

## Fuerzas Armadas y gobierno constitucional después de Malvinas: hacia una nueva relación civil-militar

El propósito de este trabajo es el de contribuir a un debate esencial para la reconstrucción de Argentina: cuál puede ser la vía más adecuada para lograr la plena y activa reinserción de las Fuerzas Armadas en la sociedad democrática que comienza a reconstruirse a partir de la instalación de un régimen constitucional, en diciembre de 1983.

Con este objeto, en este papel se examinarán los principios, valores, organización institucional, misión y funciones a asignar a las 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 nuestra sociedad.

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 pretorianismo<sup>1</sup> en la sociedad civil. La corrupción administrativa proliferó durante el "Proceso de Reorganización Nacional", mientras que parte de los integrantes de las FF. AA. 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 quizás la peor de su historia contemporánea. En consecuencia, tanto el análisis como la formulación de propuestas deben ineludiblemente tener en cuenta estos elementos.

Es en el seno de la propia sociedad y no solamente en su componente militar donde deben buscarse las soluciones. Ello exige introducir gradualmente la semilla de profundas transformaciones estructurales, que afectan a todo el tejido cultural, económico, sociopolítico y estratégico de Argentina.

<sup>1</sup>Se entiende por "sistema pretoriano", en un sentido amplio, a aquel 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.

Democratizar la sociedad exige mucho más que la asignación y el cumplimiento de nuevos roles para las Fuerzas Armadas. La positiva inserción de éstas no podrá ser obtenida —o será efímera— de no concretarse dicha transformación. Se necesita modificar percepciones, actitudes, valores y conductas, establecer un nuevo acuerdo social, rediseñar el sistema político y económico, reestructurar el aparato del Estado y modificar las orientaciones y el contenido de la política exterior.

Esta tarea puede insumir los esfuerzos de muchos años y su análisis supera ampliamente los objetivos de este trabajo. Sin embargo, sus elementos constituyen un marco de referencia con respecto al cual, directa o indirectamente, se articulan y proyectan las interpretaciones, sugerencias y conclusiones de este estudio.

## 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 de su proceso político, una creciente institucionalización del poder militar.

Actualmente nuestro país enfrenta el problema de cómo efectuar un proceso de transición efectivo, con el mínimo de perturbaciones posibles, entre el régimen de tutela militar y frecuentes golpes de Estado que prevaleció durante los últimos cincuenta años y el sistema plenamente democrático que se desea instaurar.

Los intentos de reubicación de las FF. AA. en un sistema democrático efectuados durante las décadas pasadas no produjeron los resultados deseados; la identificación y diagnóstico de los problemas y las políticas aplicadas 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 Malvinas. Intimamente vinculada —junto con otros factores— a la aceleración del deterioro político del régimen y a su retirada de la primera línea del poder, Malvinas adquiere 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 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, contribuyeron a modificar, en cierto grado, la cosmovisión de las FF. AA. 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 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 FF. AA. a las severas condiciones que determina el marco interno en el plano político, institucional y económico. Las FF. AA. 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<sup>2</sup>:

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 y a otros conflictos; distribución del presupuesto; doctrina y misión de las FF. AA.; funciones y medios que les corresponden a cada Fuerza; responsabilidades respectivas en la guerra de 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).

<sup>2</sup>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.

Todo intento de formular criterios adecuados y elaborar una política viable, que permita alcanzar una nueva relación Estado —segundo militar— conjunto de la sociedad que sea solidaria y funcional, no puede ignorar —entre otros— la importancia de los factores e interacciones aquí señalados.

Con el propósito de contribuir al necesario debate sobre estos temas, en su primera parte el estudio analiza algunos elementos del proceso de expansión del papel político de las Fuerzas Armadas que se produce durante el régimen militar de 1976-83, y los cambios que el mismo comienza a experimentar en la etapa actual.

Como se ha señalado, a este proceso se suma el impacto que la guerra de Malvinas provoca en las FF. AA. 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 restructuración 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; actos de desobediencia, etc. 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 es también considerado en el trabajo.

Por último, la reconstrucción social y política de Argentina puede beneficiarse en alto grado del análisis de otras experiencias. La militarización y pretorianización de los sistemas políticos, en América Latina como en otras regiones, no es un fenómeno nuevo, presentando ciertos rasgos básicos compartidos, junto a especificidades esenciales. En atención a ello, el trabajo examina el proceso de reinsertión democrática de las Fuerzas Armadas en México, Venezuela y España, señalando aquellos elementos cuya aplicación podría resultar útil en el caso argentino.

#### PRINCIPALES ENFOQUES GENERALMENTE ADOPTADOS PARA EL ANÁLISIS DE LOS RÉGIMENES MILITARES

Conviene iniciar el tratamiento del tema con una rápida revisión de los principales enfoques utilizados para examinar los factores vinculados a la generación, evolución y comportamiento de los regímenes militares en América Latina y en particular, en el Cono Sur<sup>3</sup>.

<sup>3</sup>En esta esquemática presentación sólo se intenta identificar algunas características de las principales líneas de interpretativas contemporáneas. Debe des-

Como se observará, cada uno de estos intentos de caracterización enfatiza distintos elementos, a los cuales atribuye particular importancia. Con base en ellos, se elaboran diferentes propuestas para dar solución a los problemas sociopolíticos y económicos vinculados a la existencia de estos regímenes. De la óptica y los elementos del diagnóstico que se privilegien, dependerá entonces, en gran medida, el tipo de propuesta que se considere adecuada.

a) *Relaciones Estado-Sociedad*

Pone énfasis en el análisis de las relaciones entre el Estado y la sociedad, la transformación del Estado y del régimen político, señalando las formas de dominación social que corresponden a la existencia de distintos regímenes<sup>4</sup> (fascistas, corporativos, etc.). Considera al régimen militar como "autoritario" en función de la organización de la distribución del poder en el seno de la sociedad y las vías de control, presión y articulación de intereses que utiliza. Está interesado en conocer los efectos de la intervención militar sobre el Estado y la sociedad.

b) *Las FF. AA. como ente corporativo*

En el contexto presentado en el punto anterior, se destacan aquellos enfoques que centran su interés en el examen del estamento militar, los efectos de los cambios que éste ha sufrido en términos de formación ideológica y profesional y en su equipamiento, así como el papel que juegan las instituciones militares (el "estado militar") y la militarización de las instituciones políticas (el "Estado Militar")<sup>5</sup> en las relaciones entre el Estado y la sociedad. En este marco, se privilegia el examen de las "Doctrinas de Seguridad Nacional"; las FF. AA. como actor político y el proceso de ideologización y profesionalización de los militares.

c) *Las FF. AA. como elemento vinculado al proceso económico y a los actores en él dominantes*

Esta temática surge con diferentes causas, explicaciones y consecuencias, en distintos enfoques.

---

tacarse que, en muchos casos, estos enfoques no se presentan como *excluyentes*, sino que los diversos autores ponen énfasis en una u otra aproximación teórica.

<sup>4</sup>Según la definición propuesta por Fernando Henrique Cardoso, se entiende por "régimen" las reglas formales que vinculan a las principales instituciones políticas y la naturaleza política de los vínculos entre los ciudadanos y quienes gobiernan. Ver F. H. Cardoso, "On the characterization of Authoritarian regimes in Latin America", en D. Collier, Ed. *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press, 1979, pp. 38-39.

<sup>5</sup>Ver por ejemplo, Alain Rouquié, *L'Etat militaire en Amérique Latine*, Ed. Seuil, París, 1982, p. 21.

Por ejemplo, los que perciben a las FF. AA. como un elemento modernizador, favorable al desarrollo económico (y desfavorable a la democracia) de los países subdesarrollados<sup>6</sup>, y aquellos que consideran a estos regímenes como elementos que corresponden a una particular fase del desarrollo capitalista dependiente<sup>7</sup>. En estos últimos, se focaliza el análisis en los conflictos de clase vinculados a la necesidad de llevar a cabo un proceso de acumulación capitalista, con una alta asimetría en la distribución de la riqueza generada, y el papel que desempeñan las FF. AA. como agente que neutraliza o destruye los esfuerzos de la clase trabajadora que se oponen a ello<sup>8</sup>. En suma, se tiende a establecer una correspondencia directa entre los actores económicos dominantes y el tipo de régimen.

#### d) Importancia de los actores externos predominantes

Una orientación que ha surgido con énfasis durante los últimos años y que se integra, en grado variable, a los enfoques precedentemente señalados, privilegia la influencia de los factores externos vinculados al predominio estadounidense sobre la región. Por una parte, enfatiza el papel que juegan las potencias industrializadas, y los Estados Unidos en particular, como fuerzas de apoyo al mantenimiento y organización de estructuras sociopolíticas y económicas en los países en desarrollo que sirvan a las necesidades de la restructuración capitalista. Por la otra, en función de intereses estratégicos y de seguridad (enfrentamiento Este-Oeste), los Estados Unidos intentan homogeneizar a las Fuerzas Armadas latinoamericanas, tanto en el terreno ideológico como en los de la doctrina, perfil institucional, funciones y dotación de medios (ej.: Doctrina de la "Seguridad Nacional", concepción del enemigo interno y praxis de la "guerra antisubversiva").

Al otorgar relieve a algunos factores y desechar a otros, cada uno de estos enfoques presenta significativas limitaciones. Así, los primeros, a) y b), al examinar las relaciones entre Estado, sociedad y régimen político y el carácter corporativo de las FF. AA., pueden minimizar la importancia del contexto específico en que se desarro-

<sup>6</sup>Ver por ejemplo, Irwing Horowitz, "Militarization, Modernization and Mobilization: The Third World Development patterns reexamined", en K. Fidel. Ed. *Militarism in Developing Countries*, New Brunswick, Transaction Books, 1971, p. 304 y subsiguientes.

<sup>7</sup>Pueden aquí citarse, entre otros, los trabajos de Guillermo O'Donnell sobre el Estado burocrático-autoritario.

<sup>8</sup>Ver el excelente papel de Manuel Antonio Garretón —que ha servido en parte para la organización de este punto del trabajo— sobre la caracterización de los regímenes militares en el Cono Sur y los resultados alcanzados por sus proyectos. M. A. Garretón, "Proyecto, trayectoria y fracaso de los regímenes militares en el Cono Sur: un balance", *Alternativas*, N° 2, enero-abril 1984, Centro de Estudios de Realidad Contemporánea, A. H. C., Santiago, 1984, pp. 7 y 8.

llan los hechos<sup>9</sup>, perdiendo así el necesario contacto con las particulares condiciones sociopolíticas y económicas existentes.

Asimismo, surge cierto determinismo como resultado del enfoque presentado en el punto c). De acuerdo con sus hipótesis, en ambos casos resultaría casi inevitable el contar con un régimen militar durante ciertas etapas del desarrollo del sistema capitalista. No obstante, estando instrumentalmente limitados a fases particulares de éste, podría deducirse que los regímenes militares no tendrían por qué presentarse en otras circunstancias. Así, los regímenes militares constituirían regímenes de excepción<sup>10</sup>. La observación del contexto latinoamericano contemporáneo, empero, debilita este tipo de interpretaciones, que presentan, junto al riesgo de un determinismo económico, la posibilidad de diluir actores sociales y políticos concretos en la interacción más general y abstracta de las clases sociales<sup>11</sup>.

Por último, la caracterización de las FF. AA. latinoamericanas como simples agentes automáticamente subordinados a la potencia hegemónica de la región y a las fuerzas del capitalismo mundial, ofrece una visión distorsionada de los hechos. Ignora la existencia de intereses y motivaciones endógenas de las FF. AA. que integran no sólo su cosmovisión, sino que contribuyen a orientar sus acciones, en muchos casos, con significativa autonomía sectorial. Estos componentes se hallan estrechamente vinculados a la percepción de los militares del "interés nacional" y corporativo. En la actualidad se pueden identificar con facilidad temas y sectores (ej.: resistencia por parte de las FF. AA. a la apertura democrática; vinculaciones con con otras potencias; política nuclear, etc.) en los cuales existe esta diferenciación de intereses entre los Estados Unidos y las fuerzas armadas de la región.

Los comentarios realizados sugieren la conveniencia de vincular, en la medida de lo posible, los elementos fundamentales de cada uno de los enfoques aquí presentados. Si bien individualmente ellos presentan carencias, en su conjunto ofrecen posibilidades más ricas para el tratamiento del tema.

#### 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

<sup>9</sup>Ibid.

<sup>10</sup>La observación corresponde a A. Rouquié, *L'Etat militaire...*, obr. cit., página 417.

<sup>11</sup>M. A. Garretón, "Proyecto, trayectoria y fracaso...", art. cit., pp. 7-8.

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". Éstos, 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 le cabe desempeñar al Estado.

iii) Las Fuerzas Armadas desarrollaron intereses corporativos de toda índole. Ejercían directo control 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 cuasi monopolístico de la fuerza, permitieron afectar la orientación y el desarrollo del proceso político interno.

iv) Como consecuencia de lo expresado precedentemente, 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.

zación. y el grado de disenso 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 ejercerá 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<sup>12</sup>.

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 la sociedad ha contribuido

<sup>12</sup>Augusto Varas, “Las Fuerzas Armadas y el Militarismo Latinoamericano”, trabajo presentado en el Seminario “Democracia, Autodeterminación y FF. AA. en América Latina y el Caribe”, Lima, 31 enero al 5 febrero 1983, pp. 1-5.

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 Malvinas; incremento del presupuesto de las Fuerzas Armadas, etc.).

En suma, en una sociedad que presenta un alto grado de disenso 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 FF. AA. con otros sectores de la sociedad, a la debilidad de liderazgo civil democrático para imponer control sobre ellas<sup>13</sup> 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.

#### EL ROL DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA ARGENTINA CONTEMPORÁNEA

En el punto anterior se han presentado descriptivamente los principales rasgos que caracterizan la situación de las Fuerzas Armadas en términos de sus interacciones con la sociedad y el Estado, al asumir el poder el gobierno constitucional. Se debe ahora examinar sus causas.

Los motivos que pueden generar una intervención directa de los militares y la toma del poder político son numerosas y han sido analizadas<sup>14</sup>. Entre ellas, cabe mencionar: a) el anti-colonialismo;

<sup>13</sup>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.

<sup>14</sup>Ver, entre otros: Robert M. Price "A Theoretical approach to Military Role in New States: Reference-group theory and the Ghananian Case", *World Politics*, xxxiii, April 1971; Ali A. Mazrui, *Soldiers and Kinsmen: The Making of a Military Ethnocracy*, Sage, Calif., 1975; David Colliers, *Squatters and Oligarchs: Authoritarian Rule and Policy change in Peru*, John Hopkins, Baltimore, 1976; Amos Perlmutter, "The Comparative Analysis of Military Regimes: Formations, Aspirations and Achievements", *World Politics*, Vol. xxxiii, October 1980, Nº 1; José Nun, *Latin America: The Hegemonic Crisis and the Military Coop.*, Ins-

b) el nacionalismo; c) la protección de las ventajas, autonomía y poder de que goza la institución en el marco del sistema; d) el propósito de lograr (o mantener) la unidad y cohesión nacional alrededor de un proyecto social, político y económico específico; e) el deseo de promover el desarrollo económico y la modernización y f) la preservación del sistema frente a lo que se percibe como nuevas formas de desestabilización y cambios inducidos desde el exterior.

