

Política y Fuerzas Armadas. Poder, dominación y habitus en las relaciones cívico-militares argentinas

Nicolás Comini *

Alejandro Frenkel **

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo realizar un análisis histórico de las relaciones cívico-militares en Argentina, tratando de responder dos interrogantes centrales: 1) ¿cómo se explica la gran cantidad de golpes de Estado sucedidos en Argentina durante el siglo XX? 2) ¿Cuáles son los principales elementos que garantizaron casi tres décadas ininterrumpidas de gobiernos democráticos, aun habiendo experimentado levantamientos militares y graves crisis económicas? Partiendo de las principa-

* Profesor de la New York University (NYU), sede Buenos Aires.

** Profesor de la licenciatura en Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Becario posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Código de Referato: SP.228.XLV/18

<http://dx.doi.org/10.22529/sp.2018.45.01>



STUDIA POLITICÆ



Número 45 invierno 2018 – pág. 5-32

Publicada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales,
de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, República Argentina.

les teorías sobre la conducción política de las Fuerzas Armadas y de los conceptos de poder, dominación y *habitus* se asumen dos hipótesis explicativas: por un lado, que la sucesión de golpes de Estado iniciada en 1930 se debió a un *habitus* originado durante el proceso de construcción del Estado nacional, definido por una corporativización del uso de la violencia por parte de las Fuerzas Armadas. En segundo lugar, que los cambios en la concepción del poder y su “monopolización” por parte del Estado a lo largo de la década de 1980 redujeron esa corporativización del uso de la violencia, dando lugar a un cambio de *habitus* caracterizado por la estabilidad democrática y la conducción civil y política del aparato castrense.

Palabras clave: Fuerzas Armadas – Relación cívico-militar – Argentina – Democracia

Abstract

This article seeks to analyze civil-military relations in Argentina trying to answer two central questions: 1) How can be explained the coups that occurred in Argentina during the 20th century? 2) What are the main elements that ensured almost three continuous decades of democratic governments, even having experienced military uprisings and economic crisis? Based on the traditional theories of political leadership, civilian control of the armed forces and the concepts of power, domination and *habitus* we assume two explanatory hypotheses: 1) the succession of coups is the result of an *habitus* that begins during the construction of the national state defined by a corporatization of the use of violence by the armed forces. 2) Changes in the conception of the power over the decade of 1980 reduced the corporatization of the use of violence, resulting in a change of *habitus* characterized by democratic stability and civil and political control of the military.

Key words: Armed Forces – Civil-military relations – Argentine – Democracy

1. Introducción

CARL Schmitt sostiene en su clásica obra *El concepto de lo político* que todos los conceptos, ideas y palabras poseen un sentido polémico (Schmitt, 1991). Si esta paráfrasis fuera admitida, podría afirmarse que el presente es un trabajo polémico que busca articular una serie de conceptos, ideas y palabras clásicas de las ciencias sociales, todo ello con el propósito esencial de intentar responder a dos preguntas centrales: ¿cómo se explica la gran cantidad de golpes de Estado acon-

tecidos durante el siglo XX en Argentina? y ¿cuáles son los principales elementos que garantizaron la vigencia de gobiernos democráticos desde hace más de 30 años?

Con el propósito de abordar sendos interrogantes se realiza un sucinto recorrido por la historia de la teoría del Estado, con la intención de rescatar algunos de los preceptos tradicionales que argumentan la necesidad de conducir políticamente al instrumento militar. En ese sentido, un segundo ejercicio conceptual busca ir más allá de la idea de conducción política y hacer hincapié en la conducción/control civil de las Fuerzas Armadas y, en un sentido más amplio, de la política de defensa. Una vez definido el marco teórico se procede a analizar el caso de las relaciones cívico-militares argentinas, a efectos de identificar las principales razones que contribuyeron tanto a que se sucedieran seis golpes de Estado en tan sólo 46 años (1930-1976)¹ como a que transcurrieran 33 años de gobiernos democráticos (1983-2016), aún con levantamientos militares y graves crisis económicas y políticas en el camino.

Por último, se enuncian como corolario una serie de propuestas tendientes al fortalecimiento del proceso de construcción de la conducción política y civil de las Fuerzas Armadas que ha comenzado a gestarse desde el retorno de la democracia, pero que aún presenta múltiples fragilidades.

2. Marco conceptual

2.1. Poder, dominación y habitus

Poder, dominación y habitus representan el tridente conceptual que guía el marco analítico del presente trabajo. Claro está que, por su propia natu-

¹ El primero de ellos fue encabezado por José Félix Uriburu en 1930, dando inicio a la llamada “Década Infame”. Conocida como la “Revolución del 43”, el siguiente golpe de Estado sería organizado por un grupo de jóvenes oficiales nacionalistas antiliberales, quienes pondrían en la presidencia a Arturo Rawson primero, y a Pedro Ramírez, en segundo término. En 1955 se produciría el tercer golpe, cuando la autodenominada “Revolución Libertadora” derrocó al gobierno democrático de Juan D. Perón y puso al frente del Poder Ejecutivo a Eduardo Lonardi. Con una mezcla de liberalismo económico y profundo conservadurismo político, la Revolución Argentina inició su marcha en 1966 en manos de Juan Carlos Onganía. Finalmente, 1976 sería el año de inicio de la última y más represiva de las dictaduras militares, autodenominada como “Proceso de Reorganización Nacional”, siendo Jorge Rafael Videla el primer jefe de la junta militar.

raleza polisémica, cada uno de estos términos ha ido adoptando diferentes significados con el paso del tiempo, según el ángulo desde el que se sitúan los sujetos observantes. Se trata de conceptos que, además, han sido objeto de diversas cargas valorativas y de múltiples representaciones. Es por ello que, para comprender la vinculación entre los sectores civiles y militares, resulta necesario demarcar algunos límites de la significación de estas nociones fundamentales.

Max Weber define al poder como “la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad” (Weber, 1977: 43). Casi un siglo más tarde, John Galbraith, rescatando al sociólogo alemán, señalaría que el “poder es la posibilidad de imponer la propia voluntad al comportamiento de otras personas” (Galbraith, 1986: 19). En ese trabajo propone la existencia de tres instrumentos razonablemente evidentes del ejercicio del poder: el *poder condicionado* —que implica la aceptación de la autoridad y donde la sumisión a la voluntad de los otros se convierte en la más alta preferencia de quienes se someten—; el *poder condigno* —aquel que gana la sumisión mediante la habilidad de imponer una alternativa a las preferencias del individuo o grupo que sea lo suficientemente desagradable o dolorosa, de modo que tales preferencias sean abandonadas—; y el *poder compensatorio* —que ofrece al individuo una recompensa o pago lo suficientemente ventajoso o concordante para que él renuncie a perseguir su propia preferencia a cambio de la recompensa— (Galbraith, 1986).

Para abordar la noción de *dominación* también se vuelve necesario retomar a Weber, quien entiende a la dominación como la “probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado por mandatos específicos” (Weber, 1977: 170). A diferencia del poder, para que sea efectiva, la dominación debe ir acompañada de una mínima voluntad de obediencia. En el caso de los Estados-Nación, el sociólogo alemán sostiene que su subsistencia requiere que los dominados acaten la autoridad que pretenden tener quienes en ese momento gobiernan (Weber, 1995: 84).

El tercer elemento conceptual de utilidad para intentar comprender las vinculaciones cívico-militares en Argentina es el de *habitus*. En *El sentido práctico*, Pierre Bourdieu define al *habitus* como “sistemas de disposiciones duraderas y transferibles, estructuras estructuradas predispuestas a funcionar como estructuras estructurantes, es decir, como principios generadores y organizadores de prácticas y representaciones”. Ese *habitus* es el que genera prácticas individuales y colectivas que aseguran la presen-

cia activa de las experiencias pasadas, que “registradas en cada organismo bajo la forma de esquemas de percepción, de pensamientos y de acción, tienden [...] a garantizar la conformidad de las prácticas y su constancia a través del tiempo” (Bourdieu, 2007: 86-88).

2.2. Conducción política de las Fuerzas Armadas: un breve recorrido sobre sus bases teóricas clásicas

Según determinados enfoques del campo de las Relaciones Internacionales como el realismo o el neoliberalismo, la propia inexistencia de una autoridad en el sistema internacional determina que las distintas unidades políticas se vean en la vital necesidad de garantizar su supervivencia en un mundo, generalmente, hostil. Sobre este escenario, la guerra ha sido uno de los principales mecanismos a partir de los cuales dichas unidades se han multiplicado o han desaparecido a lo largo de la historia.

De los relatos de Tucídides sobre la Guerra del Peloponeso a las crónicas de la CNN sobre la intervención de Estados Unidos en Afganistán pocas cosas quedan en común. Una de ellas es la palabra “guerra”. El progreso histórico, la modernidad, la evolución, han sido acompañadas por profundas transformaciones en el aparato militar, necesario para garantizar la seguridad de las unidades políticas, ya sea en momentos de guerra o en tiempos de paz.

Tal ha sido la preocupación por garantizar la seguridad de los países que el propio Sun Tzu sentenciaba hace más de 3000 años que la guerra era cuestión de trascendental importancia para las naciones dado que es “donde se decide la vida y la muerte de un país, senda que marca su supervivencia o su ruina” (Sun Tzu, 2001: 13). En este sentido cabe preguntarse: ¿sobre quién recae el poder de conducir a las Fuerzas Armadas, en la paz y en la guerra?

Nicolás Maquiavelo aseguraba que en quien recaía la responsabilidad de declarar una guerra y de asumir el mando de sus ejércitos no era ni más ni menos que el propio príncipe. Para el pensador florentino, “un príncipe no debe tener más objetivo ni más preocupación, ni dedicarse a otra cosa que no sea la guerra y su organización y estudio” ya que los príncipes que han descuidado las armas han perdido sus Estados (Maquiavelo, 2003: 81).

Tiempo después, Thomas Hobbes planteaba en el *Leviatán* que frente a un estado de naturaleza caracterizado por una situación potencial de

guerra de “todos contra todos” resulta necesario erigir un poder común capaz de defender a los hombres de la invasión extranjera y de las injurias de los unos contra los otros. Ese poder debía desembocar en un hombre o una asamblea de hombres. Este Leviatán “es el único legislador y juez supremo de las controversias, y de las oportunidades y ocasiones de guerra y de paz” y a quien se le debe la obediencia (Hobbes, 2003: 162).

Otro contractualista inglés, John Locke, entendía que el sumo poder de las comunidades políticas estaba representado en el poder legislativo, estando todos los demás poderes —incluido el Ejecutivo— subordinados a él. A ese poder legislativo le incumbe dirigir el empleo de la fuerza de la república para su supervivencia. Al igual que en Hobbes, la obediencia a la autoridad es un punto clave ya que la “preservación del ejército y, en él, de la entera comunidad política, requiere de una absoluta obediencia al mando de cada oficial” (Locke, 2004: 92-95).

Ya en el siglo XIX, Karl Von Clausewitz dejaría la célebre definición de la guerra —recurrentemente sacada de contexto— como “la continuación del intercambio político con una combinación de otros medios”. En esta obra puede apreciarse que la guerra surge siempre como una circunstancia política y por lo tanto la misma se plantea como un acto político (Von Clausewitz, 2004: 47). En ese marco, el mencionado escritor sostiene que los objetivos políticos incumben sólo al gobierno, al que los estamentos militares le deben su obediencia: “La subordinación del punto de vista político al militar sería irrazonable, porque la política ha creado la guerra [...] la guerra es sólo el instrumento y no a la inversa. La subordinación del punto de vista militar al político es, en consecuencia, lo único posible” (Von Clausewitz, 2004: 288).

Carl Schmitt, por su parte, señalaría que dado que la característica de la política es la distinción amigo-enemigo, el político está mejor entrenado para la lucha que el soldado ya que el primero se pasa la vida luchando, mientras que el segundo sólo lo hace excepcionalmente (Schmitt, 1991: 64). Según el jurista alemán, le corresponde al Estado, la atribución de determinar quién es el enemigo y combatirlo, por su condición de unidad esencialmente política.

Por último, son varios los autores que asocian la construcción del Estado moderno con una suerte de producto secundario de los esfuerzos de los gobernantes para adquirir los medios para la guerra (Heller, 1974; Tilly, 1992). No obstante ello, ninguno de los diferentes pensadores que han

sido abordados a lo largo del presente apartado ha concebido al sector militar como fuente de poder independiente dentro del Estado. Han sido de lo más diversas las propuestas, ya sea para controlar o conducir a las Fuerzas Armadas. Se pensó en el Poder Ejecutivo, en el Legislativo; se concibió la figura del soberano en múltiples dimensiones; se hizo hincapié en la figura del gobierno. Se hizo constante referencia a la conducción política de las Fuerzas Armadas como factor determinante de la seguridad del Estado justamente porque la conducción militar de la política tiende a provocar la situación exactamente inversa. Es decir, la inseguridad de ese Estado.

2.3. De la conducción política al control civil

Tras este breve recorrido sobre cómo fue abordada la problemática de la conducción política de las Fuerzas Armadas en la visión de algunos exponentes del pensamiento occidental, lo que se busca ahora es ir más allá de la idea de conducción política y hacer hincapié en la conducción —o control, según el caso— civil de las Fuerzas Armadas y de la política de defensa. Esto es, las relaciones cívico-militares en el sentido más amplio de esta categoría. Es decir, en su sentido teórico, puntualizando algunos de los trabajos realizados durante los últimos años que merecen ser destacados.

En su obra *El Soldado y el Estado*, Samuel Huntington plantea que en cualquier sociedad las relaciones cívico-militares deben estudiarse como un sistema compuesto por elementos interdependientes, ya que estas relaciones surgen de un complejo equilibrio entre la autoridad, la influencia y la ideología de los militares por un lado y la autoridad, la influencia y la ideología de los grupos no militares por el otro (Huntington, 1995: 10).² Para el autor, el núcleo de la cuestión es cómo desarrollar un sistema de relacionamiento cívico-militar que, a nivel institucional, lleve al máximo la seguridad militar con el menor sacrificio posible de los valores sociales. Sin embargo, la idea que nos interesa rescatar aquí es la idea de control civil en sus dos vertientes: el control civil subjetivo y el control civil objetivo.

² Cabe destacar que la teoría de las relaciones cívico-militares de Huntington está centrada, principalmente, en Estados Unidos, Europa y Asia. Ni África, ni América Latina, ni mucho menos Argentina, son tenidas en cuenta. En este sentido, su afirmación “en cualquier sociedad” debe ser relativizada.

El control civil subjetivo consiste en llevar al máximo el poder de los grupos civiles en detrimento del poder militar. No obstante, la inclinación de esta balanza a favor de los primeros conlleva un problema: la natural fragmentación de las sociedades implica que llevar al máximo el poder militar de los civiles signifique, en realidad, llevar al máximo el poder de determinados grupos civiles particulares.

El control civil objetivo, en cambio, consiste en llevar al máximo el poder militar con el fin de profesionalizar a los militares y evitar, de esa forma, la participación de estos últimos en política. En sus propias palabras, la esencia del control civil objetivo era el reconocimiento del profesionalismo militar autