

FUERZAS ARMADAS Y GOBIERNO CONSTITUCIONAL DESPUÉS DE LAS MALVINAS: HACIA UNA NUEVA RELACIÓN CIVIL-MILITAR

CARLOS J. MONETA

EL PROPÓSITO DE ESTE TRABAJO es el de contribuir a un debate esencial, para lo cual se examinarán los principios, valores, organización institucional, misión y funciones a asignar a la fuerzas armadas que podrían contribuir a la efectiva vinculación de éstas con el poder civil; en otras palabras, a la articulación democrática, cooperativa y solidaria de los componentes civil y militar de la sociedad argentina.

Para que este intento supere lo puramente especulativo, debe trabajarse con elementos reales. Existe un legado de golpes militares y un creciente proceso de militarización, autoritarismo y pretorianismo¹ en la sociedad civil. La corrupción administrativa proliferó durante el “Proceso de Reorganización Nacional”, mientras que parte de los integrantes de las Fuerzas Armadas en sus acciones de contrainsurgencia han puesto en práctica la tortura y el exterminio. Por otra parte, continúan pendientes de solución importantes conflictos territoriales y el país enfrenta una situación económica que es quizá la peor de su historia contemporánea. En consecuencia, tanto el análisis como la formulación de propuestas deben ineludiblemente tener en cuenta estos elementos.

INTRODUCCIÓN

Se afirma, con razón, que durante las últimas décadas se ha producido un incremento de la “militarización” de las sociedades latinoamericanas. En este contexto, ocupan un lugar relevante los regímenes militares del Cono Sur. Entre ellos, Argentina presenta como uno de los rasgos característicos del proceso político, una creciente institucionalización del poder militar.

Los intentos de reubicación de las fuerzas armadas en un sistema democrático efectuados durante las décadas pasadas no produjeron los resultados deseados; la identificación y diagnóstico de los problemas y las políticas apli-

¹ Se entiende por “sistema pretoriano”, en un sentido amplio, a aquél en el cual los distintos segmentos sociales se enfrentan directamente para resolver los conflictos por la distribución del poder y los recursos, en la ausencia de instituciones o cuerpos aceptados legítimamente para realizar funciones de intermediación y de reglas de juego para resolver el conflicto.

cadadas fueron incorrectas o insuficientes. Se requiere ahora contar con un mayor conocimiento de los militares y de sus interacciones con el sector civil y el aparato del Estado. Es preciso, para corregir el rumbo, identificar las transformaciones estructurales generadas al interior de la sociedad durante el último período de gobierno militar y los efectos del proyecto estratégico y político-económico de reinserción de Argentina en el sistema internacional, puesto en práctica entre 1976 y 1983.

Es en ese contexto donde se produce la derrota de las Malvinas. Íntimamente vinculada —junto con otros factores— a la aceleración del deterioro político del régimen y a su retirada de la primera línea de poder, las Malvinas adquieren particular importancia para los militares argentinos. Esta experiencia bélica es la que señala la ineludible necesidad de efectuar una profunda reestructuración, largamente postergada, de las fuerzas armadas, incluyendo su marco ideológico, los escenarios de conflicto, las funciones, estrategias y medios de acción.

La identidad del antagonista en el conflicto de las Malvinas y los dramáticos cambios que impuso la realidad frente a los estereotipos entonces vigentes con respecto a cuáles eran los países amigos, neutrales y enemigos, sí contribuyeron a modificar, en cierto grado, la cosmovisión de las fuerzas armadas sobre el mundo externo. Éstas se hallaban previamente sujetas a sobresimplificadas y extremadamente rígidas visiones del sistema internacional, de carácter casi religioso por su fervor y maniqueísmo. A partir de las Malvinas, percepciones más realistas y complejas sobre el mundo exterior y sobre los intereses y el marco de acción que pueden en él corresponderle a Argentina, comenzaron a filtrarse entre algunos componentes de las Fuerzas.

Al factor Malvinas se suma el impacto del inevitable ajuste que deben efectuar las Fuerzas Armadas a las severas condiciones que determina el marco interno en el plano político, institucional y económico. Las fuerzas armadas deben enfrentar las nuevas condiciones generadas por la política del gobierno constitucional y los cambios en la situación internacional, las demandas que la sociedad exige que satisfagan los militares y las interacciones y tensiones que se originan entre las propias Fuerzas. Estos factores, de no ser adecuadamente conducidos, provocan, en distintos niveles, conflictos y tensiones de muy difícil solución:²

a) Entre el gobierno y las fuerzas armadas (ej.: rol político de las fuerzas armadas; orientación de la política exterior; distribución de los escasos recursos del presupuesto; medidas adoptadas con las autoridades militares anteriores por corrupción y “guerra sucia”; doctrina, reestructuración y modernización de las Fuerzas);

b) Entre las distintas fuerzas (ej.: estrategia a adoptar frente a Malvinas

² Sobre el tema puede verse Carlos J. Moneta, “Elementos para el análisis del proceso de decisiones del régimen militar argentino en el conflicto de las islas Malvinas: 1976-1983”, en Heraldo Muñoz y Joseph Tulchin, comp., *Entre la autonomía y la subordinación. Política exterior de los países latinoamericanos*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1984.

y a otros conflictos; distribución del presupuesto; doctrina y misión de las fuerzas armadas; funciones y medios que le corresponden a cada fuerza; responsabilidades respectivas en la guerra de las Malvinas, guerra antisubversiva y administración durante el régimen militar) y,

c) Al interior del Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea (ej.: orientación de la política exterior; Malvinas, doctrina y misión, reestructuración y modernización, funciones de la Fuerza; "guerra sucia" y peculados del gobierno militar).

Con el propósito de contribuir al necesario debate sobre estos temas, el presente estudio analiza algunos elementos del proceso de expansión del papel político de las Fuerzas Armadas que se produce durante el régimen militar de 1976-1983, y los cambios que el mismo comienza a experimentar en la etapa actual.

La percepción de los militares sobre cuáles deben ser las orientaciones de la nueva política exterior y de la doctrina de defensa, así como la reestructuración y modernización de las Fuerzas, generan un amplio espectro de reacciones frente a las posiciones que adopta el gobierno constitucional. Entre éstas, cabe citar la utilización de los canales institucionales e informales de comunicación para efectuar pronunciamientos y actos de desobediencia, entre otros. Estas posiciones son generadas frente a aquellas medidas de gobierno que se juzgan inconvenientes o peligrosas para los intereses nacionales (determinados, estos últimos, según su propia óptica), y para el desarrollo de las instituciones militares. La existencia de los tres niveles de interacción citados (a), (b) y (c), agrega nuevas complejidades a este proceso, que son también consideradas en este trabajo.

LA MODIFICACIÓN DE LAS RELACIONES FUERZAS ARMADAS-ESTADO-SOCIEDAD

Como consecuencia de factores que derivan de un proceso histórico y de la situación interna e internacional, el gobierno que asumió el poder en diciembre de 1983 enfrenta una crítica situación en sus relaciones con los militares, que puede poner en peligro su estabilidad y la viabilidad de la reconstrucción democrática del país. En el momento actual, para cualquier partido político que estuviera en el gobierno resultaría en extremo difícil reconstruir el sistema de relaciones entre el Estado, el conjunto de la sociedad y las Fuerzas Armadas, de manera tal que el nuevo marco de relaciones incluya, como factor central, la integración social armónica de los militares al poder soberano expresado por un gobierno constitucional.

i) Las Fuerzas Armadas poseían un alto grado de autonomía institucional, contando con un peso específico y un relieve político interno y externo cada vez mayor. Asumieron, por su cuenta, la representación del país en el marco internacional mediante el ejercicio de la "diplomacia militar", y se erigieron en rígidos defensores de los denominados "valores y objetivos permanentes de la Nación". Estos fueron interpretados y puestos en práctica según

su propia concepción ideológica y, en gran medida, en función de intereses particulares.

ii) Por intermedio de la aplicación de la “Doctrina de Seguridad Nacional” que elaboraron durante las últimas décadas, el conjunto de las Fuerzas Armadas se ve sometido a una gradual internalización de valores, criterios y técnicas operacionales externas, mediante la incorporación de la visión estadounidense del conflicto Este-Oeste y de las doctrinas de contrainsurgencia francesas y norteamericanas aplicadas en Indochina. Las Fuerzas Armadas desarrollan una nueva modalidad autoritaria de regulación y exclusión de actividades políticas y sociales en el marco interno nacional y de oposición al sistema de países socialistas, en el marco internacional. Modifican, además, la estructura del gobierno y la interpretación del papel que cabe desempeñar al Estado.