Dentro de este amplio marco de razones posibles —varias de las cuales se aplican en el caso del último régimen militar argentino b); d); e); f)— es necesario detenerse en el examen de un hecho nuevo: el surgimiento de un proyecto político propio y específico por parte de las Fuerzas Armadas y la intención de éstas de intervenir en forma permanente en el proceso político desde posiciones de poder. Ejemplo de ello son la materialización “sin plazos” del nuevo proyecto y, supuesta, una eventual retirada a un segundo plano con la restitución del gobierno a los cuales, el mantenimiento de funciones de “control”. Se requiere, en consecuencia, observar los cambios que se han producido en la situación estructural, en las orientaciones motivacionales y en las actitudes y percepciones de las Fuerzas Armadas<sup>15</sup>, teniendo en cuenta las situaciones específicas que presenta el marco societal argentino y el internacional en el interior de los cuales ellos se generan.

#### *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<sup>16</sup>. Hasta el momento del golpe del General Onganía, las Fuerzas Armadas se habían limitado a contribuir a imponer temporalmente hegemonías, nucleando autoritariamente a ciertos sectores sociales y excluyendo a otros, alrededor de algún tipo de proyecto nacional<sup>17</sup>.

---

titude of International Studies, Univ. of California, *Politics of Modernization* Series Nº 7, 1966; Rubén Perina, *Onganía, Levingston, Lanusse, los militares en la política argentina*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1983; Alain Rouquié, *L'Etat Militaire en Amérique Latine*, Ed. Seuil, 1982; Rouquié, *Poder Militar y Sociedad Política en la Argentina* (I y II), Emecé, 1982.

<sup>15</sup>Amos Perlmutter, *The Comparative Analysis of Military...* art. cit., páginas 98-99.

<sup>16</sup>Alain Rouquié, *Poder Militar y Sociedad Política en la Argentina II, 1943-1973*, Emecé, Buenos Aires, 1982, p. 420.

<sup>17</sup>Roberto Russell y Teresa Carballal, “Democracia y Autoritarismo en Ar-

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 funcionamiento del sistema político y económico según las pautas deseadas, las Fuerzas Armadas retornaban a sus cuarteles<sup>18</sup>. Eran éstas intervenciones que podrían ser calificadas como "coyunturales"<sup>19</sup>; 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" (1966-73), comienza a producirse un cambio esencial en el papel que las FF. AA. se autoasignan en la sociedad. Esta transformación se completa con el gobierno militar que corresponde al período denominado "Proceso de Reorganización Nacional" (1976-83). Los militares asumen ahora el rol de agente transformador<sup>20</sup>, mediante la aplicación de su propio proyecto, distinto al de otros grupos, pero vinculado con algunos de ellos.

Sin pretender que sean éstos los únicos factores actuantes, debe enfatizarse, a los fines de este trabajo, la importancia que adquieren los cambios producidos en la naturaleza de las instituciones militares y en la percepción de las FF. AA. del papel que ellas deben cumplir en la sociedad. Se observa así que los cambios en el papel del militar con respecto a la sociedad y al Estado (identificable, entre otros factores, por la modificación de la doctrina, funciones y autopercepción del militar) constituyen elementos críticos<sup>21</sup> para entender lo que ha sucedido y, naturalmente, para la búsqueda de soluciones en el futuro.

Que las FF. AA. 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 FF. AA. no encuentran un papel que cumplir en la sociedad<sup>22</sup> que satisfaga sus crecientes expectativas y necesidades.

---

gentina. 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.

<sup>18</sup>Ibid.

<sup>19</sup>Alexandre de S. L. Barros and Edmundo Campos, "The politics of military intervention and withdrawal in South America", Instituto Universitario de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), October 1980, p. 14.

<sup>20</sup>R. Russell y T. Carballal, "Democracia y Autoritarismo... trab. cit.

<sup>21</sup>Amos Perlmutter, *The Comparative Analysis of...*, art. cit., pp. 98-99.

<sup>22</sup>Alexandre S. C. Barros and Edmundo Campos, "The politics of...", trab. cit., pp. 16-17.

En el caso de la Argentina, se ha señalado que además de la función de defensa externa (función que durante la mayor parte del tiempo sólo se presenta como una actividad potencial), las FF. AA. actuaron como agente de arbitraje político-social. Distintos grupos de la sociedad acudieron a ellas para lograr objetivos particulares, quebrando las reglas del juego político y el orden institucional establecido. Por parte de los militares, la intervención respondía a intereses complejos: preservar su autonomía y prerrogativas corporativas (ej.: no interferencia de los civiles en cuestiones tales como ascensos, remuneraciones, reequipamiento, doctrina y reestructuración de las Fuerzas) y restaurar o establecer, según el caso, mediante apoyos y alianzas selectivas con algunos grupos sociales, cierto orden político, orientación económica y cohesión social que ellos percibían como amenazados.

Durante la década del sesenta, con el gobierno militar que se inicia en 1966 cobra fuerza la "Doctrina de la Seguridad Nacional"<sup>28</sup>. Su contenido integra el pensamiento geopolítico tradicional del ejército argentino con la teoría de "Desarrollo y Seguridad" elaborada por los Estados Unidos e impartida en los cursos ofrecidos a las FF. AA. de América Latina. A estos componentes se irán agregando gradualmente, en los años siguientes, elementos de la doctrina militar francesa.

Indochina en la experiencia francesa y Vietnam y la actividad guerrillera latinoamericana en la estadounidense, contribuyen a enfatizar la existencia de una nueva forma de conflicto globalizante y permanente, que se desarrolla en todas las dimensiones de la vida social, política, económica y cultural de un país, bajo modos de lucha informales e inclusive no militares. Es la tesis del "enemigo interno" de orientación marxista, vinculado a grupos, movimientos y potencias comunistas.

Partiendo de estos elementos, la "Revolución Argentina" contribuye a la elaboración de una doctrina propia. En ella, un elemento central es la vinculación de la seguridad nacional con el desarrollo, de forma tal que ambos resultan interdependientes. Como lo afirmara el primer líder de ese golpe militar, el General Onganía, en la Conferencia de Presidentes de Punta del Este —"De la misma manera en que nosotros necesitamos seguridad para alcanzar el desarrollo, podremos luego beneficiarnos con el desarrollo para proteger nuestra seguridad".

Si la obtención de condiciones adecuadas de desarrollo econó-

<sup>28</sup>Entre la innumerable bibliografía que existe sobre el tema, se sugiere: Manuel A. Garretón, "De la Seguridad Nacional a la Nueva Institucionalidad", *Foro Internacional*, México, Vol. XIX, julio-septiembre, 1978; Joseph Comblin, *La Doctrina de la Seguridad Nacional* (varias ediciones); *Doctrinas de Seguridad Nacional*, Gral. Edgardo Mercado Jarrín, Documento de Trabajo, Instituto Peruano de Estudios Políticos y Estratégicos, Lima, 1983.

mico y social satisfice los requerimientos de la Seguridad Nacional, el que éste sea obtenido se convierte en materia de vital interés para las FF. AA. Por esta vía se generan necesidades de participación, seguimiento o control, por parte de los militares, sobre todas las actividades vinculadas al desarrollo nacional.

Se presenta entonces un doble fenómeno. Por una parte, se produce una notable expansión del rol de los militares<sup>24</sup> con respecto al aparato del Estado, y por la otra, las FF. AA. hallan una nueva tarea que cumplir<sup>25</sup> que —ante sus ojos y los de algunos grupos— los justifica y legitima en el seno de la sociedad. Como lo expresa en 1964 el General Guglielmelli, una “tercera vía” entre la intromisión de las FF. AA. en el proceso político y un profesionalismo abstencionista tradicional, podía hallarse en la noción del Ejército al servicio del desarrollo económico”.

Con el “Proceso de Reorganización Nacional” (1976-83) que se inicia con la presidencia del General Videla en abril de 1976, las FF. AA. superan en lo político el esquema corporativo del General Onganía e intentan reorganizar completamente al país<sup>26</sup>. Desean eliminar definitivamente el desgastante movimiento pendular entre fuerzas políticas antagónicas y la competencia entre distintos proyectos nacionales que habían caracterizado a las décadas anteriores y que alcanza un punto crítico durante el interregno del gobierno peronista (1973-1976), particularmente con el afianzamiento de un intento de conquista del poder político mediante la lucha armada.

El nuevo proyecto militar<sup>27</sup> propone introducir un profundo reordenamiento de la sociedad argentina y de su papel internacional. Para ello, las FF. AA. contaban con modificar la inserción de Argentina en el sistema económico mundial mediante la aplicación de un modelo neoliberal de economía abierta, teóricamente capaz de aprovechar las ventajas comparativas en el sistema capitalista mundial. En la política internacional, el proyecto buscaba incrementar la capacidad estratégica de Argentina mediante su participación directa en acciones relativas al conflicto Este-Oeste, por intermedio de la aceptación de una vinculación subordinada —en sectores específicos— al subsistema liderado por los Estados Unidos.

La puesta en práctica de este proyecto significa, en el plano económico interno, una reducción del aparato y del papel del Estado; la acumulación y redistribución de los ingresos en favor de sectores

<sup>24</sup>Alexandre S. C. Barros and Edmundo Campos, “The politics of ...”, doc. cit., *ibid.*

<sup>25</sup>*Ibid.*

<sup>26</sup>Ver, Carlos J. Moneta, “Elementos para el análisis del proceso de decisiones...”, *trab. cit.*

<sup>27</sup>Ver, Carlos J. Moneta, “El conflicto de las Islas Malvinas en el contexto de la política exterior argentina”, en R. Russell, Comp., *América Latina y la Guerra del Atlántico Sur*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1984.

que dominan el sistema financiero, la producción primaria y algunos sectores industriales. En el plano político, la nueva estructura económica debe ser integrada armónicamente con la organización de un sistema político autoritario y jerárquico, que restringe al máximo la participación política de las mayorías, a partir de un concepto de democracia "limitada" y "selectiva". Su función es la de garantizar "orden social" y "estabilidad" al proceso en su conjunto.

Nuevamente las FF. AA. han ampliado su objetivo; se trata ahora de actuar como agente de transformación del conjunto de la sociedad, sus reglas de funcionamiento y sus instituciones. 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 rol privilegiado que en él le corresponde a las Fuerzas Armadas. Además, se intensifica el énfasis puesto en algunos elementos (ej.: la "seguridad", entendida como "lucha subversiva", 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 rol de las FF. AA., que ocupan, sin intermediaciones, nuevos campos de acción (ej.: las relaciones exteriores).

*La retirada del poder político; frustraciones y ausencia de un rol alternativo satisfactorio*

No obstante, la vastedad y heterogeneidad del rol 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 ellos restringen la participación política, es decir, a grandes sectores de la sociedad. El modelo de reinsertión económica en el sistema internacional constituye un resonante fracaso y la dramática derrota de 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 FF. AA. el convencimiento de que "debería haberse hecho más"; que el intento falló por "insuficiente" aplicación del Proyecto<sup>23</sup>, junto al deseo de continuar usufructuando beneficios

<sup>23</sup>El análisis teórico sobre este punto ha sido realizado por Alexandre S. C. Barros y Edmundo Campos en su trabajo "The politics of military interven-

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, etc.) que motivaron la toma del poder. A este cuadro se suman las medidas que se adopten 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 contrainsurgencia, escalafón de las FF. AA, programas de estudio, etc.) y la posición que éste asume con respecto a la conducción del conflicto de las islas Malvinas.

Se presentan, en consecuencia, problemas interdependientes de naturaleza psicológica, ideológica, profesional, social, política y económica que deben ser enfrentados globalmente si se desea integrar de manera efectiva a las FF. AA. en un proceso democrático.

#### *Necesidad de proveer un nuevo papel para las FF. AA. en la sociedad argentina*

Las consideraciones realizadas señalan la importancia fundamental que adquiere reestructurar el papel de los militares en la sociedad. Ello requiere un esfuerzo sustancial, a realizar en la dimensión institucional y social del segmento militar. Comprende los contenidos de su educación; las reglas de funcionamiento interno y de articulación de intereses con respecto al proceso político y al aparato del Estado; sus formas de vinculación con la sociedad civil y la atención de sus necesidades profesionales y económicas. Pero, en primer lugar, exige identificar y elaborar, conceptualmente —y luego materializar— aquellos elementos que permitan a los militares cumplir un papel político y social que les provea de una satisfacción psicológica y profesional alternativa, al menos equivalente a la que obtenían con el ejercicio de su rol de “árbitros” y de “transformadores” de la sociedad.

Este tema —uno de los esenciales para asegurar el mantenimiento de un sistema democrático— no ha merecido hasta el presente un análisis y debate nacional acorde con su importancia. Las medidas que se adopten para disciplinar y reestructurar a las FF. AA. 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

---

tion...”. El autor del presente estudio ha podido constatar, por intermedio de conversaciones mantenidas con altos jefes militares del “Proceso de Reorganización Nacional”, que este factor forma parte de su racionalización sobre el período considerado.

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 transformación y por la otra, que los militares hallen un papel político legítimo y satisfactorio que desempeñar (o sea, erradicar el mito del papel "no político" de las FF. AA.).

#### LA MODIFICACIÓN DE LOS PATRONES IDEOLÓGICOS DE LAS FF. AA.

##### *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 un determinado segmento de la sociedad posee 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<sup>29</sup>.

La conducta de una organización política compleja —tal es el caso de las FF. AA.— está determinada por conjuntos de decisiones en cuya formulación intervienen numerosos elementos. La "apreciación de la situación" que los militares elaboran depende —en gran medida— de factores psicológicos (psiquis, patrones de aprendizaje, referentes valorativos) y por lo tanto, subjetivos. Lo que el decisor evalúa como "situación objetiva" puede hallarse muy alejada de la realidad, según se la define externamente.

En este contexto, distintas teorías psicoanalíticas<sup>30</sup> han señalado las causas posibles y la importancia de los prejuicios y estereotipos en la formación de las actitudes intergrupales e internacionales. Una de ellas<sup>31</sup> establece la tendencia de los seres humanos a redu-

<sup>29</sup>Herbert C. Kelman, ed. *International Behavior: A Social-Psychological Analysis*, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1965, pp. 24-25.

<sup>30</sup>Ver, entre otros, Gordon W. Allport, *The nature of Prejudice*. Cambridge, Addison-Wasley, 1954; Else Frenkel-Brunswick, "Intolerance of Ambiguity as and emotional and perceptual personality variable" *Journal of Personality*, XVIII, U.S., September, 1949; J. Dougherty and P. Pfaltzgraff, Jr. *Contending Theories of International Relations*, Lippincott Company, Philadelphia, 1971, Chapter 7, "Microcosmic Theories of Conflict", pp. 221-232, Karen Horney, *Neurosis and Human Growth*, Norton and Co., New York, 1950.

