

La esfera interfuerzas en Argentina. Notas sobre el estudio de la problemática militar

Argentina's Inter-Force Field: Notes on the Issues Surrounding the Military

Ricardo J. Laleff Ilieff

Politólogo, magíster en Defensa (EDENA) y doctorando en Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Becario CONICET.

Correo electrónico: lilieff@hotmail.com

Fecha de recepción: noviembre 2011
Fecha de aceptación: noviembre 2012

Resumen

El artículo analiza cómo la literatura académica hegemónica sobre la problemática militar, los estudios sobre las transiciones de los regímenes políticos y las relaciones civiles-militares, más allá de sus innegables aportes, no permiten investigar la esfera interfuerzas. En este sentido, la relevancia de la “conjuntez” en la historia argentina conduce a una serie de interrogantes que no pueden ser abordados a través de dichos enfoques. A partir de una revisión crítica del concepto “control civil”, este trabajo propone su redefinición, con el objetivo de avanzar hacia la búsqueda de un instrumental analítico adecuado para indagar en aquellas áreas descuidadas por los estudios tradicionales.

Descriptores: fuerzas armadas, conjuntez, control civil, democracia, Argentina.

Abstract

This article analyzes how academic hegemonic literature on issues surrounding the military studies on the transitions of different political regimes, and civil-military relations does not allow for an investigation on the inter-force field. In this respect, the relevance of “jointness” in Argentine history leads to a number of questions that cannot be tackled using either one of those different approaches. Employing a critical revision of the concept “civil control,” this article proposes a conceptual redefinition in order to move forward on the quest for an adequate analytical instrument that allows for enquiring into areas that have been neglected by traditional research.

Keywords: armed forces, jointness, civil control, democracy, Argentina.

Introducción

Se han abierto nuevas perspectivas en América Latina para el estudio de la problemática militar. Las condiciones de esta época han cambiado si se las compara con la explosión de los debates durante los años ochenta. En aquel entonces se vivían tiempos de incertidumbre y metamorfosis debido a las oleadas democratizadoras en la región. Dicho clima atravesaba con análogo fervor las páginas de los periódicos como las portadas de las revistas científicas. Por este motivo, las principales investigaciones tendieron a concentrarse en el pasaje de los regímenes autoritarios a los democráticos y en las condiciones de subordinación militar. Desde aquel entonces los estudios sobre las transiciones y las relaciones civil-militares han sido los enfoques hegemónicos respecto a la problemática castrense en América Latina, y han logrado una notoria perdurabilidad (Soprano, 2010: 10). Si bien ambas corrientes comparten un buen número de elementos, también resultan distinguibles al priorizar aspectos diferentes, pues una tendió a pensar la esfera jurídico-política de las reaperturas democráticas, mientras que la otra se concentró en los procesos de obediencia castrense. De todas maneras, estos enfoques conformaban las dos caras de un mismo tópico: la estabilidad política.

132

El presente escrito se aparta de esta intención al examinar cómo la conflictividad permanente en la trayectoria de los organismos militares argentinos se interseca con elementos propios de la democracia que no pueden ser reducidos al tópico de la estabilidad. De hecho, este trabajo rescata la dimensión interfuerzas como un campo de investigación que demuestra la porosidad conceptual de los enfoques hegemónicos. De todos modos, lejos se está aquí de impugnar una biblioteca entera de aportes; sin embargo, ese reconocimiento no conlleva obviar la necesidad de encarar investigaciones con un nuevo instrumental analítico, el instrumental analítico adecuado. En tal virtud, se hará especial hincapié en el concepto de “control civil”, tomado como un término que condensa las críticas fundamentales a las mencionadas perspectivas.

De este modo, en el primer apartado se consigna brevemente la importancia y la emergencia histórica de las relaciones interfuerzas en la Argentina; el segundo apartado se focaliza en el motivo por el cual el término “control civil” y lo que éste conlleva resulta inadecuado para pensar el tópico conjunto y, finalmente, en la última sección se entrega una redefinición conceptual derivada de lo discutido en los apartados anteriores y sustentada en determinados acontecimientos de la problemática militar argentina.