iii) Las Fuerzas Armadas desarrollaron intereses corporativos de toda índole. Ejercían control directo sobre parte del aparato productivo y de diferentes actividades económicas esenciales para el país (ej.: siderurgia, petroquímica). Este plano de actividad facilitaba y legitimaba su mayor participación en las actividades gerenciales del gobierno (ej.: planeamiento, asignación del presupuesto) y las dotaba de recursos económicos. Asimismo, controlaban organizaciones de información e inteligencia que, sumadas al ejercicio casi monopolístico de la fuerza, permitieron afectar la orientación y el desarrollo del proceso político interno.

iv) Como consecuencia de lo antes expresado, se produce una reducción del espacio político concreto con que cuenta la sociedad civil democrática para el libre ejercicio de sus interacciones políticas. De igual manera, se limitan los temas sobre los que podrán versar esas interacciones, sus formas de expresión y materialización y el grado de discrepancia que la sociedad podrá expresar legítimamente.

v) Una consecuencia, igualmente grave, surge del proceso de manipulación de la información y de los medios de comunicación realizado por el régimen militar. Este proceso conduce a una constante exposición de toda la sociedad y, en particular, de sus líderes políticos, a los elementos centrales del pensamiento geopolítico y de seguridad de las Fuerzas Armadas. Se genera así una gradual —y en gran medida— inconsciente internalización de la cosmovisión y de los valores que alimentan la doctrina militar, en porciones significativas de la sociedad civil.

vi) El proceso de “militarización de la sociedad” presenta otros rasgos importantes: el explosivo aumento de los gastos militares y de la compra de armamentos; el incremento del personal incorporado a las Fuerzas Armadas y el crecimiento de la industria militar.

Como resultado de los factores expuestos, se ha producido una modificación profunda en las relaciones entre las Fuerzas Armadas, el Estado y la sociedad. La interacción de aquellos actores —tanto civiles como militares— que buscan una militarización de los valores y las pautas de conducta sociales, junto a las restricciones que se ejercerán desde el gobierno para el libre ejercicio político, van reduciendo gradualmente la capacidad de los sectores democráticos

de controlar a las Fuerzas Armadas. Por su parte, las instituciones militares se van distanciando del Estado, creando un ámbito propio de acción, en la medida en que durante las últimas décadas se ha ido profundizando la crisis del liderazgo democrático y se han modificado las relaciones de las Fuerzas Armadas con los grupos componentes del segmento civil, política y económicamente dominante.³

De esta manera se va perdiendo, cada vez en mayor grado, la capacidad de la sociedad democrática de: a) controlar el proceso de crecimiento del rol político de las Fuerzas Armadas; b) restringir las bases políticas y económicas de sustentación de su poder y c) limitar el ejercicio de ese poder en el marco social.

Otro efecto de la creciente y continuada participación directa de las Fuerzas Armadas en el ejercicio del gobierno, consiste en el desarrollo de procesos y capacidades de acción que fueron institucionalizadas, tanto en el marco burocrático-tecnocrático como en el de los factores de poder. Estos desarrollos obstaculizan severamente el alejamiento definitivo de las Fuerzas Armadas de la gestión del gobierno.

Asimismo, el intento de militarizar a la sociedad ha contribuido indirectamente a que se legitimen parte de los niveles previamente alcanzados de autonomía corporativa.

Nos referimos con ello a la capacidad que han demostrado las Fuerzas Armadas, hasta noviembre de 1983, para definir sus propios fines institucionales, convertirlos por su propia decisión en "intereses nacionales" y obtener los medios para perseguir su materialización, independientemente de las consideraciones e intereses del conjunto social (ej.: decisión adoptada respecto al conflicto bélico en el caso de las Malvinas, e incremento del presupuesto de las Fuerzas Armadas, entre otros).

En suma, en una sociedad que presenta un alto grado de discrepancia y conflicto interno como es el caso de Argentina, el grado de autonomía logrado por las instituciones militares así como sus funciones se hallan, entre otros factores, vinculados a la crisis del Estado, a la recomposición de las relaciones de las Fuerzas Armadas con otros sectores de la sociedad, a la debilidad del liderazgo civil democrático para imponer control sobre ellas⁴ y muy particularmente, al intento de las Fuerzas Armadas de definir por sí mismas un nuevo papel institucional en el aparato del Estado y en la sociedad. Esto facilita la gradual consolidación de la institución militar como un actor dotado de capacidad de acción directa en el proceso político, al cual le cuesta cada vez más "retirarse" de la escena política y reducir su participación al rol tradicional de defensa de la Nación frente a la agresión externa.

³ Augusto Varas, "Las Fuerzas Armadas y el Militarismo Latinoamericano", trabajo presentado en el Seminario "Democracia, Autodeterminación y Fuerzas Armadas en América Latina y el Caribe", Lima, 31 de enero al 5 de febrero de 1983, pp. 1-5.

⁴ El proceso argentino, en este sentido, parece aproximarse al chileno. Ver el trabajo de Augusto Varas, "Las Fuerzas Armadas y el Militarismo. . .", trab. cit., pp. 5-8.

Las fuerzas armadas como agentes de arbitraje y transformación política y social

Durante las últimas décadas la sociedad argentina ha presentado crecientes signos de división y polarización, altos niveles de antagonismo, abierta utilización de la violencia y frecuente ruptura del sistema político. En el contexto de este último, se presenta una situación de competencia entre distintos segmentos sociales, sin que se logre articular un sistema de alianzas capaz de imponer completamente su hegemonía.⁵ Hasta el momento del golpe del general Onganía, las Fuerzas Armadas se habían limitado a contribuir a imponer temporalmente hegemonías, sirviendo de núcleo en forma autoritaria entre ciertos sectores sociales y excluyendo a otros, alrededor de algún tipo de proyecto nacional.⁶

Se trataba en lo esencial de restringir (o excluir) la participación política y económica de los sectores considerados "peligrosos" (ej.: el peronismo), protegiendo los intereses de un segmento minoritario, al cual se convertía en dominante. Restablecido el orden social y la estructura y el funcionamiento del sistema político y económico según las pautas deseadas, las Fuerzas Armadas retornaban a sus cuarteles.⁷ Eran estas intervenciones las que podrían ser calificadas como "coyunturales";⁸ respondían a la autopercepción de los militares como agente de "arbitraje" y de "orientación" del proceso político, económico y social.

Con la toma del poder por la "Revolución Argentina" (1966-1973), comienza a producirse un cambio esencial en el papel que las Fuerzas Armadas se autoasignan en la sociedad. Esta transformación se completa con el gobierno militar que corresponde al período del denominado "Proceso de Reorganización Nacional" (1976-1983). Los militares asumen ahora el papel de agente transformador⁹, mediante la aplicación de su propio proyecto, distinto al de otros grupos, pero vinculado con algunos de ellos.

Que las Fuerzas Armadas sean capaces de elaborar y poner en marcha un proyecto propio revela un alto grado de autoconciencia corporativa, de identidad diferenciada, que expresa su alienación con respecto al resto de la sociedad. Esta alienación se presenta no sólo en términos de valores, actitudes y percepciones, sino que también incluye, en lugar privilegiado, el hecho de que las Fuerzas Armadas no encuentran un papel que cumplir en la sociedad¹⁰ que satisfaga sus crecientes expectativas y necesidades.

⁵ Alain Rouquié, *Poder Militar y Sociedad Política en la Argentina II, 1943-1973*, Emecé, Buenos Aires, 1982, p. 420.

⁶ Roberto Russell y Teresa Carballal, "Democracia y autoritarismo en Argentina. Problemas estructurales del sistema político y su incidencia en la redemocratización" (versión preliminar), en *Seminario sobre sistema político y redemocratización*, Viña del Mar, Chile, abril de 1983.

⁷ *Ibid.*

⁸ Alexandre de S.L. Barros y Edmundo Campos, "The Politics of Military Intervention and Withdrawal in South America", Instituto Universitario de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), octubre de 1980, p. 14.

⁹ R. Russell y T. Carballal, "Democracia y autoritarismo. . .", trab. cit.

¹⁰ Alexandre S.C. Barros y Edmundo Campos, "The politics of. . .", trab. cit., pp. 16-17.

El proyecto integra nuevos elementos (ej.: los intereses del sector financiero transnacionalizado, una reinserción económica externa distinta), junto a componentes ideológicos del proyecto militar anterior. Entre estos últimos, se destacan la perspectiva geopolítica del sistema internacional, la estrategia de conflicto total y multidimensional y el papel privilegiado que le corresponde a las Fuerzas Armadas. Además, se intensifica el énfasis puesto en algunos elementos (ej.: la “seguridad”, entendida como “lucha subversiva”, la cual es privilegiada con respecto al “desarrollo”).