<sup>31</sup>Else Frenkel-Brunswick, "Intolerance of Ambiguity...", art. cit., páginas 108-143.

cir la ansiedad y frustración provocada 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.

Esta "intolerancia a la ambigüedad", la organización de apreciaciones basadas, en gran parte, en prejuicios y estereotipos, no resulta, naturalmente, monopolio de las FF. AA. y afecta a los distintos estamentos de la sociedad. No obstante, dadas las características y contenidos de su proceso de socialización y aprendizaje y los valores que por intermedio de éste se le infunden, los militares tienden en mayor grado (al igual que algunos grupos de rígida ortodoxia de izquierda y de derecha), a la aceptación de estereotipos como base de sus juicios y de su conducta, en tanto éstos permiten mantener o afirmar la doctrina y los principios básicos que rigen la estructura militar.

#### *Persistencia y cambio de valores y percepciones en las FF. AA.*

Para que sea posible el mantenimiento del sistema democrático, es necesario que las FF. AA. modifiquen algunos componentes claves de su pensamiento, 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 FF. AA. 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 FF. AA.

El primer elemento clave que continúa, en gran medida, vigente en el pensamiento militar, es la doctrina de Seguridad Nacional. La doctrina de la Seguridad Nacional 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 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 Malvinas), existen diferencias de objetivos e intereses en el plano económico y aún en el estratégico, en el seno del bloque occidental (ej.: entre Argentina e Inglaterra y los Estados Unidos), si bien 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 la Argentina.

Por último, el enfoque geopolítico siempre puso énfasis en la distribución de poder en los ámbitos regional y subregional, en la importancia de los conflictos limítrofes, en la voluntad de los Estados de defender y aún acrecentar su territorio e incrementar los recursos que constituyen las bases de su poder nacional. En el caso específico de Argentina, consideró como problemas principales —además de los señalados— la distribución de poder con Brasil y Chile y la pauta de relaciones vigentes con los Estados Unidos<sup>82</sup>.

En este contexto, ¿cuáles son algunos de los elementos y orientaciones básicas que componen el perfil de valores y percepciones en los escalones medios y superiores de oficiales de las FF. AA.? Se intenta a continuación 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")<sup>83</sup>, pero surge un conflicto dentro de la propia civilización occidental, "entre la concepción tomista, medieval 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"<sup>84</sup>. Un conflicto en

<sup>82</sup>Carlos J. Moneta, "Argentine Foreign Policy — the Cold War", en *The impact of the Cold War: Reconsiderations*, Edit. by Joseph M. Siracusa and Glen St. John Barclay, Kennikat Press, Port Washington, N. York, 1977.

<sup>83</sup>Capitán de Corbeta Héctor Varela, "El conflicto ideológico argentino-norteamericano", *Boletín del Centro Naval*, N° 737, Buenos Aires, octubre-diciembre 1983, p. 35, y conversaciones con oficiales superiores del Ejército y la Armada.

<sup>84</sup>Ibid., p. 336.

que los "ideales y valores tradicionales latinoamericanos y especialmente los hispanoamericanos, están en abierta pugna con los norteamericanos, de neta raíz sajona"<sup>35</sup>. En particular, este conflicto ideológico se presenta entre Argentina y los Estados Unidos<sup>36</sup>.

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"<sup>37</sup>. Por otra parte, existen acuerdos tácitos entre los 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 tercermundista, 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 los Estados Unidos a Inglaterra ubica a la superpotencia en una situación especial; es necesario aceptar su rol 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 adoptada en la guerra de las Malvinas, los Estados Unidos han demostrado —"que no posee las condiciones propias de un líder, revelando graves falencias como conductor del mundo occidental... el apoyo norteamericano carece de confiabilidad. La posición de Estados Unidos en América Latina quedó gravemente resentida"<sup>38</sup>. En otros enfoques, los Estados Unidos son calificados directamente como enemigo, junto con Inglaterra<sup>39</sup>.

<sup>35</sup>Ibid.

<sup>36</sup>Ibid.

<sup>37</sup>Capitanes de Fragata Carlos A. Frasch y Horacio J. Piuma, "Autonomía y Soberanía", *Boletín del Centro Naval* Nº 736, julio-septiembre 1983, p. 243.

<sup>38</sup>General de División Osiris Villegas, "La guerra de las Malvinas", *Revista de la Escuela de Defensa Nacional*, Nº 30, Buenos Aires, agosto de 1982, p. 103.

<sup>39</sup>Capitanes de Fragata Frasch y Piuma, "Autonomía y...", p. 243 y H. Tibupeña, "La guerra de las Malvinas", *Revista Cruz del Sur*, Instituto Latinoamericano de Estudios Geopolíticos, Año 1, Nº 1, pp. 24-25.

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 los Estados Unidos y responden a sus objetivos.

### c) La CEE y Europa Occidental

La CEE (al apoyar a Inglaterra en las Malvinas) "indirectamente atacó a toda Latinoamérica, que es lo único europeo que hay en el mundo fuera de Europa... (Europa) ha tomado su decisión en función de espúeos intereses económicos, cediendo al chantaje inglés... corre el riesgo de privarse de un mercado (Argentina) y abrírselo a la competencia de Japón<sup>40</sup>. —"La CEE ha erigido barreras prácticamente impenetrables a la importación de alimentos... los efectos del proteccionismo de la CEE sobre nuestra economía se hacen cada vez más evidentes"<sup>41</sup>.

Se reconoce que Argentina presenta un cuadro de relaciones inestables con las potencias occidentales; se da como causa de esta situación el hecho de que el país ha sido capaz de adoptar decisiones independientes de las acordadas en la "cúpula" occidental. Además, el sistema occidental prestó apoyo a las "organizaciones izquierdistas defensoras de los derechos humanos", las que "en realidad facilitan la supervivencia del comunismo fuera de la Cortina de Hierro"<sup>42</sup>.

Por esta causa, se debe desconfiar de la mayoría de los organismos internacionales e intergubernamentales y de la propia Europa, que ya no es un socio "confiable". Europa Occidental es demasiado débil en su trato con la URSS; permite el "comunismo disfrazado" en la actividad de asociaciones políticas de distinto género y con el advenimiento de gobiernos socialdemócratas el peligro de la marxización del continente se ha incrementado considerablemente.

Lo aquí señalado no descarta que las FF. AA. no sean capaces de percibir —y aún de apoyar— con realismo y pragmatismo, un intento de revitalización de un eje con Europa Occidental, preferentemente articulado en base a acuerdos sectoriales específicos. No obstante, debe destacarse que existe ahora una percepción más sofisticada sobre la relatividad de los alineamientos (antes, inevitables y permanentes) y la posibilidad de que se produzcan cambios rápidos en ellos, si las circunstancias varían.

<sup>40</sup>General de División Osiris Villegas, "La guerra de...", art. cit. pp. 104-105.

<sup>41</sup>Contralmirante Carlos M. Mazzoni, "Los Objetivos Nacionales", *Boletín del Centro Naval*, Nº 736, Buenos Aires, julio-septiembre 1983, p. 194.

<sup>42</sup>"Autonomía y...", art. cit. p. 244.

d) *Malvinas*

Por último, subsisten las traumáticas secuelas de Malvinas, que ofrecen 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 con sus recursos en un medio internacional en el que el derecho sigue dominado por la fuerza<sup>43</sup>.

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"<sup>44</sup>. 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"<sup>45</sup>, 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.

e) *Unión Soviética*

Sin intervenir en el conflicto de Malvinas, ha resultado la potencia más beneficiada ya que —...“al divorciarse los Estados Unidos de Latinoamérica, ha posibilitado a la Unión Soviética reforzar su ya lograda infiltración ideológica en el continente” y “asegurarse una fuente abastecedora de recursos alimentarios que le permitan liberarse paulatinamente de la dependencia que, en ese rubro, la mantenía unida a Norteamérica”<sup>46</sup>. En este mismo sentido, se señala que las exportaciones argentinas se han polarizado gradualmente, en forma peligrosa, hacia la URSS<sup>47</sup>.

f) *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”<sup>48</sup>. América Latina es, a par-

<sup>43</sup>Ibid, p. 246.

<sup>44</sup>Ibid, p. 247.

<sup>45</sup>Ibid, p. 244.

<sup>46</sup>General de División Osiris Villegas, "La guerra de ....", art. cit., p. 104.

<sup>47</sup>Contralmirante Carlos M. Mazzoni, "Los Objetivos...", art. cit., p. 194.

<sup>48</sup>General de División Osiris Villegas, "La guerra...", pp. 106-107.

tir del conflicto de Malvinas, un aliado de Argentina y debe favorecerse un proceso gradual de integración regional<sup>49</sup>.

No obstante, otros enfoques, si bien reconocen un avance en el entendimiento y la concertación de políticas de los países latino-americanos frente a problemas externos comunes, mantienen un alto grado de preocupación por una asimetría, desfavorable para la 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”<sup>50</sup>.

g) *La guerra subversiva*

Con respecto a este tema, que asume una importancia vital en el intento de reconstruir la convivencia social y el proceso democrático en la Argentina, no se detectan cambios mayores. Las FF. AA. justifican ampliamente lo actuado, considerándolo una “guerra de la nación”<sup>51</sup> ejecutada con el interés y el apoyo de pueblo y gobierno. Las medidas adoptadas por el actual gobierno para juzgar a los militares que actuaron 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.

Sin embargo, frente a posiciones maximalistas como la señalada, aparecen interpretaciones más cercanas a la realidad (ver punto h)).

h) *Manco 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 enfren-

<sup>49</sup>Tibupeña, “La guerra de...”, art. cit. y conversaciones con oficiales superiores del Estado Mayor Conjunto.

<sup>50</sup>Contralmirante Schaer, “Reflexiones para encarar y definir una estrategia para las próximas décadas”, *Boletín del Centro Naval*, Nº 737, Buenos Aires, pp. 388-389.

<sup>51</sup>“Autonomía y ...”, art. cit. p.

ta 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 la Argentina. La relativa riqueza conceptual que presentan estas posiciones, amerita que sean citadas con la debida extensión:

—"Expresar que la agresión subversiva sufrida por nuestro país fue simplemente un ataque desatado y dirigido por el Centro del poder mundial del comunismo, sería una excesiva simplificación. Fue además un conflicto que se desarrolló por los aspectos negativos de nuestra condición (interrupción del proceso constitucional por gobiernos de facto, deterioro del liderazgo, debilidad de las asociaciones intermedias, deterioro de los partidos, tendencias corporativistas, declinación económica, condiciones de vida, salud, educación, etc.)".

—... "el nivel medio de cultura y educación no es suficiente (en la Argentina) como para que funcionara aceptablemente una moderna democracia pluralista"<sup>52</sup>.

—Estos últimos años han provocado un profundo desgaste de las Fuerzas Armadas... las causas de esta situación son complejas, pero debe destacarse el hecho de que los errores no fueron corregidos, pese a las fuertes alarmas que se dieron desde muchos sectores, porque los que debían reaccionar eran insensibles a las señales de fuera de su sistema. Y esto —creemos— es propio de todo sistema cerrado: si no hay poderes equilibrantes que nos fuercen a conciliar y contemporizar, tendemos a no desviarnos de nuestros planes originales (aunque las situaciones cambien) atribuyendo las posibles disonancias a intentos interesados o confabulatorios, es decir, espúreos<sup>53</sup>.

—"Las Fuerzas Armadas en función de gobierno demostraron ciertas características constantes. Fuera de algunas excepciones, no procuraron el juego y el equilibrio de poderes, ni la revitalización del sistema representativo y la participación sectorial y ciudadana"<sup>54</sup>.

—"Supongamos ahora, con optimismo, que comenzáramos a desarrollar los siguientes procesos de ajuste<sup>55</sup>:

<sup>52</sup>La cita es del Contralmirante C. Mazzoni, "Los Objetivos...", art. cit., página 192. El comentario sobre la socialdemocracia fue realizado por oficiales de alto rango del Ejército.

<sup>53</sup>Ibid, p. 194.

<sup>54</sup>Ibid, pp. 194-195. (El subrayado es nuestro).

<sup>55</sup>Ibid, p. 195.

- \* Sistema político representativo. Ejercicio de la democracia.
- \* Incorporación del peronismo al elenco político republicano, como un partido similar a los demás.
- \* Erradicación de las intervenciones militares. Profesionalización de las FF. AA.
- \* Orientación de la expansión económica hacia un afinamiento regional.
- \* Mantenimiento, en el mediano plazo, del actual nivel de "socialismo económico".
- \* —"Los socialistas se reconocen marxistas, pero repudian el totalitarismo; desde el punto de vista democrático, la diferencia entre el marxismo totalitario y el socialismo democrático es abismal... claramente su vocación es actuar sobre el campo económico, en pos de objetivos de igualdad o justicia redistributiva. En el extremo, el socialismo aparece como el heredero de los genuinos éxitos del capitalismo liberal—... el tema de nuestro siglo, por antonomasia, es el de la incorporación del socialismo al sistema democrático"<sup>56</sup>.

Cabe destacar que, para otros oficiales de alto rango que ocupan posiciones actualmente en el gobierno constitucional, la favorable disposición de éste con respecto a los contenidos ideológicos de la socialdemocracia europea y los muy positivos vínculos desarrollados con gobiernos europeos que pertenecen a esa línea política, favorecen la introducción de "corpúsculos extraños" en los cuadros políticos y en la orientación del Partido Radical y del Gobierno. En su esencia, se teme que este vínculo con la socialdemocracia favorezca una penetración marxista encubierta<sup>57</sup>.

#### i) *Hipótesis de conflicto en el marco geopolítico*<sup>58</sup>

Por último, sin abrir juicio sobre ellas, es necesario incluir las hipótesis de conflicto que las FF. AA. considerarán, 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"—<sup>59</sup>.

<sup>56</sup>Ibid, pp. 195-196.

<sup>57</sup>Conversaciones mantenidas con miembros del Estado Mayor Conjunto y Jefes y Oficiales de las distintas Fuerzas.

<sup>58</sup>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 "Tcnl. D. Manuel de Lururiaga", Círculo de Oficiales de la Reserva de las FF. AA. de la Nación, Buenos Aires, 20 de marzo de 1984.

<sup>59</sup>Ibid, p. 1.

De acuerdo con la apreciación realizada por un Instituto de Estudios del Círculo de Oficiales de Reserva de las FF. AA 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 el Brasil por la hegemonía regional.