La emergencia histórica de la “conjuntez”

El correcto castellano no admite el término “conjuntez”, se trata de una adaptación del inglés *jointness* que a su vez proviene de *joint* y se refiere al atributo de “lo conjunto” en el mundo militar. “Lo conjunto” implica, entonces, aquellas actividades en las cuales más de una fuerza armada de un mismo país se halla involucrada. La literatura especializada suele prescindir de este término utilizando expresiones consagradas en la jerga militar como “accionar militar conjunto”, pero sus implicancias difieren ya que el neologismo da cuenta de forma más abarcadora de las múltiples dimensiones involucradas. Aquellas miradas que reducen la temática al aspecto operacional sostienen –y también ocultan– que tan solo en el teatro de operaciones tendría cabida la integración, pues es allí donde se despliega el accionar propiamente militar. No obstante, esta perspectiva se opone a otras que rescatan los campos diseñados y ejecutados de manera compartida en diferentes sectores al contribuir a la praxis castrense. En definitiva, esta dualidad acarrea senderos diversos, en tanto las consecuencias organizacionales de la revalorización particular de cada fuerza armada, en el marco de lo compartido, no son de la misma índole que la reivindicación de la esfera común, como espacio diferenciado. La primera postura expresa una lógica atomista; en tanto la segunda, una lógica holística. Ambas ponen en el tapete el sustento y los límites de la esfera interfuerzas; en tal virtud, dotar de contenidos a la conjuntez supone una delimitación de los roles y las funciones de los diversos organismos. Por tal razón, al mismo tiempo que dicha problematización interpela los límites y desafíos de la configuración profesional militar, también se entreteje con el marco burocrático e institucional del régimen político y con la construcción de consensos en la sociedad civil.

La conjuntez denota claramente que las fuerzas armadas no son más que el resultado de la conjunción de tres burocracias con disímiles trayectorias, con fuertes clivajes internos, con tradiciones culturales, perfiles doctrinarios y especificidades diversas. Lo interesante es que esta heterogeneidad no se ha mantenido oculta sino que ha sido evidente en distintos momentos históricos de Argentina. Así pues, las cristalizaciones conflictivas producidas durante el autodenominado Proceso de Reorganización Nacional (PRN) de 1976 han signado acontecimientos posteriores, ya que, a diferencia de los golpes de Estado previos que se articulaban en torno a la figura de un oficial que detentaba el Poder Ejecutivo, esta irrupción autoritaria se condensó bajo una novedosa forma singularizada por el manejo tripartito de los principales resortes estatales por parte de las tres fuerzas armadas, aunque con la primacía del Ejército¹.

1 Nos referimos a la conformación de una Junta Militar como cabeza del régimen autoritario, compuesta por los comandantes de cada una de las tres fuerzas. Esta estructura implicó la división espacial del territorio argentino y de las jurisdicciones estatales en partes iguales para cada fuerza. Lo peculiar es que bajo todo este período el cargo de Presidente de la Nación fue ocupado por el comandante del Ejército, contrariando los planteamientos de la Armada y de la Fuerza Aérea para elegir un militar retirado como cuarto hombre que presidiera la Junta pero que, aún así, le debiera a ella su legitimidad.

Sin embargo, “las diferencias entre las fuerzas, en vez de resolverse, se trasladarían desde la Junta a todas las áreas de la gestión de gobierno” (Novaro y Palermo, 2006: 49). Al ocupar los cargos más importantes del Estado y anular la legalidad democrática, las fuerzas armadas no sólo lograron cierta autonomía con relación al resto de las burocracias, sino también reafirmaron un patrón de relacionamiento recíproco. Las divergencias interfuerzas tuvieron que ver principalmente con el rumbo de la política económica (Schvarzer, 1986; Canelo, 2008) y con la salida política del autoritarismo (Canelo, 2008). No obstante, ambas resultan insuficientes si no se las relaciona con las tensiones técnico-militares surgidas de la propia especificidad castrense.

El choque bélico de 1982 con Gran Bretaña puso de manifiesto el anacronismo de un paradigma profesional cuya piedra angular era la compartimentación y niveles escasos de integración (Informe Rattenbach, 1988); hecho que explica, en gran medida, el desarrollo operacional de las hostilidades². En el momento propiamente castrense –la guerra interestatal–, los militares carecieron de niveles de integración aceptables, aun cuando detentaban la dirección gubernamental. Tanto las fricciones técnico-militares como político-militares fueron el correlato esperable de largas y asentadas divergencias, propias de visiones atomizadas que involucraban roles en el sistema político y en los organismos públicos. Es por esta razón que la temática de la conjuntes coaliga tensiones observables en distintos campos que deben ser explicadas como el producto de un proceso de acumulación que fue afianzando prácticas y paradigmas organizacionales específicos pero también sociopolíticos. Tras el fin del PRN las fuerzas armadas se encontraron ante un doble abismo por la pérdida de legitimidad para operar como protagonistas del sistema político y por el cisma organizacional que significó la derrota. Esta cuestión bifronte presentó un desafío, pues la finalización del autoritarismo no significó una reformulación de la esfera conjunta –las fuerzas armadas continuaron pensándose a sí mismas de forma independiente– sino el agregado de elementos propios de la democracia, tales como la puesta en marcha de mecanismos gubernamentales diversos, con alcances específicos y objetivos disímiles.

