

LA POLITICA MILITAR EN UN CONTEXTO DE TRANSICION
ARGENTINA 1983-1989

Andrés Fontana

Documento de trabajo preparado para el seminario sobre Transición a la Democracia en Argentina, organizado por CEI (Centro de Estudios Institucionales) y el Shell Center for Human Rights de la Universidad de Yale, a realizarse en Buenos Aires (noviembre 1989) y New Haven (Marzo 1990). Este trabajo presenta resultados parciales de una investigación en curso realizada con apoyo del Social Science Research Council a través del programa sobre Paz y Seguridad Internacional, que respalda la Fundación Mc Arthur.

Buenos Aires
CEDES
1990

La Política Militar en los Procesos de Consolidación Democrática

La política militar en los procesos de consolidación democrática responde, simultáneamente a dos tipos de condicionantes. Por una parte, la naturaleza del propio proceso de consolidación, que implica afrontar una situación postautoritaria y sus herencias; avanzar hacia la democratización de la sociedad y la política; e iniciar la construcción--o reconstrucción--del sistema institucional.(1)

Por otra parte, en un terreno más específico y acotado, la política militar está condicionada por las características de la institución militar, que no ha sido alterada en su estructura, en sus valores predominantes o en sus funciones, por el mero hecho del proceso de transición política, anterior al establecimiento del gobierno democrático.(2)

-
- (1) Ver, Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, Tentative Conclusions about Uncertain Democracies (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986).
- (2) Ver, entre otros, Alfred Stepan, Reponsando a los militares en política (Buenos Aires: Grupo Editorial Planeta, 1988), John S. Fitch, "Integrating the Military," Harvard International Review 8 (May-June 1986): 18-25, Genaro Arriagada, "Las reformas Militares en Sudamérica," documento de trabajo presentado en la reunión sobre Fuerzas Armadas y Democracia, organizada por el Inter-American Dialogue, Lima, Agosto 1987, Andrés Fontana, Notas sobre relaciones cívico-militares y el proceso de consolidación democrática en Argentina, Cuadernos Simón Rodríguez Nro. 10 (Buenos Aires: Editorial Biblos, 1987) y Fernando Rodrigo, "La política militar en la transición española," presentado en la Conferencia Internacional sobre La inauguración y la consolidación de la democracia. Experiencias para Chile. Santiago

En consecuencia, la agenda de la política militar en los procesos de consolidación democrática abarca simultáneamente temas de construcción institucional, de revisión del pasado y de readaptación de las fuerzas armadas al nuevo contexto. En buena medida, el éxito o fracaso de la política militar en estos procesos depende de la capacidad del poder político para incluir y armonizar ese conjunto de temas heterogéneos y, la más de las veces, encontrados entre sí.

Esto implica diferencias importantes entre la política militar en los procesos de transición democrática y la política militar en el contexto de las democracias consolidadas. En éstas, la subordinación de las fuerzas armadas al poder político y el respeto de la supremacía civil en el manejo de las políticas de defensa exterior y seguridad interna son datos empíricos y, a la vez, constituyen premisas del análisis teórico.(3)

////

de Chile, Agosto 1989. Para una conceptualización y precisiones metodológicas acerca de la transición política desde el autoritarismo, ver Guillermo O'Donnell Notas para el estudio de procesos de democratización política a partir del estado burocrático-autoritario (Buenos Aires: Estudios Cedes, 1979).

- (3) Ver, por ejemplo, Samuel P. Huntington, "Civilian Control of the Military: A Theoretical Statement," en Political Behavior: A Reader In Theory and Research pp. 380-385, editado por Heinz Enlan et al. (Glencoe, Illinois: Free Press, 1956. Analizo este tema en "Las instituciones de seguridad en el estado democrático" (CEDES, 1989), borrador de un trabajo en preparación.

En los procesos de consolidación, en cambio, la subordinación de las fuerzas armadas al poder político constituye uno de los aspectos decisivos y, al mismo tiempo, más complejos y conflictivos. Decir que la subordinación de las fuerzas armadas al poder político es "decisiva" para la consolidación de un sistema democrático es casi una tautología. Sin embargo, de lo que se trata es de garantizar esa subordinación a lo largo del tiempo como normalidad institucional, sobre la base de mecanismos "objetivos" de control civil--en el sentido que Huntington da a estos términos--pero también sobre la base de convicciones y una sólida lealtad de los hombres de armas hacia el sistema democrático y la autoridad civil. El objetivo fundamental de la política militar es garantizar la subordinación de las fuerzas armadas a través de ambos medios, es decir el control civil institucionalizado y la lealtad al sistema democrático.

En realidad, ambos aspectos entran en la esfera de lo que Huntington llama "objective civilian control." En algunos casos se trata específicamente de mecanismos "objetivos," es decir, institucionales. En otros, se trata de percepciones y valores de los miembros de las fuerzas armadas. Si bien este segundo aspecto, según el lenguaje común, es algo "subjetivo," en el marco de la teoría formulada por Huntington es, en realidad, una precondition del control civil objetivo. El "control civil subjetivo" tiene para él un sentido diferente. Lo que no debemos ignorar en ningún caso es que el control objetivo no es posible si no existe al menos "un poco" de lo que Huntington llama "subjective civilian control."

En un trabajo posterior, Huntington se refiere a este requisito como un cierto grado de armonía entre los "imperativos funcionales" de las fuerzas armadas y los "imperativos sociales" o valores predominantes en la sociedad.(4) La consolidación de un sistema democrático--y, en realidad, de cualquier sistema político--no es posible si esa armonía no existe en grado suficiente.

En el caso de la consolidación de un sistema democrático, la subordinación de las fuerzas armadas a la autoridad constitucional a través del control civil objetivo y la lealtad al sistema democrático sólo puede resultar de un proceso de cambio de la institución militar bajo orientación civil que implique, más allá de la reforma o reorientamiento de la estructura de las fuerzas armadas, la redefinición de sus roles y de los valores y percepciones predominantes entre sus miembros--proceso al que me referiré mediante la expresión "reprofesionalización democrática."

La misma no es una precondition de la vigencia efectiva de un régimen democrático, salvo en el largo plazo. Las democracias pueden convivir con un alto grado de tensión cívico-militar y una subordinación condicionada o provisoria de las fuerzas armadas, pero sólo por cierto tiempo. La subordinación de las fuerzas armadas en el sentido que aquí la hemos definido tiende a transformarse en un factor decisivo para el éxito de los procesos que nos ocupan.

(4) Samuel P. Huntington, "The Soldier and the State in the 1970s," en Civil-Military Relations pp.5-54, editado por Samuel P. Huntington y Andrew Goodpastor (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1977).

En efecto, los procesos de consolidación democrática afrontan por lo común serias amenazas a la estabilidad política por razones vinculadas a la pobreza, el endeudamiento externo, la ineficacia de los equipos gubernamentales en el diseño e implementación de políticas públicas y en el "management" del aparato estatal y, entre otros factores, la incapacidad de los partidos para mediar intereses, renovar el consenso y contrarrestar las presiones de los poderes corporativos.

En consecuencia, los procesos postautoritarios, tendientes a la consolidación de sistemas democráticos, tienden también a enfrentar, tarde o temprano, crisis de gobernabilidad. Tales crisis son un terreno propicio para la intervención militar--por iniciativas que, debemos reconocer, en muchos casos provienen del ámbito civil. Es en ese contexto que la subordinación de las fuerzas armadas en el sentido expresado, como convicción de respeto de la autoridad civil y sentimiento de lealtad al sistema democrático, resulta decisiva.(5)

Los factores enumerados--i.e., naturaleza del proceso de transición, herencias postautoritarias, necesidad de nuevos diseños institucionales, características de la institución militar y necesidad de sus reforma--hacen que el logro de la subordinación de las fuerzas armadas al poder político sea no sólo un aspecto decisivo de los procesos de consolidación democrática sino también un aspecto altamente complejo y conflictivo.

