luis Tibiletti, militar retirado cercano a la bancada peronista señala que “[el proyecto de] Ley de Defensa [pensado por el coronel retirado Ramón Orieta y presentado por Diego Ibáñez,] lo presentamos para obligarlos a ellos a plantear una, pero se tomaron dos años” (Tibiletti 2008, 2S-2C, AHO). El Proyecto de Ley de Defensa que elaboró Orieta, era, en las palabras de Tibiletti, “volver directamente a Perón, era el concepto de "nación en armas," con las hipótesis de conflicto, pero agregamos la gran novedad teórica: las hipótesis de confluencia, que fueron un hallazgo del "negro" Ramón Orieta” (2008, 2S-2C, AHO). Las hipótesis de confluencia con países limítrofes colocaba, sin embargo, a este proyecto como un importante antecedente de lo que terminó siendo la Ley 23.554 de Defensa Nacional (NLDN). Este proyecto de Ley de Defensa Nacional refleja así también las diferentes nociones de seguridad y defensa que convivían en el seno del justicialismo. “[La posición del partido]

está plasmada en el documento del Partido [para la campaña del candidato del PJ, Ítalo Luder.] Ese lo escribimos nosotros, [que fue intitulado] "Convocatoria Peronista," [...] donde están Grosso, Sánchez Toranzo, Orieta, "Gringo" Carigliano... Vaca no porque era más ortodoxo, estaba más cerca de Lorenzo [...] Ese documento a su vez estaba más contaminado de estas cosas, doctrina de seguridad nacional de izquierda y peruanismo, que el Proyecto de Ley de Defensa (2008, 2S-2C, AHO).

En junio de 1984 el titular de EMCO y se reunió con los miembros de la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados (COMDEF-HCDN), y más allá de las coincidencias nominales entre radicalismo y peronismo en torno a la no injerencia de los militares, la reforma estaba condenada a fracasar por la repercusión que ésta podía tener al compás de los juicios. Ningún Jefe de Estado Mayor General creía que la intermediación de un organismo centralizado como el EMCO en la cadena de mando iba a poder resolver los problemas de integración y de profesionalismo que habían signado a las fuerzas en el reciente pasado bélico en Malvinas. Preferían un contacto directo con el titular de la cartera de defensa, y así sustentar la posición de mando dentro de su fuerza. Lo cierto es que al gobierno tampoco le beneficiaba el trato con las distintas fuerzas intermediado por el EMCO. Alfonsín pronto descubre que podía aprovechar la falta de integración entre las distintas fuerzas para contrapesar la asimetría dentro del sector militar en detrimento del Ejército y a favor, más que nada, de la Fuerza Aérea (Tello 2007, 2S-2P, AHO).

Como vemos, sumado a la impostergable resistencia que iba a generar por parte de las otras fuerzas el rol del EMCO, el otro problema del plan de Fernández Torres era justamente que se sustentaba en la proyección de hipótesis de conflicto con los países limítrofes. Esto entraba en colisión con la política de promoción de la democratización que estaba llevando a cabo la Cancillería con los países limítrofes (Alconada Sempé 2004, 1S-2P, AHO). Al respecto, Auel comenta sarcásticamente que "la última reunión [con Alfonsín] fue para elevarle la graficación de las hipótesis de guerra; teníamos siete establecidas, cuatro en planeamiento, tres en inteligencia en estudio. De esas cuatro seleccionamos dos, las más peligrosas y probables para empezar el planeamiento estratégico [...] Están firmadas por Alfonsín que luego dijo que no

había hipótesis. [Había acuerdo] porque estaba vivo Borrás. Cuando a partir del mes de agosto [de 1985] deja de ir al despacho. Después cuando muere se nos vino la noche” (Auel 2007, 1S-2P, AHO). La muerte de Borrás cerró un breve período en el que un grupo de militares profesionalistas liderados por Fernández Torres intentó promover una reforma inviable para el gobierno. De acuerdo a los testimonios, a partir de este momento, es Jaunarena quien desde su rol de Secretario de Asuntos Militares reemplazando a Borrás, prescindió de la estructura del EMCO y eligió una “una relación directa del ministro con los jefes” (Jaunarena 2004, 1S-PU, AHO). Básicamente esta va a ser su estrategia durante su posterior gestión, tras el interregno de Roque Carranza y Germán López, hacia el sector militar. La revisión judicial de los delitos de lesa humanidad le hizo concluir a Alfonsín que “la reforma militar daría lugar a un nuevo foco de conflicto” (Saín 1999: 256; Tibiletti 2008, 2S-1P, AHO).