Se modifica así el papel de los militares: de “agentes proveedores de seguridad interna para el desarrollo económico” pasan a ser “reconstructores del Estado y de la sociedad”. Vuelve a producirse una expansión en el papel de las Fuerzas Armadas, que ocupan, sin intermediaciones, nuevos campos de acción (ej.: las relaciones exteriores).

La retirada del poder político; frustraciones y ausencia de una función alternativa satisfactoria

No obstante, lo vasto y heterogéneo del papel asumido conspiran contra la posibilidad de cumplirlo; el tipo de tarea autoimpuesta, que requiere notables capacidades de negociación política y de articulación de intereses, es concebida desde una óptica tecnoburocrática y autoritaria de gestión, que ignora o minimiza precisamente a los actores, a los cuales restringen la participación política, es decir, a grandes sectores de la sociedad. El modelo de reinserción económica en el sistema internacional constituye un resonante fracaso y la dramática derrota de las Malvinas pone, como mínimo, en duda su capacidad profesional.

La suma de estos cataclismos impone, en consecuencia, una humillante retirada a los cuarteles, pero ésta no es, de manera alguna simple, ni tampoco es aceptada fácilmente. Persiste en muchos miembros de las Fuerzas Armadas el convencimiento de que “debería haberse hecho más”; que el intento falló por “insuficiente” aplicación del Proyecto (28), junto al deseo de continuar usufructuando beneficios personales. No se ha desvanecido aún el temor a que el proceso político democrático vuelva a fallar y se repitan —una vez más— situaciones del pasado (alto grado de inestabilidad y conflicto político y social, resurgimiento guerrillero, entre otros) que motivaron la toma del poder. A este cuadro se suman las medidas que se adoptan por la gestión administrativa y la responsabilidad de los militares en los episodios de la “guerra sucia”, la nueva capacidad de intervención y decisión que está adquiriendo el gobierno constitucional en materias antes sujetas al control militar (ej.: doctrina, planes de guerra, actividad de contrainsurgencia, escalafón de las Fuerzas Armadas, programas de estudio, entre otras) y la posición que éste asume con respecto a la conducción del conflicto de las islas Malvinas.

Las consideraciones realizadas señalan la importancia fundamental que implica el reestructurar el papel de los militares en la sociedad. Las medidas

que se adopten para disciplinar y reestructurar las Fuerzas Armadas no serán suficientes si no se toman también en cuenta, de manera coordinada, tres requisitos: a) la modificación de los patrones ideológicos y culturales (particularmente, aquellos referidos a la “cultura política” y a las “ideas-fuerza” de los militares); b) la materialización de una función conceptualmente distinta en términos de “defensa nacional”, y c) la reconstrucción de la totalidad del sistema político y de sus reglas de juego, de manera tal que por una parte ofrezca grados de inestabilidad y de tensión social tolerables, sin acudir a los militares como agentes de arbitraje o de transformación y por la otra, que los militares encuentren un papel político legítimo y satisfactorio que desempeñar (o sea, erradicar el mito del papel “no político” de las Fuerzas Armadas).

LA MODIFICACIÓN DE LOS PATRONES IDEOLÓGICOS DE LAS FUERZAS ARMADAS

La visión del mundo de los militares. Imágenes, estereotipos y actitudes

Las tensiones intersociales e internacionales que conducen a conflictos, están en parte vinculadas con las imágenes que posee un determinado segmento de la sociedad con respecto al potencial antagonista. Esta concepción individual, grupal o nacional de cómo es “el otro”, refleja un proceso de organización selectiva de los datos provistos por las interacciones con el otro actor a través del tiempo. Contiene, por lo tanto, en grado variable, distorsiones a las cuales contribuyen la tradición histórica, el sistema educativo, los medios de comunicación social y otros canales de socialización.¹¹

En este contexto, distintas teorías psicoanalíticas¹² han señalado las causas posibles y la importancia de los prejuicios y estereotipos en la formación de las actitudes intergrupales e internacionales. Una de ellas¹³ establece la tendencia de los seres humanos a reducir la ansiedad y la frustración provocadas por las incertidumbres y contradicciones que se perciben en el mundo externo, mediante la reducción de una realidad social compleja a simples y reaseguradoras categorías dicotómicas: blanco y negro, bueno y malo, enemigo y amigo.

Persistencia y cambio de valores y percepciones en las fuerzas armadas

Para que sea posible el mantenimiento del sistema democrático, es necesario que las Fuerzas Armadas modifiquen algunos componentes clave de su pensa-

¹¹ Herbert C. Kelman, ed., *International Behavior: A Social-Psychological Analysis*, Holt, Rinehart and Winston, Nueva York, 1965, pp. 24-25.

¹² Ver, entre otros, Gordon W. Allport, *The Nature of Prejudice*, Cambridge, Addison-Wasley, 1954; Else Frenkel-Brunswick, “Intolerance of Ambiguity as an Emotional and Perceptual Personality Variable”, *Journal of Personality*, XVIII, septiembre de 1949; J. Dougherty y P. Pfaltzgraff, Jr., *Contending Theories of International Relations*, Lippincott Company, Filadelfia, 1971, capítulo 7, “Microcosmic Theories of Conflict”, pp. 221-232; Karey Horney, *Neurosis and Human Growth*, Norton and Co., Nueva York, 1950.

¹³ Else Frenkel-Brunswick, “Intolerance of Ambiguity. . .”, art. cit., pp. 108-143.

miento, actitudes y percepciones, con respecto al marco interno e internacional. ¿Se ha avanzado en este sentido, en casi un año de la existencia de las Fuerzas Armadas bajo un régimen democrático o aún persiste la cosmovisión vigente durante el régimen militar? Con los escasos datos que se poseen, la respuesta es imprecisa y no muy confiable, pero quizás pueden señalarse algunos elementos que surgen de escritos, discursos y conductas registrables de los miembros de las Fuerzas Armadas.

El primer elemento clave que continúa, en gran medida vigente en el pensamiento militar, es la doctrina de Seguridad Nacional, la cual privilegia el enfoque geopolítico para la evaluación de los recursos del poder nacional, la interpretación de la conducta de los demás Estados, la determinación de los objetivos propios, y en términos generales, la aprehensión de las reglas de funcionamiento del sistema internacional.

Se ha señalado ya que esta doctrina reduce la enorme complejidad y la diferente sustancia de los problemas del sistema mundial a un eje central, el enfrentamiento Este-Oeste, caracterizado como un conflicto total, que se libra en todos los terrenos, contra el "marxismo internacional". Según esta visión, por tradición histórica, lazos étnicos y culturales, valores predominantes e intereses específicos a Argentina le corresponde integrar el bloque occidental. A ese bloque le corresponden valores privilegiados, tales como rectitud, justicia, tradición judeo-cristiana y perfección del sistema político y económico; los valores y las conductas negativas son asignadas, en forma casi total, al otro bloque.

En versiones más sofisticadas (la mayor parte de las cuales toman cuerpo después de las Malvinas), existen diferencias de objetivos e intereses en el plano económico y aun en el estratégico, en el seno del bloque occidental (ej.: entre Argentina e Inglaterra y Estados Unidos), pese a que en ambos no se alcanzan niveles absolutos de antagonismo.

Se presenta, además, una autopercepción de misión trascendente, por la cual estos gobiernos militares se constituyen en "baluartes de la sociedad occidental y cristiana" frente a la "terrible amenaza marxista", aún más allá de las formas y grados de cooperación que establecen las propias potencias desarrolladas del bloque occidental. Una de las consecuencias de este tipo de evolución es la aparición de las "potencias parias" (Sudáfrica, Israel, Taiwán) en cuya categoría el régimen militar llegó a inscribir voluntariamente a Argentina.

En este contexto, ¿cuáles son algunos de los elementos y orientaciones básicos que componen el perfil de valores y percepciones en los escalones medios y superiores de oficiales de las Fuerzas Armadas? A continuación se intenta trazar un esbozo esquemático de ellos:

a) *Escenario mundial*

Persiste la ubicación del conflicto Este-Oeste como conflicto principal ("El que

mantiene Occidente con la Rusia comunista y atea”),¹⁴ pero surge un conflicto dentro de la propia civilización occidental, “entre la concepción tomista, medioeval y aristocrática que de los valores sociales tiene el catolicismo romano, basado en las leyes divinas y el aristotelismo, que se opone tenazmente al moderno concepto protestante, democrático y pragmático”.¹⁵ Un conflicto en que los “ideales y valores tradicionales latinoamericanos y especialmente los hispanoamericanos, están en abierta pugna con los norteamericanos, de neta raíz sajona”.¹⁶ En particular, este conflicto ideológico se presenta entre Argentina y Estados Unidos.¹⁷

En otras percepciones, el conflicto Argentina y América Latina *versus* el resto de Occidente, no sólo abarca el terreno de los valores, sino que tiene su centro en precisos intereses de los países industrializados en “detener el despegue latinoamericano antes que alcanzara a significarles una preocupación directa”.¹⁸ Por otra parte, existen acuerdos tácitos entre Estados Unidos y la URSS para establecer una “soberanía limitada” de los países que se hallan en sus zonas de influencia.