### 1) *Islas Malvinas*

La presencia militar británica en las islas Malvinas surge como una hipótesis de guerra a partir del fracasado intento de recuperación de las islas en 1982. El carácter de esta hipótesis depende de cómo se interpreta la naturaleza de dicha ocupación militar: 1) como una necesidad de política interna del gobierno de la señora Thatcher (y por lo tanto, no debe considerársela permanente, ya que está sometida a fuertes presiones internacionales e internas, representando además un enorme costo económico) o 2), como consecuencia de una decisión estratégica de la NATO (en cuyo caso adquiriría carácter permanente, con independencia de las condiciones de la política interna británica).

La evaluación de las Fuerzas Armadas es que la fortificación de Malvinas se inserta en un proyecto de largo plazo de la NATO, de militarización del Atlántico Sur. Las islas ocupadas por los ingleses integrarían una cadena de bases insulares —Trinidad (Brasil) Malvinas y Georgias (base aeronaval a ser erigida por Inglaterra)— que se vincularían por el Índico con el uso de la base naval sudafricana de Simonstown y Diego García y, hacia el Pacífico, con una base a construir por Chile en Isla de Pascua; hacia el Norte, por el Atlántico por intermedio de la isla Ascensión (Inglaterra) y la base aeronaval de Azores (Portugal, cedida a los Estados Unidos).

### 2) *Chile*

En la oportunidad en que se elaboraron estas hipótesis de conflicto, aún no se había alcanzado el acuerdo entre Argentina y Chile respecto al Beagle y la hipótesis de un conflicto bélico poseía un peso significativo en los sectores militares a ambos lados de la cordillera de los Andes. Puede suponerse que la solución del conflicto reducirá drásticamente la importancia de esta hipótesis, si bien no es probable que alcance a eliminarla, en virtud de los siguientes factores, que preocupan a las FF. AA. ante lo que perciben como una continuación y profundización de la cooperación chileno-británica: 1) participación logística de Chile en la provisión de elementos para la "fortaleza Malvinas"; 2) incidentes relativos a la presencia inglesa en el sur chileno durante la guerra; 3) realización

de maniobras navales conjuntas (no confirmadas); 4) cesión de una base inglesa en la Antártida, en la isla Adelaida<sup>60</sup>; 5) la eventual construcción de una base chilena en la Isla de Pascua, a la cual tendrían acceso Inglaterra y los Estados Unidos.

### 3) *Brasil*

La tradicional sensibilidad de las FF. AA. argentinas —y de otros actores políticos subnacionales<sup>61</sup>— ante el crecimiento del potencial económico y militar del Brasil no ha disminuido en grado suficiente, pese a los acuerdos obtenidos en la Cuenca del Plata a principios de esta década y a la notable mejora en las relaciones bilaterales y en la cooperación establecida entre ambos países. El conflicto de Malvinas, además de alertar al Brasil sobre la posibilidad de verse envuelto en un conflicto bélico con un país occidental desarrollado en defensa de sus derechos, parece haber provocado cierta inquietud con respecto a Argentina.

Por otra parte, el “gran salto adelante” logrado por Brasil en materia de industria militar y muy particularmente, los acuerdos sobre cooperación industrial-militar y sobre Ciencia y Tecnología firmados con los Estados Unidos en febrero de 1984<sup>62</sup>, junto a una serie de medidas adoptadas después de la guerra de Malvinas para incrementar rápidamente los recursos humanos y de equipo disponibles para el uso bélico, han preocupado seriamente a los militares argentinos. Los acuerdos citados, que contemplan la asociación de Brasil y los Estados Unidos para la producción de material bélico, la provisión de armamento sofisticado al Brasil y la cooperación en áreas tecnológicas de avanzada, contribuye a acrecentar la asimetría de potenciales entre Argentina y Brasil en estos sectores.

Independientemente de la evaluación que estas apreciaciones puedan merecerle a un observador externo<sup>63</sup>, en el pensamiento mi-

<sup>60</sup>Cable AF, Londres, 8 diciembre 1984.

<sup>61</sup>Sobre este tema ver: Stanley Hilton, “Las relaciones argentino-brasileñas: el punto de vista del Brasil”, y Joseph Tulchin, “La relación argentino-brasileña: el punto de vista argentino”, en Carlos J. Moneta, Comp. *Geopolítica y Política del Poder en el Atlántico Sur*, Edit. Pleamar, Buenos Aires, 1984.

<sup>62</sup>Memorandum de Entendimiento sobre *Cooperação Industrial — Militar Brasil—Estados Unidos*, Brasilia, 6 de Fevereiro de 1984; *Acordo sobre Cooperação em Ciencia e Tecnologia*, Brasilia, 6/2/84.

<sup>63</sup>Al respecto, pueden plantearse los siguientes argumentos para una reflexión sobre el tema: i) la idea de una base anglo-estadounidense en las Malvinas no cuenta con el apoyo unánime de los miembros de la NATO; España e Italia ya han formulado reservas, el gobierno socialdemócrata de la RFA se pronunció en contra y Francia expuso también objeciones; ii) los partidos laborista y socialdemócrata ingleses están opuestos a este eventual proyecto; iii) se presentarían serios problemas logísticos y estratégicos en virtud de una sobredimensionada extensión de la cadena de aprovisionamiento (esto podría ser solucionado por los Estados Unidos) y una dispersión de las fuerzas navales y aéreas de la NATO

litar 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 NATO. El hecho de figurar Inglaterra en un lugar predominante en dos de estas hipótesis y el papel central que asumen los 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 los Estados Unidos, estrategia a seguir con el problema de Malvinas y orientación y alcances de la política argentina en el Cono Sur.

*Cambios en los paradigmas de las FF. AA. como base para la modificación del papel de las FF. AA.*

Lo expuesto señala la presencia de distintas percepciones sobre el régimen internacional, la inserción que en él corresponde a la 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 FF. AA.

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 Malvinas y del balance de los resultados obtenidos por el último régimen militar, los integrantes de las FF. AA. 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 los Estados Unidos y de Europa Occidental con respecto a la Argentina; ii) la valoriza-

---

más allá del marco geográfico para el cual fue originalmente dimensionado; iv) se plantearía una aguda reacción de la opinión pública latinoamericana y de un alto número de sus gobiernos (a la cual se sumaría parte de la opinión pública interna estadounidense). La única alternativa que reduciría drásticamente algunos de estos obstáculos sería precisamente la que alentaron parte de las FF. AA. durante el período 1976-1983: obtener la devolución de la soberanía formal de las islas, concediendo derechos para el uso de una base militar (ver nuestro estudio "El conflicto de las islas Malvinas en el contexto de la ...", trab. cit. p. 13).

ción 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 de borde para la reconstrucción del sistema político y el rol 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 desarrollados occidentales, 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 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 restructuración 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 FF. AA. 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 restructuración de las FF. AA. 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<sup>64</sup>.

<sup>64</sup>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.

No obstante, subsisten diferencias sobre el contenido y alcances de la reestructuración y la forma de llevarla a cabo. Además, un factor vital de diseño —que atraviesa y fragmenta al conjunto social y se expresa tumultuosamente en el plano político— lo constituye la estrategia a adoptar 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.

El disenso 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 FF. AA., posiciones contradictorias sobre la reestructuración y reequipamiento de las Fuerzas, así como con respecto a la distribución de poder que debe reflejar la relación civil-militar. No es dable observar, en cambio, señales importantes de disenso con respecto a la actuación de las FF. AA. durante la “guerra contra la subversión”.

Las posiciones en el seno de las FF. AA. 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<sup>65</sup>, han debido hacer frente a planteos, críticas e intentos de desestabilización<sup>66</sup>.

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 anterior-

<sup>65</sup>Entre las numerosas declaraciones existentes, ver, a modo de ejemplo: “La Aeronáutica quiere vivir en democracia” CLARÍN, 30 abril, 1984, p. 6; “Argentina: Definiciones sobre el rol del Ejército en el futuro”, Cable ips, Buenos Aires, mayo 29, 1984; “Las FF. AA. servirán al poder político”, CLARÍN, Buenos Aires, 10 febrero, 1984, p. 8; “El Presidente convocó en Mendoza a la integración de civiles y militares”, CLARÍN, 30 mayo, 1984, p. 4.

<sup>66</sup>Nos referiremos 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 junio, 1984, p. 12; “Niegan malestar en la Armada”, CLARÍN, 30 julio, 1984, p. 12; Arquindegui denunció una campaña contra el Ejército”, CLARÍN, 30 junio, 1984, p. 12; Críticas en la causa de oficiales retirados”, CLARÍN, 7 julio, 1984, p. 2; “Los cambios en el Ejército, cronología de la crisis”, CLARÍN, 5 julio, 1984, p. 4; “Relevan a Arquindegui y a otros tres generales”, CLARÍN, 5 junio, 1984, p. 2; “Los comandantes acatan al Presidente”, CLARÍN, 3 julio, 1984, p. 2; “Crítico a la prensa un jefe castrense”, CLARÍN, 7 julio, 1984, p. 6; “Alfonsín domina en la Argentina primera crisis militar”, *El Universal*, Caracas, 6 julio, 1984.

res, 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<sup>67</sup>. Así, las FF. AA. vinculaban positivamente a los Estados 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; los 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; Malvinas, al igual que otros hechos negativos relevantes en el contexto de las relaciones externas, son minimizados.

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, etc.; "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 FF. AA. con respecto a Chile y al Brasil, a pesar de la solución del conflicto del

<sup>67</sup>Ver, por ejemplo: Ole Holsti, "The Belief System and National Images", en James N. Rosenau, *International Politics and Foreign Policy*, The Free Press, N. York, 1969, pp. 543-545; K. Boulding, "National Images and International Systems", *Journal of Conflict Resolution*, III, 1958, pp. 120-131.

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 FF. AA. 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 medidas adoptadas de común acuerdo por las FF. AA. 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, cuál es la actitud que en cada caso predomina dependerá de la capacidad desarrollada para ampliar el conjunto de alternativas conocidas, evaluarlas y seleccionar entre ellas; 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 quebrar los moldes y pautas del pensamiento autoritario.

MALVINAS Y EL PROYECTO DE "REORGANIZACIÓN NACIONAL".  
COOPERACIÓN Y CONFLICTO ENTRE LAS FUERZAS ARMADAS Y LOS  
SECTORES ECONÓMICOS DOMINANTES

Tras identificar los elementos básicos de la cosmovisión militar, en el punto anterior se ha afirmado que —entre otros factores— el conflicto de Malvinas ha contribuido a introducir cambios en la perspectiva de las FF. AA. sobre la política exterior, el modelo económico y los actores políticos que satisfacen su visión de los intereses nacionales. Además, ha promovido un examen crítico sobre cuáles son las alianzas internas más adecuadas para el logro de sus fines.

En este contexto, conviene examinar las interacciones que con respecto a la conducción del problema de Malvinas se generaron entre los militares y los grupos financieros y empresariales argentinos vinculados al sistema transnacional, durante el régimen de "Reorganización Nacional".

El proyecto de los grupos financieros y empresariales transnacionalizados que constituyen, junto con las Fuerzas Armadas, los actores predominantes durante el período señalado, enfatiza la necesidad de mantener la plena movilidad de los factores de producción (especialmente del capital-dinero), de reinsertar a la Argentina en

el sistema capitalista, aprovechando sus ventajas comparativas, y de modernizar al país por intermedio de la restructuración de su perfil industrial. Privilegiaba, además, la posesión de activos monetarios y de reservas internacionales<sup>68</sup> y percibía a estos elementos como símbolos e instrumentos adecuados para el ejercicio del poder. Por otra parte, restaba importancia al espacio y a la propiedad de los recursos naturales, en la medida en que ellos no fueran susceptibles de ser explotados según su conveniencia<sup>69</sup>.

Cabe aquí hacer notar que esta falta de preocupación por la protección del espacio nacional y la debilidad consiguiente de la política de defensa territorial aplicada, fue también una característica del proyecto nacional de la burguesía explotadora de la pampa húmeda en el siglo XIX, que no otorgó mayor importancia al territorio situado más allá de las zonas de producción económicamente rentable<sup>70</sup>.

En consecuencia, la perspectiva sostenida por el segmento empresarial-financiero tiende a subvalorizar el espacio nacional en aquellas áreas no directamente útiles para la obtención de beneficios económicos. Su enfoque y la asignación de valores difiere significativamente de los que mantienen los militares en cuanto a la importancia que poseen los problemas territoriales y de límites, particularmente, aquéllos vinculados con el uso de recursos naturales. Al respecto, las FF. AA. sostienen la óptica conceptual tradicional, que privilegia la soberanía territorial como a un valor en sí mismo. El caso de Malvinas da lugar al desarrollo de interacciones conflictivas entre las Fuerzas Armadas y el segmento económico dominante, precisamente en virtud de estas diferencias.

El proyecto que el Ministro de Economía, Martínez de Hoz, presenta y es aceptado por los jefes del golpe militar de 1976, se basa en que el nuevo modelo económico permitirá disponer de abundantes recursos monetarios y de reservas internacionales que constituyen —en el entender de este grupo empresarial-financiero— medios que permiten acceder a distintas dimensiones del poder, entre ellas, al poder militar (ej.: permiten la adquisición de armamentos y el mantenimiento de FF. AA. numerosas).

Este argumento contribuye a explicar cómo hasta el “momento

<sup>68</sup>Raúl Green, “Argentine 1976-81, Croissance et décadence d’un project: le capital national dans le processus économique”, CETRAL, Document de Travail N° 3, París, 1982, p. 11.

<sup>69</sup>Carlos Moneta, “La dimensión energética de las relaciones entre América Latina, los Estados Unidos y Europa Occidental”, en Wolff Grabendorff y Rioridan Roett, *América Latina, Europa Occidental y Estados Unidos. ¿Un nuevo triángulo atlántico?*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1984.

<sup>70</sup>Juan Carlos Puig, “La política exterior argentina y sus tendencias profundas”, *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, Año 1, N° 1, Buenos Aires, enero-abril de 1975, p. 17.

de la verdad", es decir, el propio conflicto bélico, gran parte de las Fuerzas Armadas —o al menos, sus niveles jerárquicos de más alta graduación— permanecen satisfechos con la capacidad que les brinda el Estado de proveer fondos para el gasto militar por intermedio de la conducción económica que ejerce este grupo financiero privado, insertado en la tecnocracia. Estos recursos cubren la adquisición de armamentos sofisticados, la expansión de las Fuerzas y una redistribución del ingreso favorable a sus cuadros.

Esta satisfacción de los intereses de las Fuerzas Armadas (que a su vez le otorga libertad de acción al grupo económico predominante), se logra, en parte, reduciendo el gasto fiscal mediante una contracción de las inversiones estatales productivas (ej.: el gasto militar se incrementa en Argentina, del 1,66 por ciento del PNB en 1974 al 3,09 por ciento en 1981<sup>71</sup>, y mediante la privatización del sector estatal de la economía.

Este trueque, considerado mutuamente conveniente, se vio fortalecido por el peculado en que incurrieron ciertos jefes de las FF. AA., y se halla parcialmente sustentado en los fundamentos del pensamiento militar. Para las FF. AA., la posesión de armamentos modernos y en general, el incremento del poder bélico, cumple varias funciones. Provee status, otorgándoles mayor prestigio ante sus pares, a la vez que las dotan de capacidad disuasiva frente a otros países.