134

El control civil y las limitaciones de los enfoques hegemónicos

Queda claro entonces que para indagar sobre la forma en la cual la temática de la conjuntes ha sido tratada en democracia debe efectuarse un abordaje que capte particularidades y matices. En este sentido, la literatura no ha saldado el problema sobre lo que se entiende por control y por conducción militar, pues para algunos la deli-

2 Más allá de ciertas operaciones conjuntas exitosas durante la Guerra de Malvinas –como las llevadas a cabo por la Fuerza Aérea y la aviación naval–, la conjuntes se tradujo en decisiones tácticas aisladas más que en una determinación estratégica.

mitación entre ambos conceptos es vana al tratarse de sinónimos³, mientras que para otros “el control civil es más que la subordinación formal; es también la conducción” (Donadío, 2004: 115). El escollo central sobre este asunto proviene de los presupuestos fundantes que encierra el análisis en una imagen simplificada. Esta actitud se entiende expresamente al visibilizar la definición teleológica de los conceptos y la homogeneización de los actores. Como se dijo anteriormente, la compartimentación del poder autoritario recrudeció los antagonismos intramilitares; sin embargo, estas tensiones parecen no haber sido contempladas por la literatura hegemónica, pues se ha presentado a Argentina como un típico caso de apertura democrática por “colapso” (O’Donnell, Schmitter y Whitehead, 1989; Cavarozzi, 2006). Esta tesis, elaborada por el enfoque de las transiciones, pero recuperada ampliamente por las relaciones civil-militares, se sustenta en cierta imposibilidad de negociación entre las élites políticas y los dirigentes del régimen autoritario, dada la implosión del régimen⁴. Para ambos enfoques el “colapso” no conllevaba la idea del “actor militar” abatido, pues durante el gobierno de Raúl Alfonsín el debate sobre la reforma militar, las violaciones a los Derechos Humanos y los levantamientos militares mantenían vívida la posibilidad del quiebre democrático⁵. Sin embargo, la visión del colapso acarrea serias dificultades, en tanto se subestiman elementos societarios que posibilitan el cambio o mantenimiento del régimen político —es decir, el clásico problema de la legitimidad—, presuponiendo la existencia de un estadio óptimo y generando una visión del régimen y de las fuerzas armadas desancladas socialmente. En este sentido, el colapso distingue entre espectadores y “artífices”, en concordancia con la matriz analítica preponderantemente elitista, a partir de la cual se los diferencia a través de una suerte de antagonismo entre “demócratas” (civiles) y “autoritarios” (militares) sin contemplar sus divergencias endógenas. Más allá de las salvedades posibles, la dualidad termina por generar la necesidad de una aclaración posterior de heterogeneidad que no tiene asidero en la lógica de indagación.

Para estas explicaciones la Guerra de Malvinas operó como catalizador fundamental. Sin embargo, lo sucedido en 1982 no es más que la consecuencia de la pérdida de legitimidad de la “salida militar” y el último intento por recomponer una

3 “Civilian control exists when government officials have authority over decisions concerning the missions, organization, and employment of a state’s military means” (Trinkunas, 2001: 163).

4 A modo ilustrativo se cita a Andrés Fontana, autor paradigmático de las relaciones civil-militares: “La transición política de la Argentina carece de las negociaciones y mediaciones que la ciencia política habitualmente destaca para caracterizar estos procesos. En este sentido, más que un proceso de transición, se trata del colapso del régimen autoritario” (Fontana, 2001: 8).

5 En cuatro ocasiones se llevaron a cabo alzamientos de efectivos militares —principalmente del Ejército— conocidos con el nombre de carapintadas, (el primero en 1987, el segundo y el tercero en 1988 y el último en 1990). Sus principales líderes fueron el entonces coronel Mohamed Alí Seineldín y el teniente coronel Aldo Rico, ambos veteranos de Malvinas. Los amotinamientos consistían en una interpelación al naciente sistema político democrático con vistas a mantener prerrogativas burocráticas y evitar el avance político sobre determinadas áreas del pasado dictatorial que comprometían a militares de distintos grados. Asimismo, cuestionaban la cadena de mandos castrenses. Ver Saín (1994).