Esto provocó un *impasse* en la reforma militar y la sanción de una NLDN. En este sentido, podemos establecer un paralelo con el fracaso del proyecto de reorganización sindical de Mucci. Más que una sola estrategia o una sucesión de estrategias -primero confrontación, luego consenso- parece más adecuado entender la política del gobierno como una combinación simultánea y dinámica de diversas estrategias, en donde mayoritarismo y confrontación se superpone con estrategias de concertación y consenso, en aras de la estabilidad institucional. En palabras de Ugarte, Alfonsín procedió de manera similar en ambos períodos: “Tuvo una primera etapa de cambios sustantivos en todos los aspectos fundamentales; y en la 2da etapa, una negociación con las corporaciones: así como se negoció con la corporación sindical, así con la corporación militar. Jaunarena reflejó esa política también” (2007, 2S-2P, AHO).

La ley de Defensa en el Congreso y el rol de los asesores

El período 1984-1991 se caracterizó por la presencia de partidos políticos fuertemente cohesionados en el Poder Legislativo. Como indicador de esta cohesión debe señalarse, de acuerdo con Mustapic (2000: 582), el número de dictámenes en disidencia presentados por legisladores en las comisiones respecto del dictamen de mayoría o del mayoritariamente suscripto por sus

correligionarios. En esta misma línea, Ugarte destaca que la comisión de defensa fue protagonista en la elaboración doctrinaria en materia de defensa; aspecto en el que indudablemente estableció las pautas fundamentales con relación al Poder Ejecutivo. “Fue un lugar donde el corto plazo pudo ceder su lugar ante el futuro, y donde la coyuntura puede ceder lugar a las reformas estructurales.” (Ugarte 1990: 244). En dos palabras, la comisión de defensa no fue únicamente el lugar donde los legisladores pudieron realmente legislar. Fue también el lugar donde los asesores pudieron asesorar.

En abril de 1985 el gobierno envía un nuevo proyecto de ley de defensa a la HCDN. Según Ugarte, dicho proyecto “fue un proyecto bastante lavado del trabajo que se había hecho. Cuando el proyecto ingresó a la COMDEF-HCDN, ahí se le dio la forma, tuvo cambios importantísimos. Ya estábamos en diálogo con Orieta, asesor del PJ Renovador, con el cual discutíamos a fondo, y quedó un dictamen muy interesante.” Pero la divergencia en el recinto se iba a seguir manifestando sobre todo en los sectores del peronismo ortodoxo, encabezado por los legisladores Gino Cavallaro, Alberto Melón y Luis Sobrino Aranda, y acompañada de partidos provinciales y la UCD. “Cavallaro ofreció una negociación: dijo que solo se apoyaría el dictamen si en lugar de decir "respuesta a las agresiones externas" decía "ante toda forma de agresión", lo cual era inaceptable. El dictamen salió con la firma exclusiva de los legisladores radicales. El debate en el recinto fue uno de los más ricos de la historia de la defensa argentina, muy profundo. El bloque de la UCR tuvo un comportamiento homogéneo" (Ugarte 2007: 1S-2P, AHO).

En el peronismo tampoco se produjo el consenso necesario para promover una nueva legislación en materia de defensa. Según Ugarte, "El PJ tuvo tres posiciones distintas [en la cámara baja]. Una fue encabezada por los diputados Luis Sobrino Aranda, que impugnaba a la UCR porque decía que dejaba al país indefenso ante la amenaza del terrorismo." En este caso recogían la hipótesis de amenaza del agresor externo dentro del país planteada también por Fernández Torres y Auel. En ese momento, la motivación coyuntural de esta hipótesis estaba dada por la supuesta infiltración de Sendero Luminoso por el norte del país. “Otra posición, sostenida por otros legisladores, recurría al pensamiento clásico de Perón de "la nación en armas" que consideraba que el

dictamen no daba consideración a factores no militares de la defensa, pero también cuestionaban, José Luis Sabadini y otros, que no debía decirse *agresión externa* sino *contra toda forma de agresión*. Y otra posición, encarada por Bordón y Manzano, que planteaban que el proyecto eliminaba parcialmente la Doctrina de Seguridad Nacional, porque había que hacer la aclaración que no cualquier agresión externa podía motivar la intervención de las FFAA” (Ugarte 2006, 1S-2P, AHO). En efecto, el peronismo renovador, que contaba como asesor del bloque con el Lic. Gustavo Druetta, cuyo proyecto había sido presentado durante ese mismo abril de 1985. “Así es que el radicalismo se enfrentaba a una “situación paradójica: dos sectores del PJ cuestionaban por derecha, el otro lo hacía por izquierda. Nosotros estábamos de acuerdo con la modificación de Bordón y Manzano. Llegamos al acuerdo de redactar un proyecto de consenso con ellos, pero Saadi dijo que el acuerdo lo tenía que hacer el en el Senado. Finalmente salió el dictamen sin ningún cambio. Se perdió una oportunidad extraordinaria” (Ugarte 2006, 1S-2P, AHO; Tibiletti 1995, 204 y 205). El extravío de esta oportunidad extraordinaria evidenció el fuerte disenso entre las distintas líneas partidarias dentro del peronismo en torno a la cuestión de la participación de las fuerzas armadas en el país, anticipando la reorganización partidaria que se produciría tras las elecciones de medio término ese mismo año.

De acuerdo al relato de Ugarte, “cuando se logró la media sanción del proyecto de la LDN en 1985, pasó al SEN, surgiendo dificultades de conseguir mayorías. A la negociación que hubo que llevar con la gente de [la senadora del PJ Liliana] Gurdulich de Correa fuimos a negociar yo, por el lado de Zubiri, y Lladós por el MINDEF. [...] Cuando subió Jaunarena [...] se fue consolidando con el tiempo [...] un nuevo modelo de conducción en el área de defensa, que básicamente consistía en la idea de potenciar a un conductor dentro de cada una de las FFAA, delegar todo el poder, y llevar una política de defensa sobre la base del diálogo constante entre el MINDEF y los JEM, transformados en comandantes garantes (Ugarte 2007, 1S-1P, AHO).⁵ Pero para ese entonces ningún partido tenía incentivos para propulsar este proyecto. "Todo estaba

⁵ Ugarte tiene una impresión bastante negativa de la gestión de Jaunarena, pero su relato no deja de tener consistencia con los hechos. Giadone comparte esa opinión.

absolutamente bajo el paraguas del saldo del pasado... En la comisión de Defensa se hablaba del saldo del pasado y [...] de las tierras militares" (Tibiletti 2008, 2S-2P, AHO).

Como se puede deducir del testimonio de Ugarte tampoco existían incentivos por parte del gobierno. Durante la gestión de Borrás había existido intercambio de opiniones entre asesores legislativos y funcionarios del MINDEF. Ugarte cuenta que incluso desde el MINDEF "se habían comunicado con Balbino Zubiri, [presidente de la COMDEF], y le pidieron que me mandara. Así pasé a integrar el grupo de los que comenzamos a trabajar, ya en el MINDEF, la LDN. [...] El diálogo fue constante, [...] fundamentalmente con José María Lladós. El proyecto de ley de defensa que presentó el gobierno había sido en parte tributario de esa colaboración. En parte había recuperado partes del proyecto ideado por Auel y Fernández Torres. Pero la situación cambia cuando el proyecto pasa con media sanción al Senado, dado que esto coincide con el nombramiento de Jaunarena al frente del Ministerio de Defensa. Conforme el relato de Ugarte, Jaunarena "sostenía que [este proyecto] era una cosa absurda. En ese momento, Alconada Sempé se compró las ideas de Ríos Ereñú y cía. [...] Yo iba con el borrador de la LDN que ya tenía media sanción, corriendo por todos los despachos oficiales, tratándosela de vender a todo el mundo. Y sacando a Carlitos Becerra, que me escuchaba con ternura, [...] el rechazo era total" (Ugarte 2006, 1S,2P, AHO). Jaunarena estaba constreñido a seguir una línea de diálogo directa con el Jefe del Estado Mayor del Ejército, el Gral. Héctor Ríos Ereñú. La prioridad en ese momento por parte del ministerio de Defensa estaba puesta en la labor conjunta entre él y Ríos Ereñú en contener y apaciguar el descontento provocado en las filas por la revisión judicial de los delitos cometidos durante el PRN. Como Ugarte sentencia, "Jaunarena no tenía la más mínima intención de impulsar el proyecto aprobado por el Congreso. [...] La ley murió en la comisión de diputados."