Los militares estimaron contar con los medios necesarios para lograr soluciones relativamente favorables en los conflictos limítrofes pendientes y en la tradicional reivindicación de la soberanía sobre las Islas Malvinas y los archipiélagos del Atlántico Sur. Dada la importancia atribuida en nuestras sociedades a la variable "modernización", el disponer de armamentos tecnológicamente avanzados condujo a suponer que disponía de excelentes cartas de triunfo en la ecuación de los factores del poder bélico.

Sin embargo, subsistían contradicciones básicas no resueltas en el interior del segmento dominante constituido por las Fuerzas Armadas y algunos grupos económicos.

En primer lugar, la política de privatización de los sectores económicos controlados por el Estado que pone en práctica Martínez de Hoz genera tensiones y antagonismos en el seno de las Fuerzas Armadas, porque amenaza sus intereses económicos corporativos y las posibilidades de poseer y desarrollar elementos propios de defensa.

Así, los intentos de Martínez de Hoz y su equipo económico de "privatizar" el sector industrial controlado por los militares (indus-

<sup>71</sup>Mario Esteban Carranza, "The role of military expenditure in the development process: the Argentina case, 1946-1980", *Nordic Journal of Latin American Studies*, Univ. of Stockholm, Vol. XII: 1-2, 1983, Tabla 7 y p. 149.

tria siderúrgica y petroquímica y empresas correspondientes a Fabricaciones Militares Argentinas), generó fuerte resistencia en amplios sectores de las Fuerzas Armadas, particularmente en el Ejército, que dirige Fabricaciones Militares. Esas acciones fueron percibidas por las FF. AA. como un serio obstáculo para alcanzar cierto grado de autosuficiencia industrial, requisito necesario para poder contar con posibilidades de éxito en un conflicto bélico<sup>72</sup>.

Según se ha señalado, la perspectiva ideológica de los grupos económicos predominantes no ofrecía elementos suficientemente confiables de apoyo a las ideas-fuerza que guiaban a las Fuerzas Armadas en la defensa del espacio territorial. De igual manera, el enfoque neoliberal de estos actores económicos no prestaban mayor atención al componente geopolítico de la cosmovisión militar, tradicionalmente preocupada por las asimetrías en la distribución del poder en el ámbito subregional del Cono Sur, la presencia inglesa en las Malvinas y la situación de la Antártida.

Ambos elementos contribuyen a explicar cómo los grupos económicos que compartían el poder concibieron la solución del histórico conflicto por la posesión de Malvinas que Argentina mantenía con Inglaterra. La estrategia de negociación del diferendo fue elaborada atendiendo a su propio esquema de referencia, es decir, a la maximización del beneficio económico y la satisfacción de los intereses y compromisos transnacionales.

Cabe recordar que la estrategia inglesa de fines de la década del setenta y principios de los años ochenta elude el problema central de la soberanía sobre las islas Malvinas y los restantes archipiélagos mediante aproximaciones indirectas, que enfatizaban la cooperación económica entre Inglaterra y Argentina. Inglaterra promovía el aprovechamiento coordinado o compartido de los recursos naturales de las Malvinas y de sus zonas adyacentes (hidrocarburos, pesca, krill), sin resolver el problema sustantivo.

Esta posición encuentra buena acogida en el Ministro de Economía argentino, Martínez de Hoz. El propio Ministro realiza consultas en Londres con grupos comerciales y financieros privados y con las autoridades del Foreign Office. La estrategia de la "diplomacia económica" argentina se basó en la posibilidad de obtener un aporte financiero y tecnológico de las empresas petroleras transnacionales con matriz en Londres, para la explotación de los hidrocarburos en las cuencas patagónicas y malvinenses. Martínez de Hoz señala que ésta es la línea de trabajo adoptada, al afirmar, en ocasión de su último viaje a la capital inglesa, en junio de 1980,

<sup>72</sup>Ver por ejemplo, H. Tibupeña, "La guerra de las Malvinas. Conclusiones y Enseñanzas", *Cruz del Sur*, Instituto Latinoamericano de Estudios Geopolíticos (LADG), Buenos Aires, Año 1, N° 1, pp. 26-27.

que se podía avanzar con Inglaterra en acuerdos de exploración petrolera conjunta<sup>73</sup>.

Sin embargo, durante 1981 las tratativas con Inglaterra, lejos de prosperar, se tornan más duras, en virtud de la insistencia inglesa en tener en cuenta los deseos de los isleños y del no reconocimiento por Londres de los derechos argentinos a realizar la prospección petrolífera de un sector de la Cuenca austral ("Magallanes Este")<sup>74</sup>. A ello se suma, en el ámbito interno, la lucha desencadenada por obtener control del gobierno entre distintos sectores de las Fuerzas Armadas.

Esta disputa, en la cual participan diversas facciones del grupo económico predominante, abarca el juego de apetencias personales y la determinación de la política a adoptar ante la crisis económica y social que vivía el país y el notorio fracaso del "Proceso de Reorganización Nacional". Se genera en este período una creciente fractura entre el grupo económico permanente y las FF. AA. sobre la estrategia a seguir con respecto a Malvinas.

#### *Enseñanzas de la interacción civil-militar del "Proceso de Reorganización Nacional"*

La guerra de Malvinas demuestra dramáticamente la reducción en la capacidad de defensa que significa carecer de una industria capaz de sustentar el esfuerzo bélico y la enorme dificultad que representa tener que depender de la adquisición en el exterior de armamentos, equipos y partes durante el conflicto, en virtud del bloqueo que imponen los Estados Unidos y otros actores industrializados.

Deja de ser viable o se vuelve muy difícil de mantener —para los grupos económicos internos predominantes— la neutralización de las demandas y presiones de los militares mediante un flujo continuo de recursos para la satisfacción de sus intereses.

¿Cuáles son algunas de las consecuencias más importantes de este proceso?:

1. Se consolida en las Fuerzas Armadas cierta concepción de la "Seguridad Nacional" en virtud de: i) la capacidad que el régimen militar mantuvo a lo largo de la mayor parte del período del "Proceso de Reorganización Nacional", de satisfacer con creces sus necesidades de armamentos y sus intereses corporativos; ii) la debilidad de la defensa de la soberanía territorial en el proyecto del gru-

<sup>73</sup>Ver Osiris Troiani, *Malvinas (i). Martínez de Hoz en Londres*, El Cid Editor, Buenos Aires 1982.

<sup>74</sup>Carlos J. Moneta, "El conflicto de las Malvinas en el contexto...", trab. cit., sección "La conducción de la política con respecto a Malvinas", pp. 16-22.

po económico predominante y, iii) el fortalecimiento de la perspectiva geopolítica como marco ideológico-estratégico de referencia

La concepción militar resultante privilegia la utilización de medios bélicos para la solución de los diferendos y mantiene un enfoque de las relaciones entre Estados que percibe al conflicto como elemento central de las interacciones del sistema internacional. En consecuencia, las Fuerzas Armadas asumen la exclusividad de la defensa, desvalorizando los otros medios de que dispone el Estado-nación para el ejercicio de su política internacional, tales como la negociación diplomática.

2. De igual manera, ante lo que evalúan en el sector civil como una falta de interés y preocupación por los problemas de la defensa nacional o la aplicación por ese sector de estrategias y medios equivocados (ej.: soluciones "pacifistas" o "economicistas"), las FF. AA. tienden a fortalecer su percepción de que son las legítimas depositarias e intérpretes de la "defensa de la patria" y del "ser nacional", así como los únicos actores que poseen los medios y el conocimiento para asumir su tarea.

3. Los factores mencionados en los puntos precedentes contribuyen a que surjan necesidades de carácter "permanente" para las FF. AA.: i) contar con fuentes más autónomas de fabricación y provisión de armamentos; ii) participar, en mayor grado, en las decisiones de política exterior vinculadas a conflictos y a temas de interés para la defensa nacional.

Si las apreciaciones aquí realizadas son correctas, surgen varias conclusiones de gran importancia para la conducción que realice el gobierno democrático:

a) Debe fortalecerse rápidamente en el terreno ideológico, político y operativo, el concepto (y su aplicación) de la defensa nacional como una responsabilidad integralmente compartida por el conjunto de la sociedad, que de manera alguna constituye un patrimonio exclusivo de las FF. AA.

b) Deben de asegurarse institucionalmente canales de participación adecuados para que las FF. AA. expresen sus puntos de vista —y puedan confrontarlos con otras percepciones y enfoques— en el proceso de decisiones de política exterior vinculadas al tema de la defensa nacional.

c) Deben crearse las bases para el desarrollo de una industria nacional e intrarregional que satisfaga las necesidades esenciales de defensa.

d) Debe realizarse un esfuerzo importante y continuado para incrementar, cualitativa y cuantitativamente, el espectro de conocimientos de las FF. AA. en el campo de la ciencia política, la economía y las relaciones internacionales, de manera tal que éstas contri-

buyan a modificar los rígidos estereotipos sobre el mundo externo y las explicaciones monocausales que hoy aún mantiene el grueso de las FF. AA. Esta apertura del pensamiento militar, orientada hacia un enfoque relativista, pragmático y pluralista, debe también dar paso a un ejercicio de síntesis entre las distintas percepciones, identificación de problemas y soluciones para la defensa, que mantienen distintos actores internos que poseen competencia y legitimidad para ello (ej.: Ministerio de RR. EE. y Presidencia, Congreso Nacional, partidos políticos, grupos de interés, académicos, etc.).

Los puntos aquí señalados no descansan solamente en un ejercicio reflexivo sobre el tema. Así, se han detectado fundadas inquietudes en las FF. AA. sobre las dificultades que éstas enfrentan actualmente para hacer conocer sus puntos de vista sobre temas de la defensa nacional a distintos órganos del gobierno. Por otra parte, la política puesta en práctica en el campo nuclear y en la construcción y desarrollo de armamentos no resulta adecuada para la evolución de la defensa nacional en el largo plazo<sup>75</sup>.

Además, los esfuerzos que las autoridades de la administración radical están realizando para imponer el concepto de la "defensa como responsabilidad social compartida", si bien están adecuadamente orientados, aún se hallan lejos de ser suficientes. Asimismo, la reforma de los planes e instituciones de enseñanza y adiestramiento de las FF. AA. que con acierto la administración radical está tratando de llevar a cabo, requiere cuantiosos recursos, contar con un profundo conocimiento de la mentalidad militar<sup>76</sup> y disponer de un largo período de tiempo en funcionamiento, para que puedan apreciarse sus resultados.

Por último, más allá de los funcionarios del gobierno con competencia directa en el tema, de las Comisiones de Defensa en el Congreso Nacional y de grupos reducidos de intelectuales, periodis-

<sup>75</sup>En este campo, el panorama es altamente negativo y en el entender del autor, se han cometido serios errores en la conducción de la política nuclear en sus aspectos externos e internos. En el marco interno, la reducción de los programas y la reasignación de las prioridades ha conducido no sólo a un éxodo de especialistas y científicos civiles de la CNEA que resultarán ireemplazables en el mediano y largo plazo, sino que también ha provocado que un alto porcentaje del reducido grupo de oficiales de las FF. AA. que contaban con especializaciones de alto nivel en la materia, haya solicitado su retiro y emigrado al exterior.

<sup>76</sup>Uno de los problemas básicos que se enfrentan para la formulación y puesta en práctica de una política eficaz en esta materia es el relativamente reducido número de educadores, políticos, burócratas, científicos sociales, psicólogos, especialistas en medios de comunicación, profesionales y técnicos que cuentan con un adecuado conocimiento de las motivaciones, orientaciones e interacciones que se desarrollan en el seno de las FF. AA. Menos es aún el número de oficiales de las FF. AA. especializados en algunas de las disciplinas mencionadas, que una vez retirados del servicio activo, haya focalizado sus trabajos en el área de la relación civil-militar.

tas, dirigentes y miembros de los partidos políticos<sup>77</sup>, el resto de los argentinos parece advertir sólo algunos de los signos más críticos —por ejemplo, el problema de los desaparecidos— que expresan las tensiones e interacciones conflictivas que se están produciendo entre el estamento civil y militar de nuestra sociedad.

Este bajo estado de conciencia sobre la magnitud de los problemas existentes y el pobre conocimiento que se posee respecto al espectro de medidas innovadoras y profundas que debería ponerse en práctica para alcanzar soluciones adecuadas, conspira contra el éxito de la política que está llevando a cabo el gobierno nacional. No sólo falta el necesario apoyo político; a ello se suma que la sociedad civil y las FF. AA., a pesar de algunos signos alentadores<sup>78</sup>, todavía poseen una capacidad muy reducida para identificar alternativas y discutir las entre sí y transmitirle sus recomendaciones al gobierno para alimentar con nuevos enfoques y opciones el debate interno. De igual manera, es muy baja la capacidad social de movilizarse (excepción del tema de los desaparecidos), para lograr que se concreten las metas perseguidas. Resta aquí, entonces, un inmenso campo de acción, de responsabilidad común para todos los estratos de la sociedad, que debería ser activado sin demora.

#### CONCEPTOS Y NECESIDADES DE DEFENSA EN EL PROYECTO DE UN GOBIERNO DEMOCRÁTICO

##### *Algunos requerimientos de un proyecto democrático*

Entre los objetivos esenciales del gobierno figura la consolidación y el fortalecimiento de las instituciones y del régimen democrático. Para ello, entre otros requisitos, es fundamental proveer de estabilidad al proceso político que se inició en diciembre de 1983.

Varios factores constituyen la principal amenaza a esa estabilidad en el corto y mediano plazo: la crisis económica, la tensión social y la posibilidad de que los militares intentan adueñarse nuevamente del poder. Dado que estos factores interactúan entre sí (si bien no todos poseen la misma capacidad de afectar a los otros y

<sup>77</sup>Ver, entre otros, "Analizar el presupuesto de las FF. AA.", *Clarín*, 27 junio, 1984; "Propuesta peronista sobre las FF. AA.", *Clarín*, 4 diciembre 1983; "Diputados peronistas proponen un sistema de Defensa Nacional que sirva a las necesidades de la democracia", *La Razón*, 12 mayo, 1984; "El planeamiento de las FF. AA.", *Clarín*, 28 mayo, 1984.

<sup>78</sup>En este sentido, constituye un signo alentador que los partidos políticos mayoritarios cuenten con el apoyo de Centros e Institutos dedicados al estudio de los problemas de la Defensa Nacional, que se hayan organizado otros institutos de carácter independiente y, muy particularmente, que comiencen a surgir Centros de reflexión de orientación democrática en las propias filas de las FF. AA. (ej.: Centro de Militares para la Democracia Argentina (CEMIDA)).

al proceso), las medidas que se adopten para solucionar los problemas en cualesquiera de estas áreas deben de tener en cuenta sus efectos en las restantes. Así, por ejemplo, la política económica es clave para disminuir las turbulencias sociales y en menor grado, para satisfacer las necesidades de la defensa, que resulten compatibles con la situación actual.