matriz erosionada de intervención por parte de las burocracias castrenses. El camino elegido para reparar la grieta fue uno extremo: la guerra contra una potencia⁶. Sin embargo, la salida militar representaba una forma de intervención impropia en el nuevo contexto. Si bien la contienda aceleró la salida del régimen militar, ella misma fue consecuencia directa de dicho viraje. Las contradicciones interfuerzas, el fracaso económico, la presión interna y externa por los Derechos Humanos debilitaron la legitimidad de los uniformados en el sistema político. Posteriormente, la forma política se recompuso bajo un nuevo tipo de consenso que prescindió del protagonismo de las instituciones que anteriormente dirimían las disputas con la coerción. Por ello, durante los primeros años de democracia los organismos castrenses oficiaban del “primer enemigo” de la estabilidad. Gran parte de la literatura de la época echó mano de la categoría “control civil” de Samuel Huntington, que remitía a la idea de reducción del “poder de los grupos militares” (Huntington, 1964: 117). Dicho concepto posee dos formas típico-ideales: por un lado, el denominado control “subjetivo”, –que pone de relieve la búsqueda de la subordinación mediante una adhesión particularista de los uniformados a grupos civiles–, y por otro, el “objetivo”, –que hace referencia a la subordinación de los militares al control civil por intermedio de las normas legales de un régimen–. Según Huntington, los efectos de estos dos tipos son diferentes, pues uno tiende a “politizar” a los militares, mientras que el otro favorecería su “profesionalización” (Huntington, 1964).

Esta línea interpretativa ha tenido diferentes continuadores que introdujeron ciertas modificaciones para compatibilizarla con los casos de estudio. Entre ellos se destaca Ernesto López, quien sostuvo que Huntington no intuyó la posibilidad de “intervención política autónoma de los militares” (López, 1994: 24) ni que el problema central fuera “el de la interrupción de la subordinación” (López, 1999: 5). Asimismo, señaló que la profesionalización no implica necesariamente la subordinación (López, 1994: 25). Cabe advertir que López, como otros autores tributarios del mismo enfoque, mantiene la raíz huntingtoniana que entiende los conceptos de acuerdo con una supuesta finalidad. Tal hecho queda expresado en su redefinición de “control civil”: sobre el tipo “subjetivo” sostiene que consiste en “aquella tentativa de elaborar la subordinación castrense sobre la base de la adhesión particularista” (López, 1999: 5), mientras que el “objetivo” se basa en la “tentativa de elaborar la subordinación castrense sobre la base de la vigencia de una legitimidad de tipo racional/legal” (López, 1999: 6). Esta mirada descuida que son los actores quienes otorgan finalidades a los procesos al no portar éstos un sentido intrínseco. Es cierto que la puesta en marcha de mecanismos de control puede estar dirigida a la búsqueda de subordinación, pero también puede adoptar formas y objetivos diversos, tales como la regulación financiera de los recursos, el control de los ascensos, entre otros.

6 No existe ningún indicio que muestre a la guerra como un proyecto de sectores locales. El apoyo popular se produjo luego y no antes de que se comunicara el inicio de las hostilidades.

En esta misma línea crítica se inscriben los aportes teóricos de Marcelo Saín, quien recalcó que el esquema huntingtoniano no previó la capacidad de la dirigencia política para llevar a cabo el control. De esta manera, el autor avanza considerablemente al demostrar que muchas veces fueron las voluntades no-castrenses las que llevaron a actuar de manera insubordinada a los militares latinoamericanos (Saín, 1999: 9).

Antes de continuar cabe destacar que reflexionar acerca del rol de las fuerzas armadas excede el tratamiento de la obediencia, pues no todas las manifestaciones castrenses se encuentran dirigidas a romper o tutelar la dinámica del régimen (Pion-Berlin, 1996). Por ello, es menester concebirlas como burocracias insertas en el entramado estatal y, si bien poseen características distintivas en relación con el resto de las organizaciones, sus integrantes carecen de una racionalidad escindida socialmente. Las burocracias luchan por su autonomía, entendida como la facultad de poseer márgenes de acción para decidir acerca de sus propios asuntos institucionales. En lo que concierne a los organismos castrenses, “en algunos casos, sus motivos son defensivos, dirigidos a proteger a la institución militar de las intromisiones políticas; en otros son ofensivos, concebidos para extender sus prerrogativas” (Pion-Berlin, 1996: 15). Pero la autonomía castrense no se pone en juego de forma uniforme y totalizadora, ya que posee una multiplicidad de aspectos. La conducción se verifica cuando el ejercicio institucional de gobierno se caracteriza por su proactividad, es decir, cuando se fundamenta en un direccionamiento de la/s temática/s y no meramente en una restricción de la autonomía.