(5) Analizo el tema de la gobernabilidad y las precondiciones de los golpes de estado en Notas sobre relaciones..., op. cit.

La complejidad de la política militar y el grado de conflicto que subyace a la misma se deben a que "la subordinación de las fuerzas armadas al poder político" es, en realidad, una expresión que agrupa un conjunto de objetivos concurrentes, pero no necesariamente armónicos. Varios autores, por ejemplo, Alfred Stepan, Fernando Rodrigo y John Fitch, han hecho referencia, con distintos términos, a ese conjunto de objetivos.

Fitch se refiere a la necesidad, en el contexto de los procesos de consolidación democrática, de prestar particular atención y formular políticas explícitas con respecto a dos cuestiones: la reforma militar y las relaciones cívico-militares. En opinión de Fitch, los objetivos principales de tales políticas son reducir la autonomía institucional de las fuerzas armadas, establecer el control civil y desactivar en forma progresiva los patrones ideológicos e institucionales que determinan que la aspiración a desempeñar un rol político predominante ("as the ultimate guardian of national interests and arbiter of political conflicts") sea la motivación subyacente a los reclamos y demandas de los militares ante el poder civil.(6)

Se trata, por lo tanto, de establecer un modelo de relaciones cívico-militares basado en la subordinación de

(6) John Samuel Fitch, "Toward a Democratic Model of Civil-Military Relations for Latin America," trabajo presentado en la Conferencia Internacional sobre Fuerzas Armadas y Democracia, organizada por la Corporación de Estudios para el Desarrollo, Quito, Ecuador, Julio 1988.

las fuerzas armadas al poder civil y la exclusión de roles políticos de las funciones de la institución militar, no sólo en los arreglos formales del nuevo régimen sino también en lo que hace a las percepciones y valores predominantes en esa institución. En este sentido, la política militar es algo claramente distinto de la política de defensa. Más aun, si bien es cierto que en el contexto de una rutina institucional establecida la política militar es subsidiaria de la política de defensa, en el marco de los procesos de consolidación democrática la política militar tiene fines y objetivos propios, en parte independientes de la política de defensa.

Sin embargo, esto no debe ser entendido como un divorcio entre los objetivos de fondo de la política militar y la política de defensa, sino solamente como un énfasis en los aspectos de construcción institucional que la política militar debe atender en una primera etapa de los procesos de consolidación democrática. Por el contrario, un divorcio entre ambas políticas o una cierta indiferencia por los temas de defensa por parte del poder político, son factores que atentan contra el éxito de la política militar como instrumento de construcción institucional en el marco de situaciones post-autoritarias como los procesos de consolidación democrática.(7) Al respecto,

(7) Ver la importancia que atribuye Stepan a que los civiles, miembros de la elite democrática, se interesen por los aspectos técnicos del quehacer militar y los temas de defensa--cuya omisión considera una "abdicación de autoridad" o responsabilidad civil. Alfred Stepan, Representando... op. cit., pp. 155-171.

tanto Stepan como Rodrigo, cuando se refieren a la política militar, subrayan la importancia de la reprofesionalización democrática de las fuerzas armadas--si bien ambos prestan detallada atención al proceso de supresión, o continuidad, de lo que Stepan llama "prerrogativas militares." (8) En efecto, al analizar los procesos de consolidación democrática de Brasil, España, Uruguay y Argentina, Stepan emplea escasamente la expresión "control civil" y prefiere asimilar la noción de "política militar" a la de "estrategia democrática":

una estrategia democrática hacia los militares (una 'política militar' -sic-) pareciera ser una condición necesaria para los movimientos redemocratizantes. (9)

Por su parte, Rodrigo sostiene:

La diferencia entre una simple retirada de los militares o los cuarteles y la definitiva neutralidad de las fuerzas armadas, puede encontrarse en algunos casos en la existencia de una política militar que favorezca la orientación profesional de los militares y facilite la inserción de las fuerzas armadas en el nuevo sistema político. (10)

(8) Ver Alfred Stepan, Repensando..., op. cit., pp. 116 y ss. y Fernando Rodrigo, "La política militar en la transición..." op. cit.

(9) Alfred Stepan, Repensando..., op. cit., pp. 8-9. Más allá de las comparaciones y conexiones analíticas entre "civilian control" y "política militar," vale la pena reconocer que la expresión "control civil" carece de una tradición de uso en castellano y resulta en muchos casos agresiva para la percepción de los militares. "Política militar," "subordinación al poder político" y "profesionalismo democrático" son, en cambio términos prácticamente neutros o al menos carentes de connotaciones peyorativas. Más aun, Stepan comentó durante una charla informal que en Europa existe una preferencia por la expresión "democratic direction of the armed forces."

(10) Fernando Rodrigo, "La política..." op. cit. p. 1.

El principal argumento que subyace al análisis de Rodrigo es que si la política militar es concebida por el poder político principalmente como instrumento para evitar que los militares intervengan en política--y en consecuencia el poder político desatiende los aspectos de la política militar a que nos hemos referido mediante las expresiones "reprofesionalización democrática," "aspectos técnicos del quehacer militar," y "problema de la abdicación de autoridad,"--entonces probablemente fracase.

Para tener éxito en ese terreno, no basta que el poder político incluya en la política militar el conjunto de temas mencionado en las páginas precedentes. Es necesario también que exista un cierto grado de compromiso y convicción del poder político con los temas profesionales de los militares. Si la defensa nacional es un tema ajeno al interés y las convicciones del poder político, difícilmente pueda diseñar una política que resulte creíble para las fuerzas armadas. En tales circunstancias es improbable que surja una política de reprofesionalización democrática consistente y las fuerzas armadas se embarquen en un proceso de cambio de su propia institución como el que el éxito de esa política supone.

En ese contexto, lo más probable es que la subordinación de las fuerzas armadas al poder político sea entendida principalmente en un sentido formal y se transforme a través del tiempo en un mero reconocimiento condicionado y provisorio de la legitimidad de la autoridad civil. Simultáneamente, las fuerzas armadas mantendrán en sus manos o recuperarán terreno en la determinación de sus funciones y el modo de empleo de sus recursos.

En síntesis, la política militar en los procesos de consolidación democrática abarca una agenda amplia cuyo tratamiento exitoso implica, a su vez, un conjunto complejo de precondiciones. Las mismas están vinculadas, entre otros factores, a los siguientes:

- (a) el grado de conflicto que plantee el pasado inmediato, en particular, la comisión de violaciones de los derechos humanos por miembros de las fuerzas armadas y el modo en que ese conflicto se resuelva;
- (b) las percepciones y actitudes que predominen en el partido o la coalición gobernante con respecto a temas tales como la re-profesionalización de las fuerzas armadas y su inserción en el nuevo contexto político;
- (c) vinculado a lo anterior, el grado de afinidad o familiaridad que exista entre la elite civil gobernante, o vinculada al gobierno, y los temas de la defensa nacional y la seguridad interna;
- (d) por último pero de tremenda importancia, la autonomía institucional, las prerrogativas y la solidaridad corporativa que las fuerzas armadas conserven al término del proceso de transición política o que recuperen en el transcurso del proceso de consolidación democrática.