#### a) *Requerimientos en el campo económico*

En el plano económico, la transformación de la estructura productiva y la crisis heredada del régimen militar, junto a la severa situación internacional, exigen una inserción distinta de Argentina en el sistema mundial. A ello podría contribuir una vinculación estrecha y preferencial con América Latina y la puesta en marcha de un esfuerzo continuado en materia de diversificación de las relaciones económicas. Estas acciones deberían formar parte de una estrategia global de concertación y asociación en el ámbito latinoamericano, y de multiplicación de los ejes de vinculación externa hacia el resto del mundo, que también comprendiera el plano político y estratégico.

Parece conveniente obtener un perfil productivo muy diversificado, donde la industria ocupe un papel relevante, permitiendo la incorporación de las innovaciones tecnológicas mediante formas de especialización intrasectorial<sup>79</sup>. Ello facilitaría la concertación económica con otros países, en particular, mediante el comercio de complementación con América Latina<sup>80</sup>. En esta región, las severas limitaciones existentes al desarrollo normal de las operaciones de comercio en virtud de la crisis, obligan a buscar otras alternativas, entre ellas, la organización de una parte sustancial del comercio en base a los mecanismos del intercambio compensado<sup>81</sup>.

La actividad económica podría ser organizada en tres planos. El primero incluiría actividades primarias y agro-industriales; el se-

<sup>79</sup>Un modelo de este tipo ha sido presentado por Roberto Lavagna, *El Proyecto Argentino: Tres modelos alternativos*, Instituto de Economía Aplicada y Sociedad, Series Trabajos, N° 3, Buenos Aires, 1982. Con respecto al sector industrial en particular, puede resultar útil analizar estas ideas en el contexto de la política industrial que ha fijado el gobierno del Presidente Alfonsín. (Ver, por ejemplo, "Alfonsín delineó modelo para la industrialización del país", *Clarín*, 7 de septiembre, 1984).

<sup>80</sup>Al respecto, ver la propuesta del SELA y la CEPAL, *Bases para una respuesta de América Latina a la crisis económica internacional*, SELA, junio de 1983 y el compromiso político en favor de la cooperación e integración económica regional adoptado por los países latinoamericanos en Quito, en enero de 1984 (*Declaración y Plan de Acción de Quito*, Conferencia Económica Latinoamericana, Quito 9-13 enero, 1984).

<sup>81</sup>Ver, *Latin America: The potential for countertrade*, SELA, Doc. SP/CL/X.O/DR N° 6, 26 julio, 1984.

gundo, aquellas que pueden ser desarrolladas y están en situación de competencia a nivel regional y el tercero, las productoras de bienes no comerciales, orientadas con un fin social.

El segundo ámbito incluiría actividades industriales organizadas en el marco de un sistema de complementación y crecimiento asociado con América Latina. Allí se encontrarían ubicados los componentes de punta que exigen un mayor esfuerzo de reestructuración industrial y que contienen un mayor porcentaje de innovaciones tecnológicas: la electrónica, el aprovechamiento petroquímico de los hidrocarburos argentinos, los fertilizantes, la biogenética, las máquinas herramientas, el desarrollo de empresas de consultoría y la industria nuclear<sup>82</sup>.

Este perfil productivo puede contribuir a incrementar la viabilidad económica y estratégica relativa de Argentina, teniendo en cuenta la crisis de la economía mundial y la muy probable continuación de esas tendencias —al menos, para América Latina— durante los próximos años. También ofrecería mejores condiciones relativas para efectuar una redistribución del ingreso y obtener una mayor capacidad de empleo en el marco interno, apoyando el establecimiento de una sociedad pluralista, equitativa y participativa.

La transformación de la estructura económica y del perfil productivo contribuiría a restar poder a los grupos económicos dominantes, al modificarse las bases que le dan sustentación. Así, podría reducirse la importancia relativa del sector financiero y del sector empresarial transnacionalizado y controlarse mejor sus modos de operación.

Esta reestructuración resulta, asimismo, de particular importancia para satisfacer los requerimientos que en el campos de la producción de armamentos presentan las Fuerzas Armadas. Se estaría en condiciones de atender parte de sus necesidades básicas, así como algunos sectores industriales de punta. No obstante, debe ser la industria estatal, administrada por civiles y el empresariado privado, los que se hallen a cargo de la gestión y producción, bajo especificaciones determinadas por las FF. AA. y en plena coordinación con éstas.

#### b) *Las FF. AA. y la nueva concepción de Defensa*

Si bien los cambios propuestos en el ámbito económico deben vencer grandes obstáculos para su puesta en práctica, se cuenta por lo menos con experiencia anterior en la modificación de la inserción económica internacional y en el cambio del perfil productivo de Argentina. El desafío es igualmente complejo, pero casi inédito,

<sup>82</sup>Roberto Lavagna, *El Proyecto Argentino...*, *trabj. cit.*

en el campo de la defensa. Se trata aquí de un actor social que si bien se plegará tácticamente, entregando espacio político, se resistirá a modificar lo esencial de su cosmovisión, sus intereses corporativos y sus objetivos, de no mediar la acción concertada de una serie de factores internos y externos a las Fuerzas Armadas en el ámbito nacional e internacional.

Un primer ámbito de acción, de particular relieve, lo constituye el proceso de reestructuración de las FF. AA. Éste representa en sí mismo un punto de partida. En ese contexto, las fisuras y quiebras del orden jerárquico y disciplinario interno a que diera lugar la guerra de Malvinas se presenta como un problema crítico para cualquier comando. En consecuencia, la necesidad de restaurar y consolidar la cadena natural de mandos y de centralizar el poder en el seno de las Fuerzas, junto a un énfasis en la profesionalización de las mismas, constituirá la tarea natural del nuevo liderazgo militar<sup>83</sup>. Ello ofrece la posibilidad de introducir cambios cruciales en las funciones y organización de las Fuerzas, apoyando esta acción en aquellos sectores que promueven la constitución de Fuerzas Armadas armónicamente insertadas en un sistema democrático, modernas y profesionales.

#### i) *La renovación del pensamiento y la doctrina militar*

En el plano ideológico y político, la reestructuración necesariamente incluye la drástica modificación de la doctrina que guía a las Fuerzas Armadas y establece sus fines y funciones. La nueva Ley de Defensa por aprobarse, permite distinguir el concepto de "Defensa Nacional" (conflicto con un agresor externo), de la fórmula anterior de "Seguridad Nacional". Al incluir entre sus documentos básicos el planteamiento militar conjunto, la nueva estructura de defensa y la organización de los altos mandos de las FF. AA., la Ley de Defensa establece las bases jurídicas, orgánicas y funcionales necesarias a ese objeto.

La nueva doctrina necesita no sólo incorporar los avances que el pensamiento militar ha desarrollado durante los últimos años y la experiencia proporcionada por la guerra de Malvinas. Debe también, con particular énfasis, en virtud de las concepciones parroquiales mantenidas durante el régimen anterior, incluir la capacidad de contar con instrumentos sofisticados de análisis de la política internacional y sistemas de información que permitan una rápida, completa y efectiva actualización de los "cuadros de situación" político-estratégicos. El pobre nivel de conocimiento existen-

<sup>83</sup>"Argentina: definiciones sobre el rol del Ejército del Futuro", Cable IRES, Buenos Aires, 29 mayo, 1984; "Ejército: satisface respaldo al sistema", *Clarín*, 4 octubre, 1984.

te en el seno de las FF. AA. sobre la historia y los procesos políticos y socioeconómicos nacionales, así como sobre las teorías de las relaciones internacionales y sobre los instrumentos metodológicos y medios que éstas proveen para el análisis, facilitó el mantenimiento de una rígida estructura ideológica, vinculada, en la práctica, a un único enfoque teórico provisto por el pensamiento geopolítico.

La tarea a realizar en el plano de la comprensión de los procesos actuales del sistema nacional e internacional —y en la correcta evaluación de su evolución futura— es gigantesca. Si no se logran avances sustanciales en este campo, resultará menos que imposible modificar la visión político-ideológica y estratégica aún predominante.

La nueva situación mundial y las tendencias de evolución ya perceptibles, requieren introducir cambios fundamentales en la doctrina. El concepto de “agresor externo” tradicional, limitado a los casos de estados-naciones en situación de conflicto bélico, sólo cubre una parte del espectro de las necesidades de la defensa.

Hoy, la “amenaza externa” es, en gran medida, económica, y sus actores se encuentran ubicados en el ámbito de los países industrializados y en la categoría de los actores con capacidad de acción transnacional. Las medidas de coerción económica adoptadas por países de la CEE durante la guerra de Malvinas y los intereses de distintos actores que se movieron alrededor del conflicto constituyen un ejemplo de este tipo de amenazas, si bien éstas no necesariamente se hallan directamente vinculadas a un conflicto bélico tradicional.

Así, las medidas discriminatorias adoptadas por los Estados Unidos con las exportaciones de azúcar nicaragüense, las tensiones derivadas de la pesca, por barcos europeos, estadounidenses, soviéticos y japoneses, en la Zona Económica Exclusiva de varios países latinoamericanos, el incumplimiento reiterado por los Estados Unidos de los Tratados del Canal de Panamá y la enorme capacidad de influir sobre la orientación y tipo de desarrollo económico —así como sobre las decisiones de política interna y exterior— que ofrecen las características del endeudamiento externo latinoamericano, representan algunos de los numerosos casos que señalan la vulnerabilidad de la región frente a este tipo de conflictos<sup>84</sup>.

<sup>84</sup>Sobre este tema ver: Allen Wallis, Subsecretario de Estado para Cuestiones Económicas, “La política de los Estados Unidos para promover el desarrollo mundial”; Thomas Enders, Secretario de Estado Asistente para Asuntos Interamericanos, “Manteniendo el impulso hacia una economía mundial abierta”, y “De la Alianza para el Progreso a la Magia del Mercado”, y “Relaciones económicas entre Estados Unidos y América Latina bajo la Administración Reagan” en, Sergio Bitar y Carlos Moneta, *Política Económica de Estados Unidos en América Latina, Documentos de la Administración Reagan*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1984; Informe Final de la III Reunión Extraordinaria

ii) *El concepto de "vulnerabilidad estratégica" y la posibilidad de sumar potenciales en América Latina*

La misión fundamental de las Fuerzas Armadas en el contexto internacional, es, entonces, contribuir a disminuir la vulnerabilidad estratégica de Argentina. Esta tarea, en función de la asimetría de potenciales existentes, no puede ser realizada totalmente de manera individual; exige una concertación de esfuerzos con los aliados naturales, otros países latinoamericanos. Se requiere, en consecuencia, ir gradualmente sentando la bases para que las Fuerzas Armadas de la región puedan concertar sus esfuerzos en la adopción de medidas, que respondan, en mejores condiciones, a los conflictos clásicos y a los nuevos tipos de problemas a que deben hacer frente los países de América Latina.

Lo aquí afirmado no excluye la posibilidad de sumarse a uno de los dos bloques de poder si cambios profundos en la situación internacional así lo dictaran como necesario para la supervivencia nacional. Pero mientras esa situación no se materialice, son los otros conflictos, aquellos generados por el intento de mantener los elementos fundamentales de las estructuras de subordinación política, económica, cultural, científica, tecnológica y militar entre los actores del sistema mundial, las que requieren una atención primordial.

Estos problemas están vinculados, en el marco mundial, a la distribución de los beneficios del proceso económico global, al sistema financiero y monetario, a las brechas en el desarrollo tecnológico, a la restructuración industrial y el proteccionismo en los países industrializados. Ello exige la concertación latinoamericana en defensa de sus intereses económicos frente a los países desarrollados. En el plano estratégico-militar, requiere desvincularse, en el mayor grado posible, del conflicto Este-Oeste; promover las medidas de desarme y control de armamentos en el marco global y de producción intralatinamericana y limitación de armamentos en el regional, así como apoyar la consolidación de un sistema multipolar y pluralista.

iii) *Necesidad de solucionar las disputas y conflictos intralatinamericanos como base de una mayor autonomía y capacidad de negociación nacional y regional*

Por lo expuesto, la defensa comprende tanto la soberanía territorial como la disminución de la vulnerabilidad externa y debe estar concebida y organizada de manera tal que se pueda actuar pragmática-

---

del Consejo Latinoamericano, SELA CL/III.E/DF N° 1, 25 mayo, 1983 (sobre medidas económicas coercitivas contra Nicaragua).

mente en los nuevos campos y con los actores nacionales, transnacionales y subnacionales que correspondan<sup>85</sup>.

Las amenazas de tipo clásico a la integridad territorial provienen, en su mayor parte, de conflictos limítrofes. A ellos se suman las pugnas por la distribución de poder con los vecinos. La respuesta, en consecuencia, radica en la solución de los diferendos fronterizos y en la concertación de esfuerzos intralatinoamericanos ante desafíos externos superiores a las fuerzas individuales de los países de la región. Lo obvio —pero revolucionario para los patrones de conducta hasta ahora vigentes— es evitar caer en las concepciones formales de la soberanía, de rasgos eminentemente decimonónicos (símbolos y aspectos de jurisdicción formal que no aseguran el control real sobre el manejo del espacio, población y recursos), y en estereotipos ideológicos y geopolíticos que sólo sirven a los intereses de aquellas potencias que tienen sus intereses vitales comprometidos en la confrontación Este-Oeste.

Por consiguiente, una concepción y práctica de la defensa; adecuada a los requerimientos actuales, demanda poseer un claro conocimiento de las formas de control de agentes sociales, territorios y recursos actualmente en uso. También requiere la capacidad de evaluar correctamente los costos de mantener una situación conflictiva con países vecinos frente a las ventajas políticas, económicas y estratégicas a que daría lugar una acción cooperativa y concertada en el plano bilateral y multilateral (ej.: Chile y Argentina; Argentina y Brasil, etc.).

Asimismo, significa la necesidad de modificar aquellos criterios tradicionales que reafirman la utilización excluyente de los recursos en zonas fronterizas, en favor de un gradual progreso hacia una utilización mutuamente beneficiosa de éstos, en el caso de aquellos recursos cuyo uso es causa de tensiones entre dos o más Estados de la región (ej.: conflictos latinoamericanos sobre aprovechamiento de hidrocarburos, recursos hidroeléctricos, etc.)<sup>86</sup>.

c) *Necesidad de una acción concertada, interna e intrarregional, de los partidos y fuerzas políticas*

Esta modificación del enfoque y de las formas y contenidos de la acción nacional externa, por su magnitud y profundidad, trasciende a las FF. AA. y requiere la comprensión de los nuevos fenómenos,

<sup>85</sup>Carlos J. Moneta, "Los nuevos actores internos y externos en la política exterior latinoamericana", VI Reunión REAL (Programa de Relaciones Exteriores de América Latina), El Colegio de México, México, 26-29 de noviembre de 1984.

<sup>86</sup>Carlos J. Moneta, "El factor energético en las relaciones internacionales de América Latina", *Estudios Internacionales*, Santiago, Año XVII, enero-marzo 1984, N° 65, pp. 147-149.

necesidades y opciones por parte de toda la sociedad o cuando menos, de la mayoría de sus miembros. Las Fuerzas Armadas deben encontrar en ésta el apoyo y legitimidad para su accionar, así como la conducción y guía para adoptar rumbos diferentes.

Actualmente se están dando ciertas condiciones favorables para ello. La evolución que ha seguido la Argentina para alcanzar la democracia encuentra procesos convergentes en otros países del Cono Sur. Así, existen intereses comunes fundamentales entre las élites políticas y las sociedades que apoyar la restauración de la democracia en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Ello favorece el establecimiento de compromisos entre los líderes políticos para brindarse mutuo apoyo, así como la gestación de entendimientos que permitan dar solución a los conflictos pendientes por la vía de la negociación. Un notorio ejemplo han sido las reuniones realizadas a partir de la elección del Presidente Alfonsín por políticos argentinos con destacadas figuras de los partidos políticos de oposición chilenos, brasileños y uruguayos.

En efecto; quienes promueven la consolidación de un proyecto democrático en la Argentina deben responder al mismo tipo de problemas que enfrentan las fuerzas políticas en Chile, Brasil y Uruguay. En esas sociedades la amenaza de la "subversión interna" y de la "defensa de las fronteras", particularmente en aquellos países con serios conflictos limítrofes, como era el caso de Argentina y Chile, han justificado y en ocasiones, legitimado, el desmesurado incremento del poder bélico y político de los militares. Estos factores gravitaron, además, en la orientación y contenido de la política exterior.

Argentina bajo el régimen militar, y Chile y Uruguay hasta el presente, contaron con "diplomacias militares", si bien éstas han desarrollado estrategias distintas y logrado diferentes resultados (ej.: el mayor grado de aislamiento del régimen militar chileno frente al de Argentina). En el caso de Brasil, la Cancillería logró mantener en sus manos la conducción de los problemas fundamentales de la política exterior, aun cuando debió ajustarse a las directivas impartidas por el régimen militar<sup>87</sup>. No obstante, éste fue permeable, en la mayoría de los casos, a los enfoques y propuestas presentadas por Itamaraty.

Por lo expuesto, la coordinación política de las fuerzas democráticas, tanto de los países de la subregión como de América Latina en su conjunto, contribuirá a generar mejores condiciones para alcanzar la solución de los conflictos pendientes. Ello facilitará asi-

<sup>87</sup>Sobre la política exterior contemporánea del Brasil, ver Mónica Hirst, "Transición democrática y política exterior: la experiencia brasileña", en H. Muñoz y J. Tulchín, *Entre la autonomía y la subordinación. Política...*, Libro cit., pp. 419-443.

mismo el desarrollo de nuevos esfuerzos de cooperación e integración en el campo económico y de concertación en lo político-estratégico. Todos estos factores proveen condiciones de estabilidad y viabilidad para el ejercicio de la democracia.

d) *Un nuevo enfoque para el problema del equipamiento de las FF. AA. Hacia una industria latinoamericana de armamentos*

En el marco de la profunda crisis económica que experimenta el país, se presenta el problema de satisfacer las necesidades mínimas de equipamiento de carácter bélico de las FF. AA., en función de la nueva perspectiva de vulnerabilidad externa que se ha bosquejado.

Así, por ejemplo, surge con clara evidencia para Argentina y la mayoría de los países latinoamericanos, una situación de alto grado de dependencia en la provisión de armamento proveniente de los países desarrollados<sup>88</sup>, que representan costos insostenibles ante los compromisos derivados de la deuda externa. Este factor debe ser tenido muy en cuenta en la formulación de políticas más autónomas de carácter nacional y regional en este campo.

Un enfoque distinto de este problema<sup>89</sup>, que será examinado con más detalle en futuros trabajos, señala, como una vía digna de ser explorada, una acción concertada que permita avanzar gradualmente hacia el establecimiento de una industria de armamentos basada en el esfuerzo coordinado del mayor número posible de países de la región.

Naturalmente, una acción de esta naturaleza, que además de los obstáculos tecnológicos y económicos y la resistencia y presiones internas y externas que deberá sufrir, requiere un largo período para su materialización, exige, como un prerrequisito esencial, el establecimiento de una profunda confianza y solidaridad entre las Fuerzas Armadas de la región. Para ello, es imprescindible que los conflictos limítrofes y las reclamaciones de carácter territorial existentes en el marco latinoamericano hayan podido ser solucionadas o por lo menos, hayan avanzado lo suficiente en su tratamiento como para alcanzar acuerdos definitivos en plazos y condiciones satisfactorias para los actores involucrados.

La solución de los conflictos limítrofes también contribuiría a generar las condiciones mínimas necesarias para el gradual desarrollo de un sistema de seguridad estratégica latinoamericana. Su eventual establecimiento permitiría contar con un andamiaje jurí-

<sup>88</sup>Conversaciones mantenidas por el autor de este trabajo con oficiales de alta graduación de distintas Fuerzas Armadas de países latinoamericanos.

<sup>89</sup>Carlos J. Moneta, "Las Fuerzas Armadas y el conflicto de las Malvinas: su importancia en la política argentina y en el marco regional", *Foro Internacional*, Vol. xxiii, enero-marzo, 1983, N° 91, El Colegio de México.

dico-institucional que fortalecería las innovadoras medidas a adoptar en el campo de la construcción de armamentos. Existe, además, un amplio espectro de medidas que pueden incrementar la confianza mutua entre los países latinoamericanos y entre sus Fuerzas Armadas —Ejercicios conjuntos; acuerdos; sistemas de consultas políticas; integración y complementación económica— algunas de las cuales Argentina ya está promoviendo, en un esfuerzo de liderazgo cooperativo y solidario en esta área de las relaciones intralatinoamericanas.

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

Una de las consecuencias directas de la guerra de Malvinas ha sido el propósito de las propias Fuerzas Armadas y del gobierno nacional de proceder a su restructuración<sup>80</sup>. Si bien esta medida obedece, en el seno de las Fuerzas Armadas, a las enseñanzas impuestas por el conflicto<sup>81</sup>, en la estrategia del gobierno constitucional se suma a esa razón, la necesidad de insertar a las Fuerzas en un régimen democrático<sup>82</sup>.

En la práctica, el contenido, profundidad y forma que adopte la restructuración 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 significativa influencia sobre la evolución del proceso democrático en Argentina.

¿Cómo es percibida la restructuración 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, orientación y amplitud de las modificaciones a introducir, si bien existe consenso en lo fundamental: debe ser el gobierno democráticamente elegido, el con apoyo de la sociedad en su conjunto, quien fije los objetivos, estructura y medios de la defensa nacional. Si las Fuerzas Armadas llevaran a cabo en forma unilateral su propia restructuración, probablemente se tendrían en cuenta solamente los aspectos tecnológi-

<sup>80</sup>Ver notas números 77 y 78.

<sup>81</sup>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 restructuración, al afirmar que estaba dispuesto a restructurar el arma para "dotarla del profesionalismo que el tiempo requiere". (Cable A.P., Buenos Aires, 8 julio, 1982).

<sup>82</sup>El Presidente Alfonsín afirma que las FF. AA. 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, N° 14, marzo-abril 1984, página 53.

cos y militares específicos, pero no los problemas de la armónica re-inscripción 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 FF. AA. por intermedio del nuevo rol asignado al Estado Mayor Conjunto; la modificación 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 profesionalismo 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, 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 FF. AA. al control de la sociedad civil, en el sentido en que se la ha concebido tradicionalmente, ya no es posible ni en la 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 comunicaciones, la transnacionalización de información, la creciente complejidad y perturbaciones 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<sup>93</sup>.

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 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 rol y el sistema de valores de los militares y el de la sociedad democrática pluralista y abierta. Las FF. AA. 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 rápidamente cambiantes innovaciones tecnológicas, 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"<sup>94</sup>, ante el cual adoptaron respuestas flexibles, que tienden a mejorar paulatinamente su capacidad de asimilar nueva tecnología. Distinta ha sido la experiencia con respecto al proceso de democratización<sup>95</sup>. En este campo —el de los valores, actitudes y conductas— la rigidez ha prevalecido, si bien con intensidad y magnitud distintas, por ambas partes. El segmento civil desea obtener una total subordinación y supremacía sobre el segmento militar; este último

<sup>93</sup>Sam C. Sarkesian, "Military Professionalism and Civil-Military relations in the West", *Civil-Military Relations, International Political Science Review*, Vol. 2, Number 3, 1981, pp. 293-94.

<sup>94</sup>Ibid, p. 294.

<sup>95</sup>Ibid.

no acepta esa imposición si no está acompañada de un nuevo rol, que le permita cierta participación política y que legitime y gratifique socialmente su actividad.

Lo aquí expuesto conduce nuevamente a un punto central, 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 sicopatología política (las perspectivas sicopolíticas), la interacción de subculturas de diferentes segmentos de la sociedad y los roles 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 político-ideológica que reciben de los militares; ii) las pautas de socialización imperantes en las FF. AA. y en el estamento civil; iii) los roles que se le asignan a los militares en el sistema político y social.

a) *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 FF. AA. dedicadas exclusivamente a la guerra convencional<sup>96</sup>. Además, la sociedad francesa ha logrado —como la inglesa— un alto grado de internalización de los valores democráticos como valores predominantes en sus FF. AA. (si bien por vías diferentes) y los militares —tanto en Francia como en Inglaterra— se hallan adecuadamente insertados en sus sociedades.

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 socio-político y cultural que juegan 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 FF. AA., la naturaleza y características de la “profesionalización” militar y la conveniencia de basarse exclusivamente en voluntarios para integrar sus FF. AA.<sup>97</sup>.

Esta esquemática presentación señala parte de la rica experiencia accesible, que no ha sido aún examinada en Argentina, para extraer conclusiones, criterios y políticas adecuadas a nuestro propio

<sup>96</sup>Ibid, pp. 294-297.

<sup>97</sup>Ibid.

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 con la necesidad de reincorporar positivamente a las Fuerzas Armadas al contexto social. Tales son los casos, por ejemplo, de México y Venezuela.

b) *La experiencia latinoamericana: México*

Entre 1921 y 1940 se desarrolla lo que los historiadores mexicanos denominan la etapa "reformista"<sup>98</sup> de la revolución mexicana. A ella le sigue una fase de consolidación y modernización que continúa hasta nuestros días, caracterizada por el fortalecimiento del sistema político y un crecimiento económico sostenido, si bien irregular. En 1929 se funda el Partido Revolucionario Institucional (PRI), y con él comienza la etapa de mayor institucionalización de la Revolución Mexicana que tiene, entre sus preocupaciones centrales, la de organizar Fuerzas que dependan del poder político y terminar con la lucha facciosa que caracterizó las etapas anteriores de la Revolución.

La política llevada a cabo por el PRI en México fue la de evitar el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas y desvincularlas totalmente de cualquier posibilidad de participación en los asuntos políticos. Se mantuvo a las Fuerzas con un número reducido de efectivos y con un relativamente bajo nivel profesional. El presupuesto a ellas asignado fue uno de los más pequeños de América Latina hasta mediados de las décadas del setenta, si se tiene en cuenta la dimensión territorial y la población de México.

Varios instrumentos, orientados a satisfacer sus demandas económicas, fueron utilizados por el PRI para asegurarse la subordinación de las FF. AA. Entre ellos, cabe citar el otorgamiento de condiciones de vida muy ventajosas, con programas de asistencia social, vivienda, beneficio y pensiones. Esta redistribución indirecta del ingreso fue concentrada particularmente en los grados más altos de las Fuerzas. A modo de ejemplo, en 1970 el ejército tenía cerca de 500 generales en actividad, algunos de los cuales eran héroes de la Revolución, con edades que superaban los 80 años.

Con el boom petrolero adquieren mayor importancia los problemas de seguridad, dada la necesidad de proteger los campos de hidrocarburos y posteriormente, ante la evolución de los conflictos en Centroamérica, se produce un gradual incremento del número de efectivos y del equipamiento militar por intermedio de la compra de armamentos y el inicio de una producción bélica propia. Así,

<sup>98</sup>Daniel Cossio Villegas, "El momento actual", *Historia Mínima de México*, El Colegio de México, 1981, p. 157.

en 1981 México adquirió doce aviones F-5 en los Estados Unidos, a un costo de 106 millones de dólares —la primera compra significativa de armamentos en cuatro años— y encara desde los últimos años de la década del setenta la construcción de tanques livianos. No obstante, el presupuesto militar, si bien crece, alcanzando un orden de los 500 millones de dólares, continúa siendo bajo si se lo compara con los restantes países de la región.

Frente a esta nueva situación, se modifica la estrategia del poder político. Teniendo en cuenta las características sociales de México (la mayor parte de la población es de origen campesino y de ella y de la clase media baja han surgido tradicionalmente los cuadros de las Fuerzas Armadas), se busca ahora elevar el nivel de profesionalización básica de los cuadros, a la par que se presta mayor atención al área cultural. Por otra parte, México posee unidades de inteligencia y policía especiales para atender perturbaciones sociales y políticas internas; se trata de evitar —en la medida de lo posible— la intervención directa de las FF. AA. en ellas, haciendo participar a las Fuerzas en tareas que estén vinculadas con el desarrollo económico y que posean un sentido social (ej.: lucha contra el narcotráfico).

Lo que interesa destacar en este bosquejo, es el modelo mexicano de participación, y la preparación de los cuadros superiores de las FF. AA. para ello, ya que sólo se permite a un reducido grupo de la alta oficialidad tomar parte en el proceso de decisión política y económica del país.

El gobierno realiza una cuidadosa selección del personal militar de grado superior. Los oficiales más brillantes son seleccionados desde su juventud e irán gradualmente siguiendo cursos profesionales hasta alcanzar al nivel de oficial de Estado Mayor. En esta etapa de su formación, los oficiales constituyen ya una élite militar, que ocupará puestos importantes en la estructura del gobierno, particularmente en la Secretaría de Defensa y en la Presidencia (en esta última, en el Estado Mayor del Poder Ejecutivo mexicano).

Estos oficiales reciben una sofisticada formación en ciencias sociales, que les permite no sólo conocer en profundidad las teorías más avanzadas sobre el Estado y la sociedad así como las doctrinas ideológicas y los problemas del desarrollo, sino que los capacita para comprender los fenómenos del cambio y el conflicto social en un país donde existen grandes contrastes en la distribución de los recursos y se generan serias tensiones entre las clases sociales. Esta capacidad adquirida les permite actuar con cierta flexibilidad en el complejo contexto de las reglas de juego del sistema político mexicano, al poder interpretar con mayor objetividad las actividades y el pensamiento de la intelectualidad, los partidos y las fuerzas de izquierda.

Este oficial de la élite, se halla por lo tanto preparado para incorporar, sin asustarse y acudir a respuestas condicionadas, basadas en estereotipos ideológicos, los fenómenos de cambio socio-económico impulsados por las fuerzas de la izquierda, en el contexto de un Estado protector y relativamente autoritario.

Este modelo de participación restringida y exclusivista no se ajusta a las necesidades de Argentina. De cualquier manera, cabe destacar que este tipo de oficial no existe ni es hoy aún concebible en el marco de nuestra sociedad, que a diferencia de la mexicana, no cuenta hoy con una élite política capaz de manejar con destreza y eficiencia los problemas sociales, económicos y políticos.

### c) *Venezuela*

Finalizando con el período de golpes y gobiernos militares de las décadas anteriores, Rómulo Betancourt inició un proceso de consolidación de la democracia venezolana que requirió asegurar la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político. Las décadas del cincuenta y del sesenta se presentan como un período decisivo, en el cual paulatinamente se logra reinsertar a las Fuerzas Armadas en el sistema democrático. Para ello, el gobierno de Betancourt, partiendo de una estrategia global de democratización del estamento militar, adopta numerosas medidas, que continuarán siendo aplicadas por los gobiernos posteriores.

En líneas generales, se introducen reformas del tipo de las que actualmente persigue el gobierno constitucional en la Argentina: reorganización, educación y profesionalización. Ellos van acompañadas de una política destinada a profundizar la conciencia democrática en las FF. AA. y a lograr su integración con el resto de la comunidad nacional<sup>99</sup>.

A diferencia del sistema mexicano, en el cual la participación política es reservada a un segmento privilegiado de las FF. AA., que goza de un alto grado de preparación para la praxis política, en el caso venezolano se tiende a elevar el nivel de preparación técnica y política de la totalidad del cuerpo militar.

Las Fuerzas Armadas venezolanas reciben educación militar y universitaria. Tras egresar como oficiales de las Fuerzas Armadas, los cursos de especialización y de Estado Mayor les permiten obtener títulos como licenciados en ciencias y artes militares, navales y aéreas. Este hecho establece una neta diferencia con el sistema ar-

<sup>99</sup>General de Brigada Luis E. Rangel Bourgoín, "Las Fuerzas Armadas en el Sistema de Gobierno Democrático", en *Seguridad, Defensa y Democracia en Venezuela*, Aníbal Romero, Compilador, Editorial Equinoccio, Caracas, 1980, p. 160 y conversaciones mantenidas por el autor con miembros del Consejo Nacional de Seguridad.

gentino, en el cual la actividad universitaria —excepto la especialización técnica requerida para el manejo de los nuevos sistemas de armamentos, comunicaciones, etc.— es considerada inadecuada y observada con suspicacia, ya que según la perspectiva de algunos círculos de los altos mandos, disminuye el tiempo dedicado a la “profesionalización” del militar. Por el contrario, en Venezuela los oficiales y cuadros intermedios son impulsados a estudiar en la Universidad carreras que no se hallan vinculadas al curriculum militar (ej.: derecho, economía, administración de empresas).

Si se piensa en la situación argentina, las consecuencias de lo aquí señalado son muy importantes. Amparados los militares venezolanos por un muy buen sistema de pensiones, subsidios y ventajas económicas, que incluyen retiros de la profesión en una joven madurez, las FF. AA. han desarrollado actitudes psicológicas favorables a su integración a distintas actividades en la sociedad civil.

La preparación profesional adquirida, la internalización del principio de subordinación al poder político, así como el aprendizaje de los valores y el funcionamiento democrático favorecen, en mucho mayor grado que en el caso argentino, una integración social armónica.

Lo expuesto no significa que la subordinación al poder político sea total y que no existan grupos dentro de las Fuerzas Armadas que aspiren a imponer gobiernos de “orden”. Ello puede ser observado en la Venezuela de los años ochenta, en la cual, a la recesión mundial y a la reducción de los precios del petróleo, se suma cierta incapacidad demostrada por los dirigentes políticos para hacer frente en forma eficiente a las necesidades socioeconómicas de los sectores mayoritarios de bajos ingresos y de los grupos marginales. La tensión social así generada, el crecimiento de la delincuencia y el descreimiento en los políticos profesionales concitan en algunos grupos de militares el deseo de imponer disciplina social y de “administrar y gobernar correctamente”. Sin embargo, para ello los militares que lo desean, una vez en situación de retiro, organizan su propio partido político, que se integra plenamente al funcionamiento del sistema democrático.

En su conjunto, los gobiernos venezolanos parecen haber logrado a través del tiempo que las Fuerzas Armadas constituyan una institución dotada de un grado relativamente alto de conciencia política, que obedece a las autoridades civiles democráticamente elegidas, acata la ley y tiende a defender la estabilidad democrática.

En cuanto a las reformas realizadas por Betancourt y perfeccionadas luego por otros gobiernos, debe destacarse que Betancourt logró cumplir efectivamente el papel de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, en su carácter de Presidente de la Nación. Ello significa, en la práctica, conducir eficazmente a las Fuerzas Arma-

das y requiere como base contar con un conocimiento profundo de las percepciones de éstas sobre las dotes con las cuales debe contar un líder y cómo éste debe manejarse en el contexto de los canales y la cultura militar.

Otra modificación en la participación orgánica de las Fuerzas Armadas en el gobierno que se realizó en Venezuela, fue la de introducir la renovación anual de los altos cargos en cada arma, incluyendo el Ministro de Defensa. Estos cambios impiden la formación de alianzas internas de grupos interesados en interrumpir el proceso democrático. Además, genera el interés en los cuadros superiores por que se cumpla el reemplazo, ya que ello permite acceder a los puestos máximos a un mayor número de oficiales.

En cuanto a la Defensa Nacional, Venezuela ha alcanzado un grado adecuado de cooperación entre la sociedad civil y el segmento militar en la percepción de los problemas, la determinación de los objetivos a alcanzar y la elaboración de la doctrina militar. Las instituciones que participan de manera central en este tipo de elaboraciones, como el Consejo Nacional de Seguridad, están integrados por militares y civiles, que trabajan conjuntamente. Debe destacarse que los civiles de mayor nivel que allí actúan, dominan la estrategia y táctica militar. A ello unen un profundo conocimiento de las ciencias políticas, las relaciones internacionales y los temas económicos.

Por lo expuesto, el caso venezolano parece ser el que puede aportar mayores sugerencias útiles para la reestructuración de las Fuerzas Armadas argentinas.

#### d) *La experiencia española*

Teniendo en cuenta la experiencia del período franquista y el proceso de reconstrucción democrática que se ha desarrollado con tanto éxito hasta el presente, conviene también explorar cómo se ha dado este proceso de democratización en las fuerzas armadas españolas.

En líneas generales, puede afirmarse que la modernización y democratización de la sociedad española también abarcó, si bien con ritmo distinto, a sus Fuerzas Armadas. Existe la tentación de trazar cierto paralelo entre los regímenes militares del Cono Sur latinoamericano, especialmente de Argentina, y la situación de España bajo Franco. Ese país se encontraba sometido a un catolicismo integralista e intolerante, poseía cultura nacionalista de alcances provinciales y sufría un alto grado de aislamiento a nivel internacional<sup>100</sup>. Sin embargo, de acuerdo con algunos estudiosos, este pro-

<sup>100</sup>H. C. F. Mansilla, "Algunos aspectos socio-políticos del proceso de modernización de las Fuerzas Armadas españolas", *Foro Internacional*, N° 87, enero-mayo, 1982, El Colegio de México, México.

ceso partió de un punto de notable diferencia con Argentina: salvo en la etapa inicial del franquismo, no se produjo una participación política generalizada de las Fuerzas Armadas durante la vigencia de ese régimen, quedando ésta reservada a un número mínimo de oficiales de alta graduación que, además de tomar parte en las actividades de gobierno, recibieron todo tipo de gratificaciones económicas<sup>101</sup>.

El proceso de modernización a que conduce la innovación tecnológica en el armamento, la acción de los medios de comunicación y las medidas adoptadas por el gobierno para modificar la organización interna de las Fuerzas Armadas, han contribuido al reemplazo del tipo de oficial tradicional, de baja calidad profesional y muy dispuesto a participar en intrigas, en un profesional moderno, dotado de una alta capacidad técnica e integrado en la vida democrática española.

En definitiva, varios factores han contribuido positivamente a la reestructuración de las Fuerzas Armadas y por lo tanto, a una transición ordenada hacia la democracia en España: 1) la restauración de la disciplina; 2) la despolitización de las Fuerzas Armadas (fenómenos que se estaban produciendo ya antes de la caída del franquismo); 3) la modernización y democratización acelerada de la sociedad española y, 4) la actitud adoptada por la sociedad en términos de gratificaciones y penalizaciones, que repercutieron favorablemente en las Fuerzas Armadas, impulsándolos a emprender un proceso de tecnificación y profesionalización<sup>102</sup>.

Por último, jugó en España un papel muy especial el total apoyo del Rey Juan Carlos a la evolución política y a la reforma institucional militar. Dado el rol primordial que le cabe al Ejecutivo en el sistema político argentino, un papel equivalente, en cuanto al ejercicio de una influencia moderadora, le correspondería al Presidente a la República.

Por último, el caso español resulta de gran interés para Argentina desde el punto de vista del análisis estratégico. Su conflicto por la posesión de Gibraltar con Inglaterra y la necesidad de adoptar una decisión con respecto a su ingreso a la OTAN —con el amplio abanico de potenciales consecuencias favorables o desfavorables a la

<sup>101</sup>Ver H. C. F. Mansilla, art. cit., y Julio Busquets, *El Militar de Carrera en España*. Estudio de Sociología Militar, Edic. Ariel, Barcelona, 1971; Sergio Vilas, *Fascismo y Militarismo*, Edit. Grijalbo, Barcelona, 1968; Stanley G. Payne, *Los Militares y la política en la España contemporánea*, Ruedo Ibérico, París, 1968.

<sup>102</sup>H. C. F. Mansilla, "Algunos aspectos sociopolíticos...", trab. cit. p. 303. Para una opinión contraria a esta interpretación, ver J. Casado, "Changes in the political and social function of the Armed Forces in Democratic Spain", International Political Science Association, *Study Group on Armed Forces and Society*, Free University, West Berlin, September 14-15, 1984.

recuperación del Peñón que estas opciones involucran y con un variado espectro de opiniones sostenido por los actores políticos internos<sup>103</sup>— ofrece un útil escenario para una reflexión comparativa sobre la conducción estratégica a adoptar en el caso de Malvinas. Ello adquiere particular relieve en momentos en que predominan en los círculos de gobierno el criterio de que es necesario contar inevitablemente con la buena voluntad y la gestión estadounidense para avanzar hacia la recuperación de las islas y en parte de las FF. AA. se observa con satisfacción un viraje de la política exterior argentina en la búsqueda de relaciones más estrechas y armónicas con los Estados Unidos<sup>104</sup>.

#### SOCIALIZACIÓN, POLÍTICA Y ROLES DEL ACTOR MILITAR

Se ha sostenido a lo largo de este trabajo la importancia de modificar los mecanismos y procesos de socialización de las FF. AA., así como la necesidad de asignarles nuevos roles 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 FF. AA. a los procesos de socialización de sus miembros, y contribuir a un debate nacional sobre posibles roles 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 (ej.: la familia, la Iglesia, el sistema educacional) que realizan esta función, moldeando las actitudes, inculcando los valores políticos y desarrollando las capacidades para la acción política de los miembros del sistema<sup>105</sup>.

Los militares integran subsistemas que por sus características estructurales son relativamente cerrados; ello permite —mediante 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 FF. AA. de otros países) y reforzar los mecanismos propios de socialización. En el caso de las FF. AA. 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. Técnica-

<sup>103</sup>Antonio Marquina, *Defense and Security in the Programs of Spanish Political Parties*, Instituto de Cuestiones Internacionales, Madrid, Nº 1, 1980.

<sup>104</sup>Carlos J. Moneta, "El conflicto de las Islas Malvinas en ...", *trab. cit.*, pp. 50-55.

<sup>105</sup>Gabriel Almond and G. Bingham Powell, *Systems, Process and Policy. Comparative Politics*, Little Brown and Co., 1978, Ch. iv, p. 79.

mente, se busca obtener personal con alta capacidad profesional y apolítico. La actividad educacional, 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 orientado 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<sup>106</sup>, el sentido de "logro" en las FF. AA. 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<sup>107</sup>, 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 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. Estas, 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 tiene 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 tiende 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 intelec-

<sup>106</sup>Carlos Astiz and José García, "The Peruvian Military: Achievement, Orientation, Training and Political Tendencies", *The Western Political Quarterly*, Vol. xxv, Nº 4, diciembre 1972, pp. 667-668.

<sup>107</sup>Ibid, p. 668.

tual 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 autoridad<sup>108</sup> 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 FF. AA. 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 statu 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 FF. AA., 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 constituyen 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 postgrado (estas últimas, naturalmente, sólo para ciertas especializaciones técnicas necesarias para el ejercicio de la profesión). El Estado puede incrementar sustantivamente la interacción de los miembros de las FF. AA. con las corrientes de pensamiento y los procesos sociopolíticos que se desarrollan en el resto del conjunto social, mediante la integración del subsistema de educación, 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, etc.) posean las FF. AA. y el resto de la población; ii) organizar programas especiales, adoptados a las necesidades técnicas de las FF. AA. en el sistema universitario estatal; iii) incrementar significativamente el número del personal militar que concurra a centros nacionales que dictan estos cursos (antes, cuasi monopolio exclusivo de los Institutos y Centros de las propias FF. AA.); 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

<sup>108</sup>Ibid.

en aquellas privadas, expresamente autorizadas a estos efectos); v) fijar que los profesores de todas materias no técnicas —en particular, las relacionadas con temas políticos— que se dictan en Institutos de las FF. AA. 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 la "democratización total" de las FF. AA. (impracticable en los sistemas no socialistas, ya que atenta contra su propia estructura y procedimientos operativos) hasta las FF. AA. 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 hallada —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, y 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<sup>109</sup>.

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 FF. AA. sentirse partícipes de la acción comunitaria.

En cuanto a la identificación de nuevos roles sociales para las FF. AA., la tarea, en principio, parece ser abordable en el corto y mediano plazo. Se trata, en esencia, de sacar mayor partido e institucionalizar experiencias ya tradicionalmente realizadas en el país. Así, un papel social fundamental para las FF. AA. ante la profunda crisis económica que atraviesa Argentina, consiste en volcar el esfuerzo mayor de las Fuerzas Armadas 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,

<sup>109</sup>Sam Sarkesian, "Military Professionalism and...", art. cit. p. 295.

zonas fronterizas y marginales. En estos y otros ámbitos de acción las FF. AA. 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 a 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 FF. AA. De igual manera, las formas de concebir a las FF. AA. 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 los EE. UU.).

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 FF. AA. 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<sup>110</sup>, 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.

<sup>110</sup>Ibid.