Durante el año 1987 se producen dos coyunturas que reconfiguraron las relaciones cívico-militares del período post-PRN: el levantamiento militar de Semana Santa y la derrota del oficialismo en las elecciones de medio término en manos del peronismo renovador. Ambos episodios pusieron en relieve la posibilidad de plantear un horizonte temporal común para reformar la

legislación del sector de la defensa. Como tan claramente señala Jesús Rodríguez, "en Argentina nunca habían habido acuerdos entre los partidos con ratificación legislativa. La excepción es el período que va desde el 6 de septiembre de 1987 hasta abril de 1988, en que la interna justicialista consagrara a Menem presidente." Muchos entrevistados coinciden en que el liderazgo de Cafiero y el estímulo del desempeño electoral permitieron el impulso institucionalizador en el PJ, que repercutió su necesidad de mostrarse como un actor capaz de producir políticas públicas eficaces. Solo un momento como éste puede servir de marco para que "acuerdos importantes se tradujeran en leyes, principalmente en tres: la ley de defensa, la ley de coparticipación y las limitaciones a la promoción industrial de las cuatro provincias promocionadas" (Rodríguez 2004, 1S-2P, AHO). Tibiletti cuenta entusiásticamente que "esta reforma, [al interior del peronismo,] la hicimos contra los sectores viejos del peronismo. Cuando habíamos presentado por primera vez ese intento, que nació en el Museo Roca de hacer una ley común [con el radicalismo], fue volteada por los muchachos de Guardia de Hierro" (2008, 2S-2P, AHO).⁶

La convocatoria a la Mesa del Consenso Democrático se da por parte de esa necesidad que tenía el sector renovador de revalidar la nueva infusión de valor democrático al peronismo que ellos representaban. "En ese momento Cafiero había designado a Miguel Ángel Toma y a Patiño Mayer como sus representantes para dialogar con el ministerio de defensa. Así que sobre la base de ese proyecto que veníamos trabajando se los incorporó y bueno, esa fue la ley de defensa que salió" (Jaunarena 2004, 3S-2P, AHO). Tanto Ugarte como Tibiletti coinciden en la reconversión de aquel proyecto naufragado en 1985. En palabras de Ugarte, la iniciativa retomó "el proyecto de consenso que se había tratado de hacer con Bordón (...) Tomamos como base el dictamen del 85 y el proyecto del bloque Renovador del 85. Eso fue lo que se aprobó en Diputados." (2006, 1S-2P, AHO). Tibiletti señala que "cuando Chupete [(José Luis Manzano)] me dijo que necesitaba urgente la Ley de Defensa [para llevarla] a la Mesa del Diálogo, entonces [...] llamé a la Secretaría del Pilo

⁶ Tibiletti está hablando de ese acuerdo frustrado que se había dado en 1986 entre la bancada del peronismo renovador y el radicalismo en la cámara baja por acuerdo de Guillermo Sarquís y José Octavio Bordón.

[(Bordón) y ella me dijo] que habían llegado hasta el segundo artículo. [...] Entonces nos juntamos con Ugarte. Eso lo hicimos en 1987 cuando se arma la Mesa del Diálogo y entonces Alfonsín aprueba la Ley de Defensa [...] Éramos totalmente compinches” (2008, 2S-2P, AHO). Finalmente se aprobó un documento de “ocho puntos en la Mesa del Consenso” (Alconada Sempé 2004, 2s-2P, AHO). El papel de los asesores legislativos fue fundamental en la elaboración de esta pieza legislativa que ha tenido una continuidad ejemplar de aquel momento en adelante.

Conclusión

Durante el gobierno de Raúl Alfonsín se dieron diferentes etapas de negociación en las que los actores interesados, tanto civiles como militares, intervinieron en un complejo intercambio en el que fueron definiéndose nuevas relaciones cívico-militares. En este trabajo se intentó recomponer el curso histórico al identificar estas etapas en las que tuvo lugar el desarrollo de la Ley de Defensa Nacional, indicando cómo las preferencias de los actores interesados fueron reorientándose de acuerdo al repertorio de reglas que el nuevo arreglo institucional ofrecía. Es insoslayable que las prerrogativas militares pudieron ser modificadas gracias al esfuerzo de distintos actores políticos en el marco institucional del nuevo régimen. Tanto en el radicalismo como en el peronismo, aunque también en otros ámbitos, surgieron inquietudes acerca del rol que las Fuerzas Armadas debían tener en el nuevo arreglo institucional. En este marco se destaca la labor de los asesores legislativos, quienes aprovecharon los incentivos institucionales del nuevo régimen democrático en las discusiones que dejaron atrás la Doctrina de Seguridad Nacional y redefinieron el concepto de defensa nacional. Cabe recordar que el trabajo de los asesores legislativos se dio tras décadas en las que un proceso de des-institucionalización del Congreso que redujo los niveles de experiencia congresional, y más aún, con las dificultades que había habido históricamente para formar asesores civiles en el área de defensa. El objetivo fue demostrar, desde la palabra de los actores involucrados, la importancia que las reglas del nuevo arreglo institucional tuvieron por sobre el legado autoritario en la redefinición del concepto de defensa nacional manifestado en la Ley de Defensa Nacional de 1988.