Además, está el conflicto Norte-Sur (en el cual se acepta a regañadientes que Argentina participe con el Sur), interpenetrado por el Este-Oeste. Los grados de compromiso que Argentina debería adoptar con los países del Tercer Mundo varían enormemente, presentando un espectro que abarca desde el rechazo total a una filiación tercer mundista, hasta una evaluación más compleja, que acepta cooperaciones *ad-hoc* y selectivas, particularmente en la defensa de intereses económicos comunes, preferentemente con el Grupo de los 77 (existe una generalizada desconfianza y rechazo hacia los No Alineados).

b) *Estados Unidos y el sistema interamericano*

El apoyo prestado por Estados Unidos a Inglaterra ubica a la superpotencia en una situación especial; es necesario aceptar su función como cabeza de la oposición a la expansión comunista mundial, pero se critica duramente la conducción estratégica que adopta en ese conflicto. En virtud de la posición tomada en la guerra de las Malvinas, Estados Unidos ha demostrado —“que no posee las condiciones propias de un líder, revelado graves falencias como conductor del mundo occidental [. . .] el apoyo norteamericano carece de confiabilidad. La posición de Estados Unidos en América Latina quedó gravemente resen-

¹⁴ Héctor Varela, “El conflicto ideológico argentino-norteamericano”, *Boletín del Centro Naval*, núm. 737, Buenos Aires, octubre-diciembre de 1983, p. 35, y conversaciones con oficiales superiores del Ejército y la Armada.

¹⁵ *Ibid.*, p. 336.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Carlos A. Frasch y Horacio J. Piuma, “Autonomía y Soberanía”, *Boletín del Centro Naval*, núm. 736, julio-septiembre de 1983, p. 243.

tida".¹⁹ En otros enfoques, Estados Unidos es calificado directamente como enemigo, junto con Inglaterra.²⁰

En cuanto al sistema interamericano, se admite que la acción estadounidense resquebrajó a la OEA y al TIAR. Estas organizaciones no sirven a los intereses argentinos en su forma y estructura actual, ya que son controlados por Estados Unidos y responden a sus objetivos.

c) *Las Malvinas*

Subsisten las traumáticas secuelas de las Malvinas, que ofrece una amarga experiencia para los países que se consideran "emergentes" y no se hallan integrados en alianzas militares con las superpotencias. Los países medianos que no forman parte de la NATO o del Pacto de Varsovia, deben valerse de sus propios recursos en un medio internacional en el que el derecho sigue dominado por la fuerza.²¹

En esta línea de pensamiento, las conclusiones son claras: debe incrementarse y modernizarse el potencial militar de Argentina ya que "la guerra continúa siendo un medio para poner fin a una injusticia".²² No obstante, se reconoce que "la única acción futura posible será, por una parte, la dirigida a sustentar la acción diplomática contra el Reino Unido, sin levantar la presión militar",²³ pero continúan produciéndose declaraciones aisladas de unos pocos jefes militares en favor de la adopción de políticas más duras, cercanas a la acción bélica directa.

d) *América Latina y el proceso de integración*

La decidida acción latinoamericana en su apoyo (aun cuando parte de éste haya sido retórico), le ha permitido a Argentina —"advertir con claridad cuáles son los países a los que se halla ligada por intereses afines y quiénes son sus enemigos [. . .] produjo el gran reencuentro de la fraternidad latinoamericana [. . .] y constituye un hecho revitalizador para América Latina".²⁴ América Latina es, a partir del conflicto de las Malvinas, un aliado de Argentina y debe favorecerse un proceso gradual de integración regional.²⁵

No obstante otros enfoques, si bien reconocen un avance en el entendi-

¹⁹ Osiris Villegas, "La guerra de las Malvinas", *Revista de la Escuela de Defensa Nacional*, núm. 30, Buenos Aires, agosto de 1982, p. 103.

²⁰ Frasch y Piuma, "Autonomía. . .", p. 243, y H. Tibupeña, "La guerra de las Malvinas", *Revista Cruz del Sur*, Instituto Latinoamericano de Estudios Geopolíticos, núm. 1, pp. 24-25

²¹ Frasch y Piuma, "Autonomía. . .", p. 246.

²² *Ibid.*, p. 247.

²³ *Ibid.*, p. 244.

²⁴ Osiris Villegas, "La guerra. . .", pp. 106-107.

²⁵ Tibupeña, "La guerra de. . .", y conversaciones con oficiales superiores del Estado Mayor Conjunto.

miento y la concertación de políticas de los países latinoamericanos frente a problemas externos comunes, mantienen un alto grado de preocupación por una asimetría, desfavorable para Argentina, en las relaciones de poder con los países más importantes del subsistema del Cono Sur, y perciben como contrarios al interés argentino los avances en el proceso de integración regional: “[. . .] —estamos además obligados a participar en el contexto continental para compensar la natural presión ejercida por un vecino cada vez más grande y peligroso al que acompañan otros no menos conflictivos; esto termina definitivamente con el aislamiento y la “insularidad”, para obligarnos a asumir la carga continental [. . .] la integración continental se aleja sensiblemente del equilibrio para ir transformándose en una amenaza lisa y llana a nuestra existencia.”²⁶

e) *La guerra subversiva*

Respecto a este tema, que asume una importancia vital en el intento de reconstruir la convivencia social y el proceso democrático en Argentina, no se detectan cambios mayores. Las Fuerzas Armadas justifican ampliamente lo actuado, considerándolo una “guerra de la nación”²⁷ ejecutada con el interés y el apoyo de pueblo y gobierno. Las medidas adoptadas por el actual gobierno para juzgar a los militares que participaron en la “guerra sucia”, parecen haber fortalecido y unificado a gran parte del segmento militar en apoyo a la actuación del régimen entre 1976 y 1983.

f) *Marco interno: visualización de otros actores políticos, retorno a la democracia y proyecto nacional*

Parecen mantenerse, en apreciable medida, las actitudes contrarias al peronismo (particularmente, en la Armada), el temor a cualquier manifestación y organización política percibida como de “izquierda” y cierto escepticismo general sobre la capacidad de la élite política para hacer frente con éxito a los graves problemas que enfrenta el país. No obstante, junto a la tradicional existencia de estas actitudes surgen voces que con mucha madurez y equilibrio, intentan una revisión crítica de lo actuado, evalúan con mayor objetividad la “amenaza marxista internacional”, plantean modelos políticos pluralistas y sugieren líneas de acción perfectamente compatibles con las necesidades de una democracia en Argentina.²⁸

²⁶ Schaer, “Reflexiones para encarar y definir una estrategia para las próximas décadas”, *Boletín del Centro Naval*, núm. 737, Buenos Aires, pp. 388-389.

²⁷ “Autonomía. . .”, art. cit., p. xx.

²⁸ La cita es de C. Mazzoni, “Los objetivos. . .”, p. 192. El comentario sobre la socialdemocracia fue realizado por oficiales de alto rango del Ejército.

g) *Hipótesis de conflicto en el marco geopolítico*²⁹

Por último, sin abrir juicio sobre ellas, es necesario incluir las hipótesis de conflicto que las Fuerzas Armadas consideraron, en los primeros meses de 1984, que podían conducir a una "hipótesis de guerra", es decir aquellas situaciones de antagonismo con algún país en las que resulta factible estimar que la confrontación puede llegar al terreno bélico".³⁰

De acuerdo con la apreciación realizada por un Instituto de Estudios del Círculo de Oficiales de Reserva de las Fuerzas Armadas, teniendo en cuenta la ubicación de Argentina en el contexto internacional, se presentaban tres hipótesis de conflicto susceptibles de convertirse en hipótesis de guerra: a) la presencia militar británica en las islas Malvinas; b) el conflicto con Chile por la región austral y, c) la confrontación con Brasil por la hegemonía regional.