Estas cuestiones han sido advertidas por Saín; sin embargo, resulta crucial expresar las razones por las cuales no echamos mano de la categoría “gobierno político de la defensa” creada por él (Saín, 2010). Esta noción acarrea ciertas dificultades al utilizar un concepto arraigado en la tradición política para dar cuenta del ejercicio correspondiente de las autoridades. Los estados modernos conocen un solo gobierno y no una proliferación de gobiernos más allá de los provinciales y municipales. Al estar delimitadas las instituciones respecto de las áreas estatales pertinentes, los ejercicios de control y conducción responden a un único criterio de autoridad como parte de un solo entramado jurídico-político, pues de lo contrario deberíamos hablar de una multiplicidad de gobiernos de acuerdo con las numerosas áreas donde se verifica el accionar estatal. Por otro lado, es menester decir que el gobierno siempre es político, la defensa siempre es política y las fuerzas armadas son netamente políticas. Unir los tres términos en una sola categoría dificulta su sentido unívoco. Las fuerzas armadas son políticas porque su función reside en la protección de un entramado de relaciones de poder que se configura históricamente y, por ende, defiende una expresión social. De hecho, los organismos de un determinado régimen se construyen como instituciones subsidiarias de sus intereses constitutivos. Por lo tanto, la intervención militar en las disputas de la sociedad es una prueba de ausencia de neutralidad partidaria pero no política; es decir, una injerencia en el sistema político pero no una

“politización” porque ella ya existe de forma inevitable⁷. Dicho de otro modo, las estructuras coercitivas son eminentemente políticas en tanto están destinadas a mantener la prerrogativa esencial de la estatalidad y los valores jurídicamente sustentados de una expresión histórico-social: “No es cierto que el ejército, según la Constitución, jamás deba hacer política. El ejército debe justamente defender la Constitución, esto es, la forma legal del Estado” (Gramsci, 1980: 64). En tal virtud, se debe dar cuenta de cuáles son las instancias y los procesos de control y conducción realizados por las entidades designadas por los ordenamientos, sean éstas ejecutivas, legislativas o judiciales. Todo ejercicio de control o conducción por parte de las autoridades correspondientes son procesos institucionales y, por ende, deben ser entendidas como fases en las que se juegan relaciones de poder. Es por ello que la expresión utilizada por Saín es mucho más integral y adecuada que la terminología clásica para pensar los procesos de conducción por parte de las autoridades gubernamentales; pero su indiscutible avance teórico termina anclándose en una suplantación que localiza la discusión en el mismo lugar en que la dejó la tradición: “[...] al control civil subjetivo y al control civil objetivo, tal como los definió López, los denominaremos gobierno civil subjetivo y gobierno civil objetivo” (Saín, 2010: 35).

En búsqueda de una redefinición conceptual

El enfoque iniciado por Huntington facilita coordenadas para comprender la actuación de las fuerzas armadas en los regímenes democráticos. Sin embargo, el reacomodamiento efectuado por diversos autores evidencia algunas falencias si procuramos ir más allá de la subordinación. Tanto las relaciones civil-militares como el estudio de las transiciones se encuentran limitados para abordar en su conjunto coyunturas históricas, al mantener una suerte de diferenciación tajante entre los grupos, que acota los márgenes de observación de lo social. Asimismo, el estatus de las fuerzas armadas muta, pues de ser considerada como una burocracia pública más, aunque decisiva en la genética de lo estatal, se la enaltece por fuera del orden con una suerte de capacidad de autodeterminación. ¿Acaso es posible pensar los golpes de estado en América sin los reclamos, aprobación y hasta pedidos explícitos de insubordinación de algunos sectores de la sociedad?⁸ De igual forma, la diada “civil-militar” peca de poca exhaustividad terminológica, pues si las categorías analíticas se establecen con base en la profesión, una de ellas se destaca superficialmente —la militar—, mientras otras quedan atrapadas e indiferenciadas en lo “civil”. En definitiva, es cierto que

7 Hablar de “neutralidad” militar en tanto haga referencia al orden jurídico-político imperante es mucho más pertinente que el término “politización”.

8 El golpe de 1976 contaba “con un amplio consenso social y con un monolítico respaldo” (Novaro y Palermo, 2006: 37).

9 Dicha dicotomía tampoco sirve para realizar una investigación sobre las profesiones, aun cuando pueda tener asidero

Huntington no logró aclarar muchas de las críticas que le hicieron sus continuadores; pero al igual que su maestro, sus discípulos también han quedado presos del dualismo, generando conceptos ad-hoc y prescribiendo sobre las coyunturas históricas. En consecuencia, se debe evitar el equívoco de la simplificación. La cuestión no resuelta del control y la conducción en la defensa representa un primer paso de esa tarea, pues su problematización permite sustentar aspectos teóricos con temáticas poco tratadas académicamente.