Bibliografía

- Berry, Jeffrey (2002) "Validity and Reliability Issues in Elite Interviewing" en PS: Political Science and Politics, Vol. 35, 4
- Ballester, H., Cnel (1996), Memorias de un coronel democrático, Buenos Aires: De la Flor
- Dunaway, David King (1990) "La grabación de campo en la historia oral" en Historia y Fuente Oral, 4. Barcelona
- Grele, Ronald (1991): "La Historia y sus lenguajes en la entrevista de Historia Oral: ¿Quién contesta a las preguntas de quién y por qué?" en Historia y Fuente Oral, 5, Barcelona
- Hammer, Donald y Wildavsky, Aaron (1990): "La entrevista semi-estructurada de final abierto. Aproximación a una guía operativa" en Historia y Fuente Oral, 4, Barcelona
- Hunter, Wendy (1988) "Negotiating Civil-Military Relations in Post-Authoritarian Argentina and Chile," International Studies Quarterly, 42, 2
- Johnson, Janet Buttolph; Joslyn, Richard y H.T. Reynolds (2001): Political Science Research Methods, Washington DC: CQ Press.
- King, Gary; Keohane, Robert y Sidney Verba (1994): Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research, Princeton: PUP.
- Kinney Giraldo, Jeanne (2006): "Legislatures and National Defense: Global Comparisons" en Bruneau, Thomas y Scott Tollefson (Eds.), Who guards the guardians and how. Austin: UTP
- Pion-Berlin, David (1997): Through Corridors of Power Institutions and Civil-Military Relations in Argentina. University Park: Penn State University Press
- Pion-Berlin, David (2001): "Civil-Military Circumvention: "How Argentine State Institutions Compensate for a Weakened Chain of Command" En Pion-Berlin, David (Ed.): Civil Military Relations in Latin America. New Analytical Perspectives. Chapel Hill: UNC Press
- Saín, Marcelo (1999): "Alfonsín, Menem e as relações cívico-militares. A construção do controle sobre as Forças Armadas na Argentina democrática (1983-1995)". Tesis de doctorado. Instituto de Filosofía e Ciências Humanas (IFCH), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Campinas, San Pablo, Brasil.

Testimonios Orales

- Raúl Alconada Sempé, funcionario del ministerio de Defensa de 1987 a 1989, 2 sesiones durante 2004, AHO.
- Heriberto Auel, funcionario del EMCO durante la gestión de Julio Fernández Torres y militar retirado con el grado de general, 2 sesiones durante 2007
- Reynaldo Bignone, presidente de facto en el Proceso de Reorganización Nacional de 1982 a 1983, 2 sesiones, AHO.
- Eduardo Estévez, investigador de la FAI y asesor legislativo, 4 sesiones durante 2009, AHO.
- Dante Giadone, miembro fundador de la FAI y colaborador cercano de Alfonsín durante su mandato, 2 sesiones durante 2007
- Horacio Jaunarena, ministro de Defensa de 1986 a 1989, 3 sesiones durante 2004, AHO
- José Manuel Ugarte, asesor legislativo durante el período 1983-1989, 5 sesiones entre 2006 y 2007, AHO.
- Rodríguez, Jesús, legislador radical durante el gobierno de Alfonsín, 2 sesiones durante 2004, AHO
- Ángel Tello, funcionario del Ministerio de Defensa y asesor legislativo durante el gobierno de Alfonsín, 2 sesiones durante 2007, AHO
- Luis Tibiletti, funcionario del gobierno de Alfonsín y asesor legislativo de 1987 en adelante, 3 sesiones durante 2008, AHO.