En las próximas páginas, examinaremos el proceso de consolidación democrática de la Argentina con referencia a este conjunto de temas. En buena medida, las consideraciones teóricas volcadas en esta primera sección resultan

de ese análisis que he realizado con anterioridad y sintetizo en las secciones siguientes. Cabe aclarar que ese análisis expresa algunos resultados preliminares de una investigación en curso sobre la política militar durante la presidencia del Dr. Raúl Alfonsín. La misma se basa en numerosas entrevistas, el análisis de información documental y periodística y la observación día a día de ese proceso a lo largo de los años precedentes. Incluye por cierto profusas conversaciones y entrevistas con miembros de las Fuerzas Armadas, en actividad y en situación de retiro, pero no una investigación sistemática sobre la institución militar en sí lo cual es a mi entender un vacío importante en nuestro conocimiento sobre la temática tratada en este trabajo.

La política militar y la revisión del pasado

La política militar del Presidente Alfonsín tuvo varias facetas. Incluyó inicialmente un conjunto de medidas de carácter fundacional, tendientes a establecer el control civil de las Fuerzas Armadas. Junto a las reformas legales e institucionales que veremos más abajo, el gobierno de Alfonsín introdujo drásticas reducciones del presupuesto militar, del personal jerárquico y la tropa, y del número de funciones desempeñadas por las Fuerzas Armadas. De este modo, las prerrogativas de la institución militar sufrieron una disminución considerable, superior a la verificada en los casos de España, Uruguay y, por supuesto, Brasil.(11)

La política militar y la revisión del pasado

La política militar del Presidente Alfonsín tuvo varias facetas. Incluyó inicialmente un conjunto de medidas de carácter fundacional, tendientes a establecer el control civil de las Fuerzas Armadas. Junto a las reformas legales e institucionales que veremos más abajo, el gobierno de Alfonsín introdujo drásticas reducciones del presupuesto militar, del personal jerárquico y la tropa, y del número de funciones desempeñadas por las Fuerzas Armadas. De este modo, las prerrogativas de la institución militar sufrieron una disminución considerable, superior a la verificada, por ejemplo en los casos de España, Uruguay y, por supuesto, Brasil.(11)

Al mismo tiempo, el gobierno inició un proceso de revisión del pasado centrado en las violaciones de los derechos humanos cometidas por miembros de las Fuerzas Armadas y de Seguridad en el marco de la represión antisubversiva de los años setenta. El tercer aspecto sobresaliente de la política militar de Alfonsín fue el manejo de crisis sucesivas, en su mayor parte originadas en el Ejército en vinculación con el proceso de revisión del pasado.

(11) Si bien el análisis comparativo excede el marco de este trabajo, el examen del caso argentino está guiado por criterios que surgen de ese enfoque. Ver, entre otros, Guillermo O'Donnell et al. Transiciones desde un gobierno autoritario (Buenos Aires: Editorial Paidós, 1989); John Herz, From Dictatorship to Democracy: Coping with the Legacies of Authoritarianism (Westport, Conn.: Greenwood Press, 1982); Alfred Stepan, Repensando..., y Juan Riol, "Las Fuerzas Armadas en los procesos de (re)construcción de la democracia," Washington D.C., American Univ., 1987 (Himeo).

La política de defensa y las iniciativas tendientes a la re-profesionalización de las Fuerzas Armadas quedaron postergadas, o al menos relegadas a un segundo plano en el marco de ese proceso. La reforma militar, anunciada y claramente necesaria tras las otras medidas--en particular, la reducción presupuestaria, superior al 50 % en el caso del Ejército--no trascendió el plano de los estudios y proyectos.

La escasa atención prestada por las autoridades a la política de defensa, a la reforma militar y a la re-profesionalización de las Fuerzas Armadas atentó contra el éxito y la perdurabilidad de los avances en materia de control civil. Esto se debió principalmente a que la revisión del pasado se transformó en el principal foco de conflicto cívico-militar y, a lo largo del tiempo, asumió una dinámica políticamente inmanejable.

Tal situación no surgió en forma repentina, sino por las características que asumió gradualmente la revisión del pasado. Sus rasgos y condicionantes principales fueron los siguientes:

- (a) su extensión en el tiempo;
- (b) los múltiples mecanismos jurídicos a que apeló sucesivamente el gobierno;
- (c) el que los juzgamientos abarcaran a oficiales de rango bajo e intermedio--lo cual daría lugar, a su vez, a casos de indisciplina, cada vez más numerosos en las filas del Ejército;

- (d) por último, pero no menos importante, la creciente hostilidad hacia las Fuerzas Armadas que surgió en la sociedad a medida que los medios de difusión dieron a conocer detalles y datos sobre el carácter y los alcances que había tenido la represión antisubversiva bajo el régimen militar.

Todos estos factores, interactuantes entre sí, contribuyeron a que la revisión del pasado asumiera una dinámica propia, relativamente ajena a la voluntad o las decisiones de algún actor en particular, y que en consecuencia la política de defensa y las iniciativas tendientes a la re-profesionalización de las Fuerzas Armadas quedaran postergadas, o al menos relegadas a un segundo plano en el marco de ese proceso.

La hostilidad de la sociedad civil fue percibida por la mayor parte de los militares como efecto de una campaña orquestada por el gobierno a fin de desprestigiar a las Fuerzas Armadas. Asimismo, la situación de indisciplina y, naturalmente, de creciente deterioro del Ejército, fue percibida y en algunos casos denunciada por algunos militares y sus voceros civiles, también como parte de una supuesta campaña orientada a desprestigiar y debilitar las Fuerzas Armadas.

Sin embargo, bajo el propio régimen militar--y con mayor intensidad a partir de la derrota en Malvinas en 1982--existía ya un fuerte sentimiento antisilitarista en la sociedad argentina, así como también existía un alto grado de indisciplina y cuestionamientos en las filas del Ejército. El sentimiento civil contrario a las Fuerzas

Armadas había sido causado, en primer lugar, por el fracaso de las políticas del régimen militar. Al mismo tiempo, la represión ilegal--si bien sobre esto se sabía relativamente poco--y los casos de corrupción en el estado aumentaron la impopularidad de las Fuerzas Armadas durante el llamado Proceso.

Pero, fue el fiasco de Malvinas lo que instaló con mayor virulencia un sentimiento antimilitarista--y, simultáneamente, incontrolables cuestionamientos a las cúpulas militares en el seno del Ejército.(12) Para la sociedad civil y para muchos militares, el principal motivo de irritación no fue tanto la derrota ante un enemigo notablemente más poderoso, sino la frustración sufrida al darse cuenta que el gobierno había tergiversado la información a lo largo de toda la guerra y la ira ocasionada por el conocimiento de tremendas imprevisiones y falta de idoneidad en la conducción del conflicto.

Pero la emergencia de sentimientos antimilitaristas en la sociedad, así como de indisciplina y cuestionamientos a los superiores en el Ejército, no se detuvo ni se aquietó al concluir la transición a un gobierno civil. Por el contrario, el desprestigio de las Fuerzas Armadas y el surgimiento de sentimientos hostiles hacia los militares cobraron mayor intensidad al develarse la información con

(12) Pueden hallarse elementos de juicio al respecto en mi trabajo De la crisis de Malvinas a la subordinación condicionada, Working Paper Nro. 74 del Helen Kellogg Institute, University of Notre Dame, 1986.

respecto a la represión ilegal y las atrocidades cometidas en ese marco por miembros de las Fuerzas Armadas y de Seguridad. Paralelamente, los cuestionamientos y la indisciplina en el interior del Ejército crecieron a medida que la revisión del pasado implicó, en primer lugar, la publicidad de información acerca de lo actuado por los militares con el consecuente aumento del desprestigio de las Fuerzas Armadas y la hostilidad civil. En segundo lugar, la indisciplina se agravó cuando el proceso de revisión del pasado a través de la justicia civil extendió los juzgamientos--inicialmente limitados a las cúpulas militares, según había dado a entender el poder político--hacia abajo en la escala jerárquica del Ejército y la Armada.(13)

Todos estos factores contribuyeron a que la revisión del pasado asumiera, poco a poco, una dinámica propia, no controlable fácilmente por el poder político. La dinámica, en cierta medida autónoma, del proceso de revisión del pasado paralizó los avances en materia de política de defensa y de establecimiento del control civil, al tiempo que eclipsó la importancia de tales avances a los ojos de la opinión pública y de la misma dirigencia política. Todo esto cobró mayor intensidad a medida que la revisión del pasado generó crecientes conflictos en el interior del Ejército--y, en menor medida, la Armada--y las tensiones entre las Fuerzas Armadas y el gobierno se hicieron más graves y notorias.