Independientemente de la evaluación que puedan merecerle a un observador externo, en el pensamiento militar estas tres hipótesis de conflicto se vinculan por intermedio de un hilo conductor: la militarización del Atlántico Sur en función de lo que perciben como un creciente interés estratégico que adquiere esta área para los países de la OTAN. El hecho de figurar Inglaterra en un lugar predominante en dos de estas hipótesis y el papel central que asume Estados Unidos en todas ellas, constituyen factores de peso, que gravitan en las posiciones que adoptan las Fuerzas con respecto a la definición de temas centrales de la política exterior: ubicación frente al enfrentamiento Este-Oeste, política a desarrollar con Estados Unidos, estrategia a seguir con el problema de las Malvinas y orientación y alcances de la política argentina en el Cono Sur.

Cambios en los paradigmas de las fuerzas armadas como base para la modificación del papel que representan

Lo expuesto señala la presencia de distintas percepciones sobre el régimen internacional, la inserción que en él corresponde a Argentina, los obstáculos y amenazas que el país debe enfrentar en el marco externo e interno; el sistema político nacional y el papel de las Fuerzas Armadas.

En este contexto, debe destacarse que:

1) Surgen nuevos e importantes elementos en cada uno de estos temas, producto del impacto conjunto de la guerra de las Malvinas y las experiencias que dejó el "Proceso de Reorganización Nacional";

2) Parte de los perfiles de alineación tradicional de las orientaciones prevalecientes en materia económica y política —tanto interna como internacional— se han modificado.

A partir del conflicto de las Malvinas y del balance de los resultados obte-

²⁹ Estas hipótesis están basadas en el documento *Hipótesis de conflicto e hipótesis de guerra en el marco geopolítico*, del Instituto Nacional de la Defensa Nacional "D. Manuel de Lururiaga", Círculo de Oficiales de la Reserva de las Fuerzas Armadas de la Nación, Buenos Aires, 20 de marzo de 1984.

³⁰ *Ibid.*, p. 1.

nidos por el último régimen militar, los integrantes de las Fuerzas Armadas parecen responder ahora a perfiles de orientación mixta, de contenidos más complejos. A modo de ejemplo, cabe citar: i) la quiebra de la visión tradicional del papel de Estados Unidos y de Europa Occidental con respecto a Argentina; ii) la valorización de la condición latinoamericana de nuestro país y de la importancia de la región; iii) la “amenaza a la seguridad” que significan los problemas financieros; iv) los nuevos límites para la reconstrucción del sistema político y el papel de los militares y, v) la declinación del apoyo a la ideología neoliberal y a sus modelos económicos.

La visión del mundo externo se ha modificado en parte; elementos centrales del paradigma anterior —el enfrentamiento Este-Oeste, la sobrevaloración del “peligro marxista” y una alta sensibilidad a las interacciones con Brasil y Chile— continúan vigentes, pero surgen análisis parciales, más sofisticados y pragmáticos, que se aplican a las relaciones con las superpotencias y los países occidentales desarrollados, a las vinculaciones de Argentina con el Tercer Mundo y a los objetivos y políticas que deberían enmarcar la acción nacional en América Latina.

Existen, por lo tanto, sectores de las Fuerzas Armadas, que tras la enseñanza que significó el conflicto de las Malvinas en cuanto a las “lealtades automáticas con Occidente” y los catastróficos resultados de su última gestión de gobierno, modifican su perspectiva sobre cuáles son los intereses argentinos en el marco internacional y los requerimientos de la convivencia interna.

Algunos grupos comienzan a percibir que el núcleo de los problemas de Argentina se encuentra ubicado en el contexto de los enfrentamientos del Sur con el Norte, por la reestructuración del sistema mundial. Además, que en el marco interno la ecuación “desarrollo-seguridad” se halla vinculada al ejercicio de una justicia redistributiva en lo económico y social, y a la búsqueda en común de la efectiva instauración de un sistema democrático. Para estos sectores la sociedad argentina, si lograra alcanzar esas metas, dispondría de medios más aptos y de la voluntad necesaria para atender a su propia defensa.

Esta nueva situación en el seno de las Fuerzas Armadas ofrece algunas bases de apoyo —si bien precarias— para intentar reconstruir la relación civil-militar y reformular el papel de los militares en la sociedad. A ello debe sumarse la voluntad expresada por las autoridades civiles del gobierno, comenzando por el propio Presidente, por sectores del Parlamento y de los partidos políticos, de realizar los mayores esfuerzos posibles para avanzar en el proceso de reestructuración de las Fuerzas Armadas y simultáneamente, sentar las bases de una relación armónica con el segmento militar. Existen, por lo tanto, importantes fuerzas y actores políticos comprometidos con este propósito.³¹

No obstante, subsisten diferencias sobre el contenido y los alcances de la reestructuración y la forma de llevarla a cabo. Además, un factor vital de discrepancia —que atraviesa y fragmenta el conjunto social y se expresa tumul-

³¹ Ver, por ejemplo, el punto tercero del “Acta de coincidencias” firmada por el Presidente Alfonsín y los líderes de diecisiete partidos políticos argentinos, el 7 de junio de 1984.

tuosamente en el plano político— lo constituye la estrategia a seguir con respecto a los responsables de la represión durante el período de la “guerra sucia”. En este aspecto, la política adoptada por el gobierno se halla muy lejos de haber producido los resultados esperados: sólo ha logrado antagonizar tanto a quienes reclaman justificadamente la imposición de sanciones, como a los propios militares.

La discrepancia en el segmento civil sobre estos dos temas —factor que debilita en alto grado su capacidad de negociación con los militares— presenta como contrapartida, en el seno de las Fuerzas Armadas, posiciones contradictorias sobre la restructuración y el reabastecimiento de equipo de las fuerzas, así como respecto a la distribución de poder que debe reflejar la relación civil-militar. No es posible observar, en cambio, señales importantes de discrepancia respecto a la actuación de las Fuerzas Armadas durante la “guerra contra la subversión”.

Las posiciones en el seno de las Fuerzas Armadas se reflejan en las declaraciones y en el comportamiento adoptado por sus miembros. Los nuevos mandos militares, además de afirmar su vocación democrática, su subordinación al poder político constitucional y su anhelo de reintegrarse a sus actividades específicas y de perfeccionarse profesionalmente,³² han debido hacer frente a planteos, críticas e intentos de desestabilización.³³

Las notables diferencias existentes entre las áreas temáticas en que se han producido progresos (entendidos éstos como mayores cuotas de flexibilidad de criterio, objetividad en la percepción y aceptación del relativismo ideológico por parte de los militares) y aquellas en que continúan predominando las percepciones anteriores, pueden generar serios obstáculos para la política exterior y la conducción de la política interna.

Conviene observar algunos ejemplos. Como fuera ya señalado en otra sección de este trabajo, se han producido profundas y rápidas modificaciones en el mundo externo, pero éstas resultan crecientemente inconsistentes y disfuncionales al sistema de creencias (imágenes) y al conjunto de valores a él vinculados.³⁴ Así, las Fuerzas Armadas vinculaban positivamente a Estados

³² Entre las numerosas declaraciones existentes, ver, a modo de ejemplo: “La aeronáutica quiere vivir en democracia”, *Clarín*, 30 de abril, 1984, p. 6; “Argentina: definiciones sobre el rol del ejército en el futuro”, Cable IPS, Buenos Aires, 29 de mayo de 1984; “Las Fuerzas Armadas servirán al poder político”, *Clarín*, Buenos Aires, 10 de febrero de 1984, p. 8; “El Presidente convocó en Mendoza a la integración de civiles y militares”, *Clarín*, 30 de mayo de 1984, p. 4.

³³ Nos referimos en particular a la crisis vinculada con la conducción del general Arquindegui de la situación creada por los planteos de varios generales. A este caso se suman, entre otros: “Sancionó Diputados con cinco días de arresto al Alte. Mayorga”, *Clarín*, 14 de junio de 1984, p. 12; “Niegan molestar en la Armada”, *Clarín*, 30 de julio de 1984, p. 12; “Arquindegui denunció una campaña contra el Ejército”, *Clarín*, 30 de junio de 1984, p. 12; “Críticas en la causa de oficiales retirados”, *Clarín*, 7 de julio de 1984, p. 2; “Los cambios en el Ejército, cronología de la crisis”, *Clarín*, 5 de junio de 1984, p. 4; “Relevan a Arquindegui y a otros tres generales”, *Clarín*, 5 de junio de 1984, p. 2; “Los comandantes acatan al Presidente”, *Clarín*, 3 de julio de 1984, p. 2; “Crítico a la prensa un jefe castrense”, *Clarín*, 7 de julio de 1984, p. 6; “Alfonsín domina en la primera crisis militar”, *El Universal*, Caracas, 6 de julio de 1984.