Resulta interesante destacar que la literatura ha utilizado los términos “control” y “conducción” como sinónimos o categorías que se implican mutuamente. Por ejemplo, Rut Diamint subsume la conducción al control sobre los militares cuando retoma la categoría “supremacía civil” de Felipe Agüero y la define como la “capacidad que tiene un gobierno democráticamente elegido para definir la defensa nacional y supervisar la aplicación de la política militar, sin intromisión de los militares” (Diamint, 1999: 13). Sin embargo, esta acepción reviste dos contratiempos: a) cierta imposibilidad de diferenciar procesos y lógicas destinadas a objetivos diferentes y b) el término “supremacía” denota una suerte de disputa entre civiles y militares basada en una prescripción sobre el objeto. De esta manera, se pone de relieve que la conducción de la defensa precisa del control sobre el instrumento militar de un Estado, siendo el control, entonces, la condición necesaria pero no suficiente de la conducción. Por ende, para emprender instancias de control o conducción gubernamental son indispensables niveles de subordinación que las hagan posibles. El respeto por las normas del régimen no es un hecho decantado o inmutable en la sociedad como tampoco un objeto que se halla o no presente; se trata más bien de una relación entre actores y, como toda relación, está anclada al dinamismo. Por lo tanto, se propone entender por “control gubernamental” la regulación, por parte de las instituciones o las autoridades jurídico-políticas competentes, de las funciones y roles correspondientes a los integrantes que conforman el sistema de defensa de un país, mientras que por “conducción gubernamental” ha de entenderse la dirección o mando efectivo que las instituciones o las autoridades gubernamentales respectivas ejercen sobre aquellos asuntos concernientes al área de competencia de la defensa de un Estado.

Es menester aclarar que el término “efectivo” engloba la perspectiva del actor, en tanto no se hace alusión al “impacto”, la eficacia o la eficiencia de la praxis dirigente, sólo a su puesta en marcha. De igual forma, nótese que las categorías propuestas contemplan a los distintos organismos del régimen sin circunscribirse a la figura del Poder Ejecutivo, ya que toda democracia se compone por diversas instituciones complementarias. Por lo tanto, así como la defensa de un país no se reduce a las acciones presidenciales o ministeriales, las definiciones propuestas parten necesariamente de las instituciones, que si bien son concebidas como la arena de conflicto social, tam-

en las propias perspectivas de los actores.

bién son analizadas con su dinámica propia (O'Donnell y Oszlak, 1981). En definitiva, mantener o emprender mecanismos de subordinación puede prescindir de un direccionamiento institucional de los asuntos incluidos en el área de competencia de aquello que se considere defensa, dando lugar a instancias delegativas de conducción donde las autoridades competentes entreguen el ejercicio del control y del direccionamiento a las estructuras castrenses.

En este sentido, la introducción de reformas en el ámbito militar por parte del presidente Alfonsín y la revisión de lo acontecido con los Derechos Humanos durante el PRN (López, 1994; Battaglino, 2010) respondían claramente a un intento de subordinación basado en el fortalecimiento tanto de instancias gubernamentales –como el Ministerio de Defensa y la propia Presidencia– como de elementos intramilitares más cercanos a las autoridades gubernamentales como el Estado Mayor Conjunto. Éste último organismo resultaba una herramienta endógena castrense para aplacar el poder de cada una de las fuerza armadas. Sin embargo, Alfonsín no pudo lidiar con las tensiones intramilitares que salieron a la luz con los levantamientos carapintadas ni con un contexto económico desfavorable. Más allá de la sanción, en 1988, de la actual Ley de Defensa, ciertos niveles de subordinación militar se lograron independientemente de la reforma del área. De hecho, el sucesor de Alfonsín, Carlos Menem, mediante la firma de indultos a militares comprometidos judicialmente por violaciones a los Derechos Humanos durante el último régimen autoritario, el apoyo de la fracción militar institucionalista y las represiones de los motines, logró, poco a poco, que la política argentina girara sobre temas de mayor contextualidad en la agenda de opinión y dejará congelado el pasado. Por esta razón el ámbito de la defensa siguió estancado en un paradigma profesional de antaño, sin ninguna pretensión sólida de ruptura de la atomización¹⁰. Así como la subordinación no se consiguió vía reforma militar –nótese que la mencionada ley del área no se reglamentó hasta el año 2006–, tampoco las autoridades gubernamentales definieron aspectos cotidianos del sector. Dicho proceso comenzó a revertirse en 2005 con la asunción de Nilda Garré en el Ministerio de Defensa durante la presidencia de Néstor Kirchner (Saín, 2010: 201). A partir de allí, más como producto de un impulso propio que de una modificación de los temas de agenda, se han introducido una serie de reformas que encontraron en la conjuntes el dispositivo adecuado para la conducción gubernamental del área (Laleff Ilieff, 2011)¹¹.