(13) Ver las declaraciones de funcionarios y el análisis de la reforma del Código de Justicia Militar (enero 1984) en mi trabajo "La política militar del Gobierno Constitucional argentino," en Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina pp. 375-418, editado por José Nun y Juan C. Portantiero (Buenos Aires: Edit. Punto Sur, 1987).

Sin embargo, la dinámica asumida por el proceso de revisión del pasado no fue, por cierto, totalmente independiente de las decisiones del gobierno. Por el contrario, el curso de ese proceso se debió--en una medida que el presente análisis intenta precisar--a las políticas y decisiones puntuales desplegadas por el gobierno de Alfonsín. El mismo escogió sucesivos mecanismos jurídicos para llevar cabo la revisión de lo actuado por los militares, según los compromisos asumidos durante la campaña electoral y las demandas y expectativas que surgieron posteriormente tanto en la escena local como en la internacional.

Tales mecanismos jurídicos abarcaron los decretos presidenciales 157 y 158 de diciembre de 1983; la reforma del Código de Justicia Militar en enero de 1984; la intervención del Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas en el juzgamiento de los ex-Comandantes en Jefe hasta octubre de 1984 y en el tratamiento de otros casos a lo largo de varios años; la paralela intervención de la justicia civil sobre la base de denuncias privadas o de iniciativas de los jueces; el avocamiento de la Justicia Federal al caso de los ex-Comandantes a partir de octubre de 1984; la intervención del Ejecutivo a través de las instrucciones a los Fiscales en abril de 1986; la intervención del Poder Legislativo a través de la ley de Punto Final en diciembre de ese año--hasta la sanción de la ley de Obediencia Debida en junio de 1987.(14)

(14) Realizo un análisis en detalle de ese proceso en el op. cit. "La política militar del Gobierno Constitucional..."

A lo largo de ese proceso, sinuoso y con plazos indefinidos, los objetivos iniciales de la revisión del pasado--que, según los compromisos asumidos por el Dr. Alfonso durante la campaña electoral, implicaban la investigación y el conocimiento público de las violaciones de los derechos humanos y el juzgamiento de los principales responsables--se extendieron progresivamente, llegando a incluir el posible procesamiento de más de 400 oficiales, en su mayor parte en servicio activo.

Esto, sumado al lenguaje, los reclamos y las denuncias del sector más radicalizado de las organizaciones de derechos humanos y al clima político general que generaban la información pública sobre la tortura, el secuestro y otros crímenes cometidos durante la represión ilegal y el cuestionamiento político consecuente que llevaban a cabo la mayor parte de los actores democráticos, hizo que los miembros de las Fuerzas Armadas comenzaran a percibir la revisión del pasado--incluidos, pero no exclusivamente los procesos judiciales--como un enjuiciamiento de las Fuerzas Armadas, en conjunto y como institución.

El carácter expansivo que paulatinamente asumió la revisión del pasado por sus tendencias y ramificaciones, no fue visible para el gobierno, al menos en un principio. Este se hallaba sumergido en el proceso, siendo uno de los actores centrales del mismo. Debía lidiar simultáneamente con imperativos éticos, demandas y expectativas locales e internacionales, presiones y resistencias del ámbito militar. Debía al mismo tiempo respetar la independencia del Poder Judicial y garantizar la vigencia del estado de derecho, el principio de igualdad ante la ley y, también, la subordinación de las Fuerzas Armadas.

Todo esto dió lugar a una creciente ambigüedad del discurso oficial--ya fuera dirigido a las Fuerzas Armadas o la sociedad; ya fuera referido a la necesidad de insertar a las Fuerzas Armadas al nuevo contexto democrático o a diversos aspectos de la revisión del pasado. El llamado "doble discurso," que más que una intencionalidad deliberada del gobierno reflejaba la complejidad, las incertidumbres y las tensiones del proceso que estamos analizando, se sumó al conjunto de factores, del presente y del pasado, que hemos enuncrado más arriba.

Ese conjunto de factores incluye aspectos no controlables políticamente; aspectos que tal vez puedan pero no deben ser controlados por el poder político; y también errores y omisiones del gobierno de Alfonsín, que hemos señalado sucintamente. Ese conjunto de factores, condensado en torno del proceso de revisión del pasado, produjo los efectos de eclipse de la política militar y postergación *sine die* de la reforma estructural y re-profesionalización democrática de las Fuerzas Armadas. Por último, su efecto más grave y duradero fue la proliferación--y, por cierto tiempo, legitimación interna--de actos de indisciplina en el Ejército.

Ese proceso culminó con las sublevaciones militares de 1987 y 1988 que, a su vez, cristalizaron la fractura del orden jerárquico en el Ejército, el desprestigio de las Fuerzas Armadas en la sociedad y la resistencia corporativa de los militares a aceptar la subordinación al poder civil como un aspecto sustancial del sistema democrático, no sujeto a negociaciones permanentes. Más aun, las sublevaciones militares agregaron problemas adicionales a los recién mencionados.

La política militar como establecimiento del control civil

Antes de analizar los efectos políticos e institucionales de esos conflictos resulta oportuno revisar las medidas del gobierno de Alfonsín tendientes a establecer el control político de las Fuerzas Armadas y materializar el principio de supremacía civil en la conducción de las políticas de defensa nacional y seguridad interna. Este aspecto de la política militar de Alfonsín, eclipsado como dijimos a los ojos de la opinión pública y la dirigencia política, se vió favorecido en el momento de la reinstauración del régimen constitucional por el desconcierto de los militares ante la nueva situación--ya que todos esperaban el triunfo del Peronismo--y por la debilidad de las Fuerzas Armadas, aún no recuperadas del trauma profesional que les había ocasionado la derrota en el Atlántico Sur.

La eventual revisión de lo actuado durante la represión ilegal había ocupado el lugar central entre las preocupaciones de los militares a lo largo de la transición. Ante la imposibilidad de obtener garantías de los partidos con respecto al futuro, optaron por estrechar filas en torno de la reivindicación de la represión antisubversiva como una "guerra salvadora de la Nación" y crear situaciones de hecho a través de la sanción del llamado "Documento Final" (abril de 1983) y la Ley de Pacificación Nacional (número 22.924 de setiembre del mismo año), más conocida como "ley de amnistía."

Hacia el final del proceso de transición, el triunfo electoral del candidato de la Unión Cívica Radical, Dr.

Raúl Alfonsín, tomó por sorpresa a los militares. Al igual que el resto de la sociedad los miembros de las Fuerzas Armadas habían dado por sentado el triunfo del Peronismo, que mantenía una actitud concesiva y conciliatoria hacia los militares. Sin embargo, de manera inesperada, el voto de la ciudadanía favoreció al candidato que planteaba la necesidad de sanciones jurídicas por las violaciones de los derechos humanos cometidas durante la represión del terrorismo, tanto como la necesidad de disciplinamiento de la institución militar y subordinación de la misma al poder constitucional.