³⁴ Ver, por ejemplo: Ole Holsti, “The Belief System and National Images”, en James N.

Unidos con "libertad", "democracia" y "defensa de los valores e intereses (compartidos) de Occidente", a Europa Occidental con "gobiernos democráticos, liberales y anticomunistas" y al Partido Radical, con "antiperonismo" y "anticomunismo".

El hecho de que la superpotencia no actuó "como debía" (según las expectativas del observador militar), que Europa se halla en parte dirigida por gobiernos de orientación socialdemócrata y que los radicales establecen estrecho contacto con estos últimos, quiebra los supuestos que mantenían la armonía interna entre la imagen y el referente axiológico. Si este último prevalece, la imagen cambia de signo; Estados Unidos y Europa Occidental se convierten en "opponentes" o antagonistas. Si por el contrario, la información no es aceptada (no pasa a integrar la imagen) y se la minimiza o distorsiona porque amenaza la estabilidad del sistema de creencias, es probable que el individuo tienda a actuar como si nada extraordinario hubiera pasado, negando la experiencia. En este caso, la percepción de Estados Unidos y Europa Occidental no incorpora modificaciones mayores; las Malvinas, al igual que otros hechos negativos relevantes en el contexto de las relaciones externas, son minimizadas.

Surge así una configuración básica de posiciones que, naturalmente, resulta menos esquemática y más compleja en la realidad: i) los que sostienen la necesidad de continuar las relaciones y los compromisos con otros Estados-naciones, actores subnacionales, y demás; "como siempre" (la situación inicial de compatibilidad o contradicción de intereses no se ha modificado en lo sustancial, a pesar de los hechos); ii) los que promueven un cambio profundo de enfoques, posiciones y políticas (la situación inicial se ha transformado).

Estas percepciones influirán en la formulación de las políticas y estrategias que las Fuerzas estiman deben ser aplicadas en cada caso. Según cuáles sean las percepciones que predominen, puede mantenerse un nivel relativamente alto de tensión en las Fuerzas Armadas con respecto a Chile y a Brasil, a pesar de la solución del conflicto del Beagle en el primer caso y de un importante crecimiento en la cooperación política, técnica y económica bilateral en el segundo. De igual manera, las Fuerzas Armadas pueden desarrollar una actitud vigilante sobre el comportamiento del gobierno y del partido político en el poder en Argentina, ya que ambos pueden ser "infiltrados" y cooptados por la izquierda, por intermedio de la acción de partidos políticos extranjeros. Por último, suponiendo que las medidas adoptadas de común acuerdo por las Fuerzas Armadas de Argentina y Brasil para incrementar la confianza mutua disparan sus inquietudes respectivas, entonces el centro de preocupación podría trasladarse al examen de la orientación ideológica del nuevo gobierno civil brasileño, y así sucesivamente.

Si bien el proceso descrito es inherente a todo actor social, la actitud predominante en cada caso dependerá de la capacidad desarrollada para ampliar

Rosenau, *International politics and Foreign Policy*, The Free Press, Nueva York, 1969, pp. 543-545; K. Boulding, "National Images and International Systems", *Journal of Conflict Resolution*, III, 1958, pp. 120-131.

el conjunto de alternativas conocidas, evaluarlas y seleccionar entre ellas, y la orientación general de esa selección estará determinada por el perfil ideológico del actor. Modificar este perfil —mediante el reemplazo de un conjunto ordenado de valores y políticas establecidas, que el individuo es enseñado a aceptar y preferir— por un proceso de expansión de su conocimiento y experiencia, que genera nuevas alternativas de elección, constituye un paso crítico inevitable si se desea romper los moldes y pautas del pensamiento autoritario.

*El tratamiento de este problema
en los países desarrollados*

¿Cuál es la experiencia recogida en los países desarrollados occidentales? El sistema francés, tras superar la guerra de Indochina y la campaña de Argelia, basa su estrategia en aislar el problema y tratarlo en forma sectorial. Así, la gendarmería se hace cargo de la seguridad interna y la Legión Extranjera y otros cuerpos especiales se encargan de operaciones político-militares muy sensibles. De esta manera, se puede mantener a las Fuerzas Armadas dedicadas exclusivamente a la guerra convencional.³⁵ Además, la sociedad francesa ha logrado —como la inglesa— un alto grado de internalización de los valores democráticos como valores predominantes en sus Fuerzas Armadas (si bien por vías diferentes) y los militares —tanto en Francia como en Inglaterra— se hallan adecuadamente insertados en su sistema social.

Los ingleses se basan en mayor grado en el modelo tradicional de subordinación a la sociedad civil, con un complejo mecanismo de vinculación civil-militar por intermedio del papel sociopolítico y cultural que desempeñan los regimientos, si bien los problemas de Irlanda del Norte están erosionando la actual estructura cívico-militar. Por su parte, los estadounidenses —aún con el síndrome de Vietnam a cuestas— están experimentando con la intensificación de la educación “cívica” de las Fuerzas Armadas, la naturaleza y las características de la “profesionalización” militar y la conveniencia de basarse exclusivamente en voluntarios para integrar sus Fuerzas Armadas.³⁶

Esta esquemática presentación señala una parte de la rica experiencia accesible, que no ha sido aún examinada en Argentina, para extraer conclusiones, criterios y políticas adecuadas a nuestro propio sistema cultural, sociopolítico y económico, y a la situación que hoy se enfrenta. A ella se suma la experiencia —aún más valiosa— de otros países latinoamericanos y de España, que se han visto enfrentados a la necesidad de reincorporar positivamente a las Fuerzas Armadas al contexto social. Tales son los casos, por ejemplo, de México y Venezuela.

³⁵ *Ibid.*, pp. 294-297.

³⁶ *Ibid.*

LA RESTRUCTURACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS: OBJETIVOS, EXPERIENCIAS Y POSIBILIDADES

Una de las consecuencias directas de la guerra de las Malvinas ha sido el propósito de las propias Fuerzas Armadas y del gobierno nacional de proceder a su reestructuración.³⁷ Si bien esta medida obedece, en el seno de las Fuerzas Armadas, a las enseñanzas impuestas por el conflicto,³⁸ en la estrategia del gobierno constitucional se suma a esa razón, la necesidad de insertar a las Fuerzas en un régimen democrático.³⁹

En la práctica, el contenido, la profundidad y la forma que adopte la reestructuración afectará el futuro papel de las Fuerzas Armadas en el campo político y económico, además del ámbito específico de la defensa, y por lo tanto, tendrá una influencia significativa sobre la evolución del proceso democrático en Argentina.

¿Cómo se percibe la reestructuración en el ámbito de las fuerzas políticas? Según las manifestaciones realizadas por dirigentes de los diferentes partidos y por miembros del Congreso, subsisten importantes diferencias en cuanto al contenido, la orientación y la amplitud de las modificaciones a introducir, si bien existe consenso en lo fundamental: debe ser el gobierno democráticamente elegido, con apoyo de la sociedad en su conjunto, quien fije los objetivos, estructura y los medios de la defensa nacional. Si las Fuerzas Armadas llevaran a cabo en forma unilateral su propia reestructuración, probablemente se tendrían en cuenta solamente los aspectos tecnológicos y militares específicos, pero no los problemas de la armónica reinserción del estamento militar en la sociedad argentina.

Existe un conjunto de medidas que han propuesto los partidos mayoritarios y la Democracia Cristiana, algunas de las cuales fueron adoptadas de inmediato por el nuevo gobierno constitucional. Entre ellas, cabe citar la eliminación de los Comandantes en Jefe, el fortalecimiento de la autoridad y la ampliación de la competencia del Ministerio de Defensa en manos de funcionarios civiles; la reducción del presupuesto fiscal destinado a la defensa; la disminución del número de puestos de servicio para los cuadros superiores de las Fuerzas Armadas; la articulación de un comando unificado de las Fuerzas Armadas por intermedio del nuevo papel asignado al Estado Mayor Conjunto; la modi-

³⁷ Ver, entre otros, "Analizar el presupuesto de las Fuerzas Armadas", *Clarín*, 27 de junio de 1984; "Propuesta peronista propone un sistema de Defensa Nacional que sirva a las necesidades de la democracia", *La Razón*, 12 de mayo de 1984; "El planeamiento de las Fuerzas Armadas", *Clarín*, 28 de mayo de 1984.

³⁸ Pocos días después de la derrota de las Malvinas, al relevar al general Galtieri de su cargo como Comandante en jefe del Ejército, el general Nicolaidis realiza la primera declaración sobre reestructuración, al afirmar que estaba dispuesto a reestructurar el arma para "dotarla del profesionalismo que el tiempo requiere" (Cable A.P., Buenos Aires, 8 de julio de 1982).