Vale la pena aclarar que la falta de direccionamiento en la gestión cotidiana de los asuntos militares no implica que las autoridades se encuentren subordinadas a los militares, pues esta modalidad representa una lógica gubernamental específica,

10 De hecho, tanto el Ministerio como el Estado Mayor Conjunto continuaron manteniendo su debilidad orgánica y funcionalidad histórica (Laleff Ilieff, 2011).

11 Se pueden destacar la creación de nuevas dependencias ministeriales, la fundación de la Escuela Superior de Guerra Conjunta y la suplantación del tradicional modelo de planeamiento por “Hipótesis de Conflicto” por el nuevo “Planeamiento por Capacidades” a cargo del Estado Mayor Conjunto.

dado que el ejercicio del gobierno siempre implica una pose, tanto por su omisión como por su acción (O'Donnell y Oszlak, 1981). En el caso argentino, las fuerzas armadas se mantuvieron en los cánones democráticos aun sin un direccionamiento gubernamental diario. Asimismo, la conducción gubernamental puede dirigirse hacia aspectos específicos prescindiendo de un abordaje totalizador. Por ejemplo, bajo el gobierno de Menem la política de defensa giró en torno a una arista bien precisa: las operaciones multilaterales¹². Las mismas resultaron un ingrediente fundamental de la política exterior en tanto sirvieron para estrechar lazos con Estados Unidos y de esta manera lograr el fácil acceso a crédito externo para así poder mantener un modelo de acumulación basado en la paridad cambiaria entre el peso y el dólar. Para que las fuerzas armadas pudieran actuar en este tipo de misiones se debió aplicar la conjuntes como un mecanismo puntual. En otras palabras, sobre una arista bien específica, la conducción gubernamental puso en marcha dispositivos de mayor integración interfuerzas, manteniendo una delegación tácita de otros asuntos en cada una de las fuerzas armadas¹³. De allí la creación en 1995 del Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz (Caecopaz) bajo la órbita del organismo conjunto. Por otro lado, la subordinación es posible mediante instrumentos que no impliquen necesariamente un direccionamiento de las autoridades, como por ejemplo el aprovechamiento de cambios contextuales –pérdida de legitimidad social, ausencia de apoyos externos y virajes geopolíticos internacionales– y hasta restricciones presupuestarias¹⁴.

Sin embargo, no se puede recuperar en este punto la modalidad de “control subjetivo” de Huntington, puesto que si bien su efectivización puede acarrear la subordinación, su existencia depende de la estabilidad de la facción política que tenga el apoyo castrense. Por lo tanto, se vuelve recursivamente a lo que ya se ha señalado: el control subjetivo refleja la pérdida de neutralidad partidaria de las fuerzas armadas como instituciones regidas por la legalidad del Estado pero no una subordinación al régimen. Por ende, no podemos hablar del control de una facción sobre las fuerzas armadas en democracia, sino de la participación de los militares en las fracturas sociopolíticas.

12 Se estima que en 1998 más de 11.000 oficiales y suboficiales participaron en estas operaciones (Fontana, 2001: 21), hecho que llevó a Argentina a ser considerada como “Aliada Extra-OTAN”.

13 El ejemplo más notorio radica en la privatización de los sectores más dinámicos del entramado industrial-militar como parte de una reforma económica y estatal mucho más amplia. Sus consecuencias lejos estuvieron de traducirse en una nueva visión militar, por lo que las fuerzas se autoadecaron desarticuladamente a este proceso sin modificar sus morfologías institucionales.

14 La merma presupuestaria significó una fuerte medida de disciplinamiento, pues el gasto militar pasó de significar en 1983 el 3,47% del PBI a 2,12% en 1988 (Saín, 1997: 19). Según el *Libro Blanco de la Defensa*, lo destinado hasta el año 2010 fue menor al 1% del PBI.