El carácter de la transición--signado por el derrumbe del régimen a raíz de una derrota militar y la incapacidad de las Fuerzas Armadas para negociar con los partidos--se articuló con el "factor sorpresa" que significó el triunfo de Alfonsín. En consecuencia, en diciembre de 1983 las Fuerzas Armadas se encontraron en una situación de extrema debilidad para responder a las políticas que el gobierno constitucional implementó a partir de entonces.

Una de las primeras iniciativas del Poder Ejecutivo en materia de política militar estuvo orientada a transformar el Ministerio de Defensa en un instrumento eficaz para el diseño e implementación de políticas, bajo el principio de supremacía del poder civil y subordinación de las Fuerzas Armadas a la autoridad constitucional. El emprendimiento afrontó serias dificultades. Por una parte, el Ministerio había sido "vaciado" a lo largo de años por el peso político y la autonomía institucional de cada una de las Fuerzas. Por otra parte, dada la falta de experiencia y de tradición democrática en el manejo del área, el poder democrático debió desarrollar capacidades humanas e institucionales, partiendo prácticamente de "cero."

A fin de disminuir la autonomía militar y fortalecer los roles del Presidente de la Nación, Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, y del Ministro de Defensa, en quien el Presidente delega algunas facultades, la figura de "comandante en jefe" de cada Fuerza fue suprimida, quedando como tope de la jerarquía el militar el Jefe de Estado Mayor General. Las atribuciones del cargo suprimido fueron asumidas por el Presidente y parte de ellas delegadas al Ministro de Defensa. Entre ellas, cabe mencionar las decisiones sobre destinos militares, ascensos y pases a retiro hasta el grado de coronel y equivalentes y las facultades y atribuciones disciplinarias que los tribunales de honor otorgaban a los Comandantes en Jefe en la situación precedente.

En el marco de la política de desmilitarización de las funciones de seguridad e inteligencia interior, el gobierno excluyó explícitamente la realización de tales tareas de las funciones y atribuciones de las Fuerzas Armadas. Por su parte, la Secretaría de Inteligencia de Estado, dependiente de la Presidencia de la Nación, fue desmilitarizada, dejando de ejercer funciones en la misma al rededor de 200 militares en actividad y retirados. Asimismo, el gobierno suprimió la dependencia orgánica y funcional de la Gendarmería respecto del Ejército, y de la Prefectura respecto de la Armada, pasando ambas fuerzas de seguridad a depender del Ministerio de Defensa en forma directa.

También por disposición del Poder Ejecutivo, el Ministerio de Defensa tuvo a su cargo la coordinación administrativa, legal y logística de los aspectos comunes a las tres Fuerzas. El Ministerio desarrolló una política

profundamente innovadora, sobre todo en materia de actividades conjuntas en las áreas de planeamiento, doctrina, instrucción, y logística. La consecuente constitución del Ministerio de Defensa en un espacio común a las tres Fuerzas constituyó un valioso instrumento para economizar esfuerzos y recursos, al suprimir superposiciones y duplicaciones.

En el marco de una reducción del gasto militar a prácticamente la mitad de su promedio en los años anteriores, el Ministerio introdujo progresivas mejoras en la gestión presupuestaria. Las mismas recién terminaron de completarse en 1989 con la plena incorporación del sistema S-3-P (Plan-Programa-Presupuesto). La creación de la Subsecretaría de Programación y Control Presupuestario, posteriormente elevada al rango de Secretaría de Estado contribuyó en gran medida a la mencionada mejora en la gestión presupuestaria.

A través de estos nuevos recursos institucionales, el Ministerio de Defensa desarrolló una metodología común para la confección del presupuesto de las tres fuerzas y un eficaz sistema de controles para su ejecución. Esto permitió, a su vez, introducir cambios cualitativos en la asignación de los recursos destinados a la defensa. Estos cambios obligaron a cada una de las Fuerzas a realizar economías e iniciar un proceso de transformación de sus estructuras para alcanzar una situación compatible con la masa de recursos disponibles.

Al mismo tiempo, el gobierno transfirió a la jurisdicción del Ministerio de Defensa el conjunto de empresas que, hasta ese momento, cada fuerza administraba en forma

autónoma.(15) A fin de su administración centralizada, bajo autoridad civil por primera vez en la historia de estas empresas, el gobierno creó la Secretaría de Estado de Producción para la Defensa.

Cabe mencionar además las drásticas reducciones de personal que se realizaron en todos los niveles (e.g., los conscriptos se redujeron a un 30 % de los efectivos de 1983); los cambios que se introdujeron en el sistema de educación e instrucción militar--insuficientes, pero aun así significativos; la transferencia de tierras fiscales de jurisdicción militar a municipios y gobiernos provinciales; y los procesos de privatización de empresas del área de defensa--temas que por razones de espacio no vamos a desarrollar en este momento.

Esta tarea resultó tanto más difícil, en la medida que no existían experiencias ni recursos acumulados en el seno de las fuerzas democráticas para administrar estos temas, ni existía en el Estado una tradición institucional ni rutinas establecidas para articular la relación entre el poder constitucional y las Fuerzas Armadas. Aun así, la ampliación de la participación de funcionarios civiles

(15) En diciembre de 1983, el PEN transfirió al Ministerio de Defensa el capital accionario de las empresas "cuya titularidad, posesión o tenencia invistieran las Fuerzas Armadas." La medida incluyó a COVIARA (Cooperativa de Viviendas para la Armada) y a la Dirección General de Fabricaciones Militares. Esta conforme el mayor grupo industrial del país, con más de veinte fábricas, incluyendo a SOMISA, la principal empresa productora de acero.

en el ejercicio sustantivo del poder político en el área de política militar y defensa, constituyó un aspecto sobresaliente de este proceso, si bien el mismo fue deficitario en términos de capacitación profesional de funcionarios civiles, sobre todo en los niveles intermedios de la administración estatal y en la asistencia técnica a las comisiones parlamentarias de defensa y presupuesto.

Si bien el principal determinante de estas limitaciones de la política militar fue el proceso de revisión del pasado, también influyó el que la defensa y la seguridad han sido conceptos ajenos a la cultura política democrática en Argentina y que esos temas fueron percibidos, la más de las veces, como una excusa de los militares y grupos afines para justificar su existencia.

De todos modos, el principal factor que condicionó la política militar y las relaciones cívico-militares en todas sus esferas fue el carácter que progresivamente asumió el proceso de revisión del pasado. La falta de iniciativa en el terreno de la reforma militar fue el principal déficit de la política del Ministerio. Pero tanto los funcionarios civiles como los oficiales entrevistados sostuvieron, sin excepción, que no era bajo ningún concepto viable encarar seriamente un proceso de reestructuración de las Fuerzas Armadas en el marco de los conflictos que día a día suscitaban los juicios y sus efectos colaterales.

El desenlace de la revisión del pasado

A mediados de 1985, mientras los ex-Comandantes en Jefe eran juzgados por la justicia ordinaria--la Cámara Federal de Buenos Aires se había avocado en octubre de 1984 ante la negativa del Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas de llevar a cabo la etapa militar del proceso--corrieron insistentes rumores acerca de una medida legal que acotara temporal y jerárquicamente el alcance de los procesos judiciales por violaciones de los derechos humanos. Pero, decían los comentaristas, tal medida no sería tomada antes que finalice el llamado "juicio a las juntas."