³⁹ El presidente Alfonsín afirma que las Fuerzas Armadas deben insertarse en un "plan nacional, racional, popular y democrático", "el soldado no debe ser apolítico", *El Bimestre Político y Económico*, Buenos Aires, año 3, núm. 14, marzo-abril de 1984, p. 53.

ficación de la doctrina, reglamentos y estatutos militares, así como la formulación por el Poder Ejecutivo y el Congreso de las hipótesis de guerra para su posterior elaboración por los Estados Mayores; la reducción del número de ciudadanos incorporados al servicio militar obligatorio y de su período de servicio; la eliminación, fusión y traslado de unidades militares; el propósito de integrar el grueso de las Fuerzas con cuadros permanentes de alto nivel de profesionalización y la modificación de los programas de educación y entrenamiento de las Fuerzas Armadas.

Estas medidas son altamente positivas y muy necesarias, pero aún no alcanzan a cubrir lo esencial. Pueden proveer tiempo y espacio político de maniobra para avanzar gradualmente hacia la transformación de los valores, los enfoques ideológicos y la psicología política de las Fuerzas Armadas. En otras palabras, estas medidas deberían constituir parte de un sistema complejo de modificaciones, y de alcances mucho más vastos en las dimensiones y ámbitos afectados.

En efecto, si no se logra modificar la cosmovisión de las Fuerzas Armadas y su autopercepción de la función a cumplir en el conjunto social, resultará muy difícil que el proyecto de restructuración sea viable en el largo plazo. En síntesis, se trata de que las Fuerzas Armadas se sientan partícipes de los objetivos del Estado democrático.

La "subordinación" de las Fuerzas Armadas al control de la sociedad civil, en el sentido en que se la ha concebido tradicionalmente, ya no es posible ni en Argentina ni en la mayoría de las sociedades modernas que integran el sistema mundial.

Hoy, el alto grado de evolución tecnológica que exigen los sistemas de armas y las operaciones de combate modernas, la existencia de redes mundiales de comunicación, la transnacionalización de información, la creciente complejidad y perturbación que experimentan los sistemas sociopolíticos, así como el carácter de los conflictos actuales, conspiran contra el mantenimiento de una actitud apolítica en el militar, despiertan su interés por el conocimiento y la acción política, al igual que tornan más confusas y ambiguas las fronteras entre lo civil y lo militar.⁴⁰

Resulta imprescindible entonces, realizar un doble ejercicio. El estamento civil debe comprender, y en consecuencia, articular armónicamente las necesidades de participación de los militares, en el sistema político social, ya que ellos son elementos integrantes de los segmentos políticos predominantes en esa sociedad. Los militares, por su parte, deben conocer y apreciar mejor los valores del sistema democrático, el funcionamiento de los sistemas político y económico y de sus sociedades y, muy particularmente, su propia función dentro de esos sistemas.

Se presenta actualmente un problema clave en la relación civil-militar de todas las sociedades, sean éstas desarrolladas o en desarrollo, que adoptan

⁴⁰ Sam C. Sarkesian, "Military Professionalism and Civil-Military Relations in the West", *Civil-Military Relations, International Political Science Review*, vol. 2, núm. 3, 1981, pp. 293-294.

modelos democráticos de tipo occidental-liberal. En la medida en que el sistema político avance hacia formas y prácticas más democráticas, resulta más difícil estructurar armónica y eficientemente la interacción civil militar en el sistema político.

Ello es así en virtud del conflicto que se presenta entre el papel que representan y el sistema de valores de los militares y el de la sociedad democrática pluralista y abierta. Las Fuerzas Armadas deben integrar conceptos tales como “amor a la patria y la institución”; la “tradicición” y la defensa de imágenes arquetípicas del “ser nacional” y de “orden y disciplina”, junto a una alta capacidad de asimilación de innovaciones tecnológicas rápidamente cambiantes, innovaciones con un medio cultural, político y económico externo a él, que intenta privilegiar comportamientos sociales y políticos vinculados a un proceso de democratización flexible, poco disciplinado, en ocasiones, caótico, con amplias libertades en todos los órdenes y portador de un espectro ideológico pluralista. Esto rebasa ampliamente los límites del arquetipo político de lo que debería ser esa sociedad, según el paradigma militar.

Los militares parecen haber soportado bien el “shock tecnológico”,⁴¹ ante el cual adoptaron respuestas flexibles, que tienden a mejorar paulatinamente su capacidad de asimilar nueva tecnología. La experiencia respecto al proceso de democratización ha sido distinta.⁴² En este campo —el de los valores, actitudes y conductas— la rigidez ha prevalecido, si bien con intensidad y magnitud diferentes por ambas partes. El segmento civil desea obtener una total subordinación y supremacía sobre el segmento militar; este último no acepta esa posición si no está acompañada de una nueva función, que le permita cierta participación política y que legitime y gratifique socialmente su actividad.

Lo aquí expuesto conduce nuevamente a un punto central, mismo que se desea enfatizar en este estudio. Varias de las áreas críticas para la recomposición de la relación civil-militar se hallan ubicadas en el elusivo y resbaladizo terreno de lo axiológico (el sistema de valores), la psicopatología política (las perspectivas psicopolíticas), la interacción de subculturas de diferentes segmentos de la sociedad y los papeles en el sistema político. La línea de resolución de esta parte del problema civil-militar está entonces vinculada a: i) el contenido de la educación políticoideológica que reciben de los militares; ii) las pautas de socialización imperantes en las Fuerzas Armadas y en el estamento civil; iii) las funciones que se le asignan a los militares en el sistema político y social.

SOCIALIZACIÓN, POLÍTICA Y FUNCIONES DEL ACTOR MILITAR

Se ha sostenido a lo largo de este trabajo la importancia de modificar los mecanismos y procesos de socialización de las Fuerzas Armadas, así como la

⁴¹ *Ibid.*, p. 294.

⁴² *Ibid.*

necesidad de asignarles nuevas funciones en la sociedad. Ambos temas ameritan un tratamiento profundo y extenso, que no puede ser realizado en esta oportunidad. Sólo cabe aquí presentar algunos elementos que pueden contribuir a superar las rígidas pautas impuestas por las Fuerzas Armadas a los procesos de socialización de sus miembros, y contribuir a un debate sobre las posibles funciones a desempeñar por los militares en la sociedad argentina.

La socialización política es el proceso por intermedio del cual la cultura política es organizada, mantenida y modificada. Todos los sistemas políticos poseen estructuras (por ejemplo, la familia, la Iglesia, el sistema educativo) que realizan esta función, moldeando las actitudes, inculcando los valores políticos y desarrollando las capacidades para la acción política de los miembros del sistema.⁴³

Los militares integran subsistemas que por sus características estructurales son relativamente cerrados; ello permite —a través de políticas y medidas adoptadas con ese propósito— restringir el impacto de los agentes de socialización externos al subsistema que provienen de la propia sociedad (pero no de aquellos transferidos por la vía de misiones técnicas, asesorías de Fuerzas Armadas de otros países) y reforzar los mecanismos propios de socialización. En el caso de las Fuerzas Armadas, la instrucción político-ideológica y profesional constituye uno de los instrumentos más poderosos para obtener cuadros de oficiales y tropa que respondan a un perfil-tipo deseado. Técnicamente, se busca obtener personal con alta capacitación profesional y apolítico. La actividad educativa, organizada en forma independiente del sistema nacional de educación, según pautas y objetivos propios y regida, en principio, por un sistema de promoción por méritos orientados a la obtención de logros, constituye la espina dorsal de la estructura burocrática militar.

Sin embargo y coincidiendo con trabajos realizados sobre otras Fuerzas Armadas de América Latina,⁴⁴ el sentido de “logro” en las Fuerzas Armadas argentinas difiere del que se posee en otras partes del aparato burocrático del Estado, en la empresa privada o en la universidad. En toda organización burocrática el reconocimiento y las recompensas son distribuidas, en parte, según la capacidad que demuestre el individuo para aceptar y cumplir con las actividades rutinarias de la organización,⁴⁵ en el espíritu y con los propósitos que la animan. Cuando esta organización es militar, esa disposición a cumplir en “letra y espíritu” —que se conoce como “aptitud profesional” y “disciplina”— adquieren un valor privilegiado; constituyen los pilares que aseguran el funcionamiento de la estructura jerárquica y vertical de la organización.

El valor predominante que alcanzan la “aptitud militar” y la “disciplina” inciden profundamente en el sistema de calificaciones y por lo tanto, en la

⁴³ Gabriel Almond y G. Bingham Powell, *Systems, Process and Policy. Comparative politics*, Little Brown and Co., 1978, cap. IV, p. 79.

⁴⁴ Carlos Astiz y José García, “The Peruvian Military: Achievement, Orientation, Training and Political Tendencies”, *The Western Political Quarterly*, vol. XXV, núm. 4, diciembre de 1972, pp. 667-668.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 668.

determinación del orden de mérito y en la evaluación de los “logros”. Así, las planillas de conceptos y evaluaciones están organizadas con un sistema de coeficientes que asignan más peso a los rubros de “disciplina” y “aptitud militar” que a las calificaciones obtenidas en las diferentes materias de estudio. Éstas, a su vez, poseen distinto grado de importancia, correspondiéndoles mayores coeficientes en las “materias técnicas o profesionales” frente a aquellas vinculadas al conocimiento de la historia y los problemas político-económicos y sociales del país.

Por último, en la calificación de mérito para el ascenso a la carrera se tienen también en cuenta las actitudes y orientaciones políticas (hasta donde haya sido posible determinarlas y en la medida en que éstas se aparten de la orientación político-ideológica subyacente que mantiene la Fuerza respectiva). La conjunción de estos factores conduce a que el sistema de calificación tienda a favorecer (excepto en el caso en que coinciden un alto nivel intelectual, de disciplina y aptitud profesional) a aquellos individuos mejor dispuestos a seguir las normas de pensamiento y conducta determinados por la institución.

Los miembros dotados de mayor inquietud y capacidad intelectual generalmente son los más proclives a vulnerar las vallas institucionales, a interesarse y actuar en el marco social externo. Ellos tienden, en la esfera interna, a cuestionar pautas de comportamiento que privilegian el mantenimiento de procedimientos rutinarios y tradicionales y la adopción de decisiones basadas, en gran medida, en el criterio de autoridad⁴⁶ en vez del de racionalidad. En atención a ello, estos individuos enfrentan el riesgo de perder posiciones, quedar marginados de los puestos principales de comando o deben retirarse en etapas relativamente tempranas de sus carreras.

De esta manera, una fracción significativa de los individuos intelectualmente más motivados para introducir cambios de fondo en la estructura, funcionamiento y objetivos de las Fuerzas Armadas no se hallan en posiciones que les permitan hacerlo, mientras otros, dotados de menor capacidad, ascienden a posiciones directivas y adoptan medidas destinadas a mantener el *status quo* y a obstaculizar el libre flujo de interacciones culturales y políticas con los restantes actores y subsistemas de la sociedad.

De lo expuesto, surge el papel vital que asume, para el éxito del proyecto de reestructuración y socialización política de las Fuerzas Armadas, la reforma del sistema de educación militar. En este sentido, el cambio de los contenidos de la educación y de los criterios de calificación y promoción constituye sólo el primer paso. El sistema de educación militar abarca desde la instrucción primaria (ej.: instrucción para conscriptos) hasta la de nivel universitario y de posgrado (estas últimas, naturalmente, sólo para ciertas especializaciones técnicas necesarias para el ejercicio de la profesión). El Estado puede incrementar sustancialmente la interacción de los miembros de las Fuerzas Armadas con las corrientes de pensamiento y los procesos sociopolíticos que se desarrollan en el resto del conjunto social, mediante la integración del subsistema de edu-

⁴⁶ *Ibid.*

cación, de los militares en el sistema de educación nacional.

Medidas prácticas, que podrían facilitar la apertura y mutua interacción de los segmentos civil y militar serían, por ejemplo: i) uniformar el grado y contenido del conocimiento básico que sobre el proceso nacional, en todas sus dimensiones (cultural, política, económica, entre otras) posean las Fuerzas Armadas y el resto de la población; ii) organizar programas especiales, adaptados a las necesidades técnicas de las Fuerzas Armadas en el sistema universitario estatal; iii) incrementar significativamente el número del personal militar que concurra a centros nacionales que dictan estos cursos (antes, casi monopolio exclusivo de los institutos y centros de las propias Fuerzas Armadas); iv) promover que el personal de oficiales, para ascender a los grados superiores de la carrera, posea un título universitario en otra disciplina, de elección voluntaria, obtenido en universidades del Estado (o en aquellas privadas expresamente autorizadas a estos efectos); v) fijar que los profesores de todas las materias no técnicas —en particular, las relacionadas con temas políticos— que se dictan en institutos de las Fuerzas Armadas a nivel de cabos y suboficiales, y de oficiales, serán designados por concurso abierto, organizado por el Ministerio de Educación, contando con la participación de los directores o jefes de estudio de los institutos correspondientes.

Las propuestas precedentes se basan en el criterio de que es necesario, sobre bases realistas, alcanzar el punto medio del espectro que cubre desde la “democratización total” de las Fuerzas Armadas (impracticable en los sistemas no socialistas, ya que atenta contra su propia estructura y procedimientos operativos) hasta las Fuerzas Armadas convertidas en el subsistema hegemónico de la sociedad o la “fortaleza militar” como un subsistema autoaislado del conjunto social. Así, la fórmula práctica puede ser encontrada —como se ha reiterado en muchas oportunidades a lo largo de este trabajo— en el campo del cambio de los valores y actitudes, en la apertura de nuevos, más amplios y flexibles canales de vinculación de los militares con la sociedad, y en la incorporación de valores sociales e insumos políticos de fuentes no militares.⁴⁷

Pero la efectiva internalización de los valores democráticos en el estamento militar requiere de una contraparte; el segmento civil también debe aceptar el carácter especial del subsistema militar y colaborar plenamente para que éste pueda alcanzar la estructura y régimen particular de valores privilegiados y de gratificaciones sociales y políticas necesarias para la defensa de la sociedad democrática.

En este sentido, debe enfrentarse claramente el desafío que significa —para toda la sociedad— identificar otras vías de participación política para los individuos que han elegido la carrera militar, así como buscar roles que permitan a las Fuerzas Armadas sentirse partícipes de la acción comunitaria.

En cuanto a la identificación de nuevos papeles sociales para las Fuerzas Armadas, la tarea, en principio, parecer ser abordable en el corto y mediano plazo. Se trata, en esencia, de sacar mayor partido e institucionalizar expe-

⁴⁷ Sam Sarkesian, “Military Professionalism. . .”, p. 295.

riencias ya tradicionalmente realizadas en el país. Así, un papel social fundamental para las Fuerzas Armadas ante la profunda crisis económica que atraviesa Argentina, consiste en volcar el esfuerzo mayor de dichas fuerzas hacia la reconstrucción nacional. En este campo, las posibilidades y la capacidad de acción del segmento militar ante un Estado que no cuenta con los medios para ello son fundamentales, particularmente en cuanto corresponde a la construcción y reparación de infraestructura, hospitales y escuelas rurales, caminos, puentes, comunicaciones, atención de desastres, zonas fronterizas y marginales. En estos y otros ámbitos de acción las Fuerzas Armadas disponen de un amplio campo para granjearse el respeto y la gratitud de la ciudadanía. Este legítimo reconocimiento a un papel social constructivo de los militares debe ser promovido por el gobierno, los partidos políticos y las distintas fuerzas sociales.

Con respecto a la participación política de los militares, parece necesario romper viejos tabúes y mirar en derredor. Existen hoy en el mundo numerosas sociedades que han desarrollado, con buenos resultados, fórmulas innovadoras que cubren desde el derecho al voto de los militares en actividad a la formación de movimientos o partidos políticos integrados por militares en retiro, que representan los intereses y perspectivas de las Fuerzas Armadas. De igual manera, las formas de concebir a las Fuerzas Armadas cubren un amplio espectro, que incluye desde el ciudadano-soldado en sus distintas variantes (Israel, Yugoslavia, Suecia y países socialistas), hasta distintos grados de modernización de las formas tradicionales (Europa Occidental y Estados Unidos).

Sin abrir juicio en este momento sobre la viabilidad y conveniencia de cada una de estas alternativas, resulta imprescindible promover un amplio debate nacional sobre este tema, con participación de todos los actores interesados. La participación de las Fuerzas Armadas en el proceso político y la obtención de legitimidad para éstas y para el sistema político en su conjunto, necesita de una mutua fertilización de valores,⁴⁸ enfoques y acciones entre los segmentos civil y militar, en múltiples sectores y niveles. Ello requiere la formulación y puesta en práctica —de manera continua y persistente— de políticas y programas orientados al logro de una nueva ética militar y de un nuevo balance civil-militar. Esta tarea es responsabilidad común de todos los argentinos.

⁴⁸ *Ibid.*