Consideraciones finales

Si bien el trabajo utilizó ejemplos de la historia reciente de Argentina, algunos de sus presupuestos pueden contribuir al abordaje de las realidades de diversos rincones de la región. En este sentido, se ha analizado la trascendencia de una cuestión aparentemente reservada y restringida a un campo profesional específico para vincularla con un contexto sociopolítico mayor que le imprime un sentido particular e intrincado. Las divergencias intramilitares visibilizadas tanto en la cúpula del régimen autoritario de 1976 como en la Guerra de Malvinas deben ser leídas como el producto esperable de un perfil organizacional legitimado durante décadas, cuyas piedras angulares eran la compartimentación militar y el intervencionismo en el sistema político. No obstante, aun cuando resulta crucial destacar las relaciones interburocráticas, la tradición militar argentina del siglo XX no puede ser pensada como el producto de una patología castrense. La indagación sobre la estabilidad política encuentra en el sustrato social de los acontecimientos una explicación insustituible que va más allá de las relaciones entre las élites. En tal virtud, se ha presentado la imperiosa necesidad de justificar por qué tal matriz de análisis resulta impropia para el examen de las divergencias intramilitares, sobre todo en lo que concierne a la división entre los actores, la asignación dual de valores políticos y el aspecto teleológico de los enfoques. De esta manera, las presentes páginas se han enfocado en demostrar la persistencia histórica del tópico interfuerzas en Argentina como un asunto que permite encarar una revisión crítica del modo de abordaje de un campo de sensibilidad histórica. Por ello la indagación acerca de la conjun-
tez en democracia se halla íntimamente ligada a la discusión sobre el control y la conducción gubernamental de la defensa. Esta extensa rama de vinculaciones solo puede ser aprehendida a través de un prisma interpretativo que procure analizar la heterogeneidad de la cosa en sí sin su reducción prescriptiva. Por este motivo, la aparente discusión técnico-militar se constituye en la clave de acceso a profundidades poco exploradas que implican relaciones de poder diversas y procesos con extensas ramificaciones.

Bibliografía

- Battaglino, Jorge. (2010). “La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable”. En *Discutir Alfonsín*, Roberto Gargarella, Mario Pecheny y María Victoria Murillo (Comps.): 161-184. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Canelo, Paula. (2008). *El Proceso en su laberinto: la interna militar de Videla a Bignone*. Buenos Aires: Prometeo.
- Cavarozzi, Marcelo. (2006). *Autoritarismo y Democracia (1955-2006)*. Buenos Aires: Ariel.
- Diamint, Rut. (1999). *Control Civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Universidad Di Tella/Nuevo Hacer.
- Donadío, Marcela. (2004). “El control parlamentario de la defensa en Argentina. Sus fortalezas y debilidades”. En *Aportes para el Estado y la administración gubernamental*, N° 21, 105-125.
- Fontana, Andrés. (2001). “Seguridad Internacional y Transición Democrática. La Experiencia Argentina 1983-1999”. *Documentos de Trabajo N° 62*. Buenos Aires: Universidad de Belgrano.
- Gramsci, Antonio. (1980). *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*. Madrid: Nueva Visión.
- Huntington, Samuel. (1964). *El Soldado y el Estado*. Buenos Aires: Círculo Militar.
- Informe Rattenbach: el drama de las Malvinas* (1988). Buenos Aires: Ediciones Espartaco.
- Laleff Ilieff, Ricardo J. (2011). “La conjuntes en la argentina: entre el legado de Malvinas y la trama democrática (1983-2010)”. Disertación de maestría, Escuela de Defensa Nacional, Buenos Aires, Argentina.
- López, Ernesto. (1994). *Ni la ceniza ni la gloria. Actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín*. Buenos Aires: Universidad de Quilmes.
- (1999) “La Construcción del Control Civil: Argentina, Brasil, Chile”. *Working Paper*. Universidad de Quilmes.
- Ministerio de Defensa. (2010). *Libro Blanco de la Defensa*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.
- Novaro, Marcos y Vicente Palermo. (2006). *La Dictadura Militar (1976-1983). Del golpe de Estado a la restauración democrática*. Buenos Aires: Paidós.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead. (1989). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas*. Buenos Aires: Paidós.
- O'Donnell, Guillermo y Oscar Oszlak. (1981). “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. *Documento CEDES/ G. E. CLACSO*, N° 4, Buenos Aires.

- Pion Berlin, David. (1996). "Autonomía militar y democracias emergentes en América del Sur". En *Democracia y Cuestión Militar*, Ernesto López y David, Pion Berlin (Comps.): 11-50. Buenos Aires: Universidad de Quilmes.
- Saín, Marcelo. (1999). "Repensando las relaciones cívico-militares. Redefinición teórico-conceptual para los casos latinoamericanos". *Documento de Trabajo N°2 – PIFAS*. Universidad Nacional de Quilmes.
- (2010): *Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civil-militares en la democracia argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Schvarzer, Jorge. (1988). *La política económica de Martínez de Hoz*. Buenos Aires: Hyspamerica.
- Soprano, Germán (2010). "Los militares como grupo social y su inscripción en el Estado y la sociedad argentina. Batallas intelectuales y políticas por la construcción de un objeto de estudio en las ciencias sociales". En *Revista Digital Universitaria del Colegio Militar de la Nación*, Año 8, N° 22. Disponible en <http://tinyurl.com/cve4acs>
- Trinkunas, Harold (2001). "Crafting Civilian Control in Argentina and Venezuela". En *Civil-Military relations in Latin America. New Analytical Perspectives*, David Pion-Berlin (Comp.): 161-222. Estados Unidos: The University of North Carolina Press.