En efecto, en ese entonces se esperaba que una vez conocido el fallo sobre los ex-comandantes el poder político adoptara una medida de ese tipo. La supeditación al término del juicio respondía a motivos formales, pero la principal motivación era política: el gobierno esperaba que el fallo de la Cámara Federal sentara las bases jurídicas para acotar las responsabilidades de los subordinados de los ex-Comandantes.

Sin embargo, el fallo de la Cámara Federal contrarió las expectativas del gobierno. El fallo descentinó que hubiera habido una guerra que justificara la "degradación de los valores fundamentales." El tribunal subrayó la gravedad de la amenaza subversiva, pero enumeró al mismo tiempo los medios extremos, dentro del marco legal, con que contaban las Fuerzas Armadas para hacer frente a esa amenaza. Además afirmó la responsabilidad de los ex-comandantes

individualmente y no por Junta--como había propuesto el Fiscal--con lo cual el tribunal apuntó a determinar responsabilidades por Fuerza. De este modo, el inciso 30 del fallo dispuso la elevación de las actuaciones al CSFA para la determinación de responsabilidades de los oficiales superiores, jefes de zona y subzona y "de todos aquellos que tuvieron responsabilidad operativa."

Días más tarde, el Ministro de Defensa insistió en la necesidad de una ley que especifique el concepto de obediencia debida contenido en el artículo 11 de la ley 23.049 de reforma del Código de Justicia Militar. El tema cobraría nuevamente centralidad a mediados de marzo de 1986, en el marco de reuniones del Presidente Alfonsín con sus colaboradores inmediatos en las que trató el tema de la obediencia debida.

A fines de abril el Ministerio de Defensa impartió instrucciones al Fiscal General de las Fuerzas Armadas, desencadenando una aguda crisis en el seno del Poder Judicial. Según las instrucciones del Ministro de Defensa, el Fiscal debía promover la aceleración de los juicios, el agrupamiento de las causas y que se acusara a los subordinados sólo cuando hubieran ejercido capacidad decisoria o ejecutado hechos atroces o aberrantes. Asimismo, las instrucciones indicaban que en las causas por hechos penales imputados a los ex-comandantes en jefe se presumiera la obediencia debida de los subordinados, lo cual produjo una airada reacción de la Cámara Federal, que culminaría con la renuncia del juez Jorge Torlasco.

La crisis judicial de abril fue seguida por hechos que reflejaban las tensiones y fracturas disciplinarias que se estaban produciendo en el seno de la institución militar. Hacia mediados de mayo, durante la visita del Presidente Alfonsín al III Cuerpo de Ejército, con asiento en Córdoba, las fuerzas policiales descubrieron un artefacto explosivo al costado de un camino interior de la unidad militar por donde pasaría en pocos minutos la comitiva presidencial. Asimismo, poco antes de la llegada del presidente se distribuyeron panfletos firmados por "Fuerzas Armadas de la Resistencia."

Un mes más tarde trascendieron versiones acerca de reuniones mantenidas por aproximadamente un centenar de oficiales de nivel intermedio con el objeto de acordar actitudes colectivas en caso de ser citados por la justicia civil. Entre fines de junio y mediados de julio la Cámara Federal de Mendoza se disponía a citar a un teniente coronel en actividad en relación a una causa por el asesinato de una joven durante la represión. El conocimiento de la inminencia del trámite judicial dió lugar a reuniones de los compañeros de promoción del mencionado teniente coronel para ofrecer su solidaridad y adoptar actitudes colectivas de resistencia.

Un par de meses más tarde, la Cámara Federal de referencia citó al Tcnl. Plá, produciéndose nuevamente reuniones de oficiales de su promoción en vinculación al hecho. Un día antes de la fecha de la citación circularon rumores acerca de "eventuales respuestas" de oficiales en actividad insinuando alternativas ante la situación planteada por la citación de la Cámara. Finalmente, el Tcnl. Plá fue eximido de prestar declaración indagatoria.

En ese marco, el Ministerio de Defensa comunicó que se hallaba en preparación un proyecto de ley que especificaría el concepto de obediencia debida, pondría un límite temporal a los juicios por violaciones de los derechos humanos y establecería que los oficiales en actividad que deban cumplir prisión preventiva lo hagan en la unidad en que prestan servicio bajo responsabilidad de su superior inmediato. Tal sería, en términos generales el contenido de la ley de extinción de acciones judiciales, comúnmente llamada de "punto final," sancionada en vísperas de la Navidad de 1986.

Pocos días después de promulgada la norma, el Poder Judicial evidenció una reacción muy distinta de la esperada por el Ejecutivo. La Cámara Federal de Córdoba anuló la feria judicial y ordenó al CSFA que le remitiera las causas en su poder, y que "adopte las medidas necesarias para evitar las prescripciones penales." A principios de enero, la Cámara Federal de Bahía Blanca tomó a su cargo 111 causas y la de Tucumán pidió al CSFA un informe del estado de las causas otorgándole un plazo de 48 horas. Días más tarde, esta Cámara anunció que consideraría alrededor de 1.000 causas, mientras situaciones semejantes comenzaban a plantearse en las demás cámaras.

El 15 de enero, en el marco de la tramitación de las aproximadamente 150 causas comprendidas en el caso ESMA, el CSFA absolvía a la totalidad de los procesados, declarando inobjetable lo actuado durante la represión. La decisión del tribunal castrense resultó sorpresiva dado que, según un acuerdo con la Cámara Federal, los almirantes involucrados en la causa serían procesados por el Consejo.

Ese mismo día por la tarde, tendría lugar una tensa situación en el seno del CSFA, cuando un grupo de oficiales jóvenes de la Armada, entre ellos el Tte. Astiz, se negó a prestar declaración ante el tribunal. Los oficiales sostenían que el prestarse al interrogatorio "implicaba aceptar la posibilidad de un procesamiento al cual no estaban dispuestos." Ante tal actitud, el Alte. Arosa garantizó que sólo se les tomaría "una declaración a título informativo," que no daría lugar a procesamiento alguno.

Cabe subrayar que versiones periodísticas--coincidentes con posteriores relatos de oficiales entrevistados--hacían referencia a "una cadena de solidaridad" entre los jóvenes oficiales y a que los mismos "guardan también una buena cuota de rencor hacia sus mandos actuales y reivindicaban la actitud del Tcal. Juan Esteban Plá ante la Cámara Federal de Mendoza."

A lo largo de febrero y marzo, se sucedieron los actos de indisciplina y solidaridad corporativa. Por ejemplo, un grupo de oficiales de la Armada, varios de ellos en servicio activo, debían cumplir, por decisión de la Cámara Federal, prisión preventiva rigurosa en un ámbito a determinar por el Jefe de la Armada--quien eligió para tal fin el buque Bahía Paraíso. En los días siguientes, el periodismo comentaba el "virtual aislamiento dentro de su Fuerza" que sufría el Jefe de la Armada, "la importante reducción de la eficacia de sus órdenes," y las "actividades de un grupo perteneciente a una camada de capitanes y mayores" en el seno del Ejército.

Días más tarde, estalló una bomba con panfletos frente al Estado Mayor General del Ejército. Los panfletos, firmados por "Oficiales de las Fuerzas Armadas y de Seguridad," reivindicaban "el honor de las Fuerzas Armadas" y contenían consignas tales como "Espíritu de cuerpo activo. No a la entrega. Luchamos por nuestros camaradas".

El 10 de marzo, ante la citación de los capitanes Alsin y Mones Ruiz, un grupo de compañeros de promoción ofició una misa "para acompañarlos espiritualmente," mientras otro grupo de oficiales emitía un pronunciamiento con afirmaciones tales como:

"estamos dispuestos a defender hasta con la entrega de nuestras propias vidas a nuestros camaradas que se pretenden sacrificar a una justicia malentendida; (...) la defensa de los oficiales juzgados se hará dentro del marco interno de la fuerza; (...) la actual cúpula militar formaba parte de las fuerzas armadas durante la guerra contra la subversión, ocupando puestos de significativa trascendencia; (...) la legalidad que en ese momento no exigieron a las sucesivas juntas militares, pretenden ahora imponérsela a subalternos que se limitaron expresamente a cumplir órdenes sin rehuir jamás el combate frente al enemigo de la Nación; (...) estos juicios afectan la dignidad y el honor de las fuerzas armadas y no se trata, en cambio, de una nueva cuestión de porcentajes aceptables de procesados o condenados."

Un mes más tarde, tenía lugar la crisis de Semana Santa. Durante la crisis, se vivió la sensación que el gobierno quedó carente de instrumentos represivos. Entrevistas y conversaciones con oficiales mantenidas posteriormente indican que la imagen de unidad interna y de falta de lealtad al gobierno que quedó en la percepción de la opinión pública luego de la crisis es exagerada--no falsa, pero sí exagerada. En realidad, el gobierno contó con algunos

elementos leales del Ejército y en mayor grado en la Aeronáutica y la Armada, no obstante lo cual el Presidente Alfonsín optó en todo momento por resolver el conflicto por medios pacíficos. De todos modos, el grado de solidaridad interna y de desconocimiento de la jerarquía fue muy alto. Por su parte, la ciudadanía produjo un hecho nuevo y sentó un precedente decisivo para la suerte de la democracia en Argentina al volcarse a las calles llevando consigo a familias enteras en apoyo del régimen constitucional y en repudio a una eventual aspiración política de las Fuerzas Armadas.

Poco después, el gobierno sancionó la Ley de Obediencia Debida a fin de acotar los efectos jurídicos de la revisión del pasado. La ley cumplió, por lo tanto, un objetivo que, como vimos, se encontraba en la agenda política del gobierno en un principio. Sin embargo, dado el momento en que se sancionó la ley el sentido de la misma se alejó de los objetivos y la voluntad del gobierno y fue percibido por la opinión pública como una imposición del grupo rebelde.

Por otra parte, no obstante el espacio que la resolución de ese tema abrió para la adopción de un nuevo enfoque en materia de política militar centrado en la profesionalización de las Fuerzas Armadas, el gobierno realizó sólo avances muy tímidos y limitados. Sobrevinieron más tarde otras dos crisis, en parte ligadas a esa limitación, pero fundamentalmente determinadas por otros dos temas: la disputa interna por la conducción del Ejército, que quedó pendiente, y la "reivindicación total" de la represión antisubversiva como una "guerra," que las Fuerzas Armadas aún hoy plantean.

Conclusión

A partir de la crisis de Semana Santa, tuvo lugar un paulatino retroceso del poder constitucional ante las Fuerzas Armadas. Hasta ahora, el punto culminante de ese proceso ha sido el indulto otorgado por el Presidente Menem a 280 oficiales--en su mayor parte procesados por participar en amotinamientos y en unos veinte casos por responsabilidad en casos de violaciones de los derechos humanos y no estar comprendidos en los alcances de la ley de obediencia debida.

En el transcurso de los dos años y medio que separan Semana Santa del indulto de Menem, las Fuerzas Armadas--ayudadas en buena medida por la crisis que afecta al país desde principios de 1989--reimplantaron paulatinamente la práctica de obtener concesiones del poder político a través de la presión corporativa. En muchos casos, la presión militar buscó su justificación en la existencia del grupo rebelde "Carapintada" y la necesidad de conformar a la oficialidad a fin de neutralizar el accionar de los sediciosos.

En otros casos, como la formulación de declaraciones políticas por parte de jefes militares--que en el contexto anterior a 1987-88 hubieran sido de inmediato pasados a retiro, como ocurrió varias veces--o la reivindicación ostentosa de la represión antisubversiva como "guerra justa y heroica," o las alusiones a la "necesidad" de revisar la legislación que excluye la seguridad y la inteligencia interior de las facultades de las Fuerzas Armadas y la que dispone la participación de la justicia civil como instancia

de apelación obligatoria de la justicia militar, se trató (y se trata) lisa y llanamente de una creciente presencia del poder militar en la escena política como factor de opinión y presión sobre el poder político.

De ese modo, las Fuerzas Armadas también han recuperado más recientemente una cierta capacidad para influir en la estructuración de la agenda política del gobierno. Si bien es cierto que en esto ha habido un cambio importante desde la asunción del Presidente Menem, quien adoptó un estilo de "acercamiento"--vía concesiones continuas-- a las Fuerzas Armadas, también es cierto que a partir de Semana Santa, en 1987, se inició un proceso de avance corporativo y recuperación de prerrogativas de las Fuerzas Armadas, que evidenció una marcada continuidad más allá de los contrastes entre las actitudes y estilos de los presidentes Menem y Alfonsín. Las Fuerzas Armadas se corporatan crecientemente como corporación--y no como institución del Estado--en la medida que condicionan su subordinación a las autoridades constitucionales al cumplimiento de ciertas demandas y aspiran a recuperar prerrogativas que las sitúan "por encima" del marco jurídico y las instituciones del estado de derecho.

Este avance corporativo ha sido en gran medida causado por la postergación recurrente de la puesta en práctica de una política militar de re-profesionalización democrática de las Fuerzas Armadas. El análisis expuesto en este artículo ha intentado mostrar que tal omisión no fue el resultado de una decisión deliberada sino de un conjunto de factores--en muchos casos ajenos a la voluntad política--que obstruyeron el despliegue de tales iniciativas.

Pero también ha quedado evidenciado que, irremediablemente, la opción a la institucionalización de las relaciones cívico-militares a través de una política militar sólida y consistente es la correlación de fuerzas entre las Fuerzas Armadas actuando como poder corporativo--no necesariamente incompatible con la vigencia de las instituciones democráticas--y el poder político emanado del mandato popular en continuo retroceso a medida que la crisis se agrava en los distintos ámbitos de la sociedad y el Estado.

Con respecto a la viabilidad de una política militar de las características delineadas en la primera sección de este trabajo, queda pendiente de análisis empírico la pregunta acerca de si existe un sector significativo del Ejército susceptible a una propuesta de profesionalismo democrático. La información disponible, si bien fragmentaria, indica que tal es la situación en las tres Fuerzas, si bien en menor grado en el Ejército. Pero la pregunta es suficientemente importante como para merecer una respuesta sobre bases empíricas más sólidas, no sólo con respecto a una difusa "buena disposición" sino también con respecto a los rasgos y contenidos que una propuesta de profesionalismo democrático debería tener para ser viable.

Con anterioridad a 1987 existía mayor claridad con respecto a que la subordinación de las Fuerzas Armadas a la autoridad constitucional y los avances en materia de control civil logrados por la gestión de Alfonsín y sus ministros estaba ligada, no sólo a la debilidad política de los militares a raíz de la derrota en Malvinas sino también a una aspiración genuina de la mayor parte de los hombres de armas a que las Fuerzas Armadas recobraran los

niveles de excelencia profesional perdidos en las dos últimas décadas y reencontraran su lugar en la sociedad argentina en el marco del sistema democrático. Así lo evidenciaban las entrevistas y conversaciones informales con oficiales en actividad, mantenidas también por otros investigadores.

Asimismo, puede tomarse como indicio de tal aspiración el que las propuestas antidemocráticas del grupo "Carapintada" no hayan tenido mayor eco en el seno de las Fuerzas Armadas--e incluso que ese grupo fuera reprimido por el mismo Ejército en Enero de 1988 durante la sublevación de Monte Caseros. Cabe suponer entonces que los oficiales comprendidos en el espectro más amplio de las tres Fuerzas hubieran sido receptivos a una política de re-profesionalización y reforma de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, la pregunta acerca de la viabilidad y posibles contenidos de una propuesta de reprofesionalización democrática también queda por ahora planteada y pendiente de análisis empírico.

BIBLIOGRAFIA

- Aguero, Felipe. "From Military to Civilian Supremacy: The Venezuelan Transition to Democracy". Department of Political Science, Duke University. Prepared for the Inter-American Dialogue Working Group on Armed Forces and Democracy. Oct. 1987. (Mimeo).
- Arriagada Herrera, Genaro. "Las Reformas Militares en Sudamérica, antecedentes para un cambio necesario." Preparado para el Grupo de Trabajo sobre Fuerzas Armadas y Democracia del Diálogo Interamericano. Lima, Agosto 16-17, 1987.
- Bañón Martínez, Rafael. "Administración de personal y estructura organizativa: el caso del personal civil de las fuerzas armadas españolas." Revista de Administración Pública 105 (Set-Dic 1984): 355-389.
- Constable, Pamela y Valenzuela, Arturo. "The Chilean Armed Forces." Harvard International Review 8 (May-Jun 1986): 25-28.
- Edmonds, Martin (Comp.). Central Organizations of Defense. Boulder, Colorado: Westview Press, 1985.
- Finer, Samuel. The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics. New York: Praeger, 1962.
- Fitch, Samuel. "The Garrison State in America: A Content Analysis of Trends in the Expectation of Violence". Journal of Peace Research 22 (1985): 31-45.
- _____. "Integrating the Military." Harvard International Review 8 (May-Jun 1986): 18-25.
- _____. "The Armed Forces And Democracy In Latin America". Preparado para la Sesión Plenaria del Diálogo Interamericano. Washington D.C., Octubre, 1987. (Mimeo.)
- Fitzpatrick, Michael. "Appendix on the Evolution of the U.S. Legislative Branch Oversight on Intelligence Affairs." (Mimeo).
- _____. "Oversight and Control of Intelligence Systems." (Mimeo).
- Fontana, Andrés. "La política militar del gobierno constitucional argentino". En Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina, pp. 375-418. Editado por José Nun y Juan Carlos Portantiero. Buenos Aires: Editorial Puntosur, 1987.

- _____. De la crisis de Malvinas a la subordinación condicionada: Conflictos intramilitares y transición-política en Argentina. Documento de Trabajo Kellogg Institute, Nro. 74. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame, 1986.
- _____. "Los servicios de inteligencia: Autonomía, poder y modernización." Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad, 1986. (Mimeo.)
- _____. Fuerzas Armadas, partidos políticos, y transición a la democracia. Buenos Aires: Estudios Cedes, 1984.
- Garretón, Manuel. "De la seguridad nacional a la nueva institucionalización: Notas sobre la trayectoria ideológica del nuevo estado autoritario." Revista Mexicana de Sociología 40 (Oct-Dic 1978): 1239-1282.
- Huntington, Samuel P. "The Soldier and the State in the 1970s". En Civil-Military Relations, pp. 5-54. Compilado por Samuel P. Huntington y Andrew J. Goodpaster. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1977.
- _____. The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1957.
- _____. "Civilian Control of the Military: A Theoretical Statement." En Political Behavior: A Reader in Theory and Research pp. 380-385. Editado por Heinz Eakin, Samuel Eldersveld y Morris Janowitz. Glencoe, Illinois: Free Press, 1956.
- Janowitz, Morris. The Professional Soldier: A Social and Political Portrait. Glencoe, Illinois: The Free Press of Glencoe, 1960.
- Jervis, Robert. "Intelligence and Foreign Policy." En The Missing Dimension: Government and Intelligence Communities in the Twentieth Century, pp. 141-161. Compilado por Christopher Andrew and David Dilks. Urbana: University of Illinois Press, 1984.
- Laqueur, Walter. A World of Secrets: The Uses and Limits of Intelligence. New York: Basic Books Inc., 1985.

- Lasswell, Harold. "The Garrison-State Hypothesis Today." En Changing Patterns of Military Politics pp 51-70. Compilado por Samuel P. Huntington. New York: Free Press, 1962.
- _____. "The Garrison State." The American Journal of Sociology 46 (1941): 455-467.
- Maxwell, Kenneth (Ed.). Portugal Ten Years After the Revolution. Reports of three Columbia-Gulbenkian Workshops. New York: Columbia University, School of International and Public Affairs, 1984.
- Mc Cann, Frank. "Modernizing Authoritarian Rule and the Brazilian Military 1964- 1985". University of New Hampshire. (Mimeo.)
- Moskos, Charles et al. Las fuerzas armadas y la sociedad. Madrid: Editorial Alianza, 1984.
- O'Donnell, Guillermo. "Las fuerzas armadas y el estado autoritario del cono sur de América Latina." En Estado y Política en América Latina pp. 199-235. Editado por Norbert Lechner. Méjico: Siglo XXI, 1981.
- _____. "Modernización y Golpes Militares" Desarrollo Económico 12 (Oct- Dic 1972) 520-566.
- Pion- Berlin, David. "The Latin America National Security Doctrine: 'Hardline' and 'Softline' Variations on a Theme". Department of Political Science, Ohio State University. Sept. 1987. (Mimeo).
- _____. "The National Security Doctrine: Threat Perception and the 'Dirty War' in Argentina". Ohio State University, Department of Political Science. April, 1987. (Mimeo)
- Potash, Robert. El ejército y la política en la Argentina 1945-1962. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1982.
- Rial, Juan. "Las Fuerzas Armadas en los procesos de (re)construcción de la democracia en América Latina." Washington D.C., American University, School of International Service, 1987. (Mimeo.)
- Richardson, Jeffrey. The U.S. Intelligence Community. Cambridge, Massachusetts: Ballinger Publishing Co., 1985.

- Rouquié, Alain. El estado militar en América Latina. Buenos Aires: Emecé Editores, 1984.
- _____. "Hegemonía militar, estado y dominación social." En Argentina hoy pp. 11-50. Editado por Alain Rouquié. México: Siglo XXI, 1982.
- Schmitter, Philippe (Ed.)' Military Rule in Latin America. Beverly Hills, California: Sage, 1973.
- Snow, Donald. National Security : Enduring Problems of U.S Defense Policy. University of Alabama: St. Martin's Press, New York, 1987. Primera Edición: 1943.
- Stepan, Alfred. Rethinking Military Politics. Princeton: Princeton University Press, 1987.
- _____. "The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion ". In Autoritarian Brazil, Origins, Policies, and Future, pp. 47-65. Editado por Alfred Stepan. New Haven: Yale University Press. 1973.
- _____. The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil. Princeton: Princeton University Press, 1971.
- Valenzuela, Arturo. "A Note on the Military and Social Science Theory". Third World Quarterly 7:1 (Ene 1985): 132-143.
- Varas, Augusto. Seis consideraciones sobre armamentismo, militarismo y conflicto social en América Latina. Documento de trabajo FLACSO, Nro. 290. Santiago de Chile: FLACSO, 1986.
- _____. Autonomización castrense y democracia en América Latina. Documento de trabajo FLACSO, Nro. 66. Santiago de Chile: FLACSO, 1984.
- Wiatr, Jerzy. "Les militaires dans la vie politique: Réalités et stéréotypes." Revue Internationale des Sciences Sociales 37:1 (1985): 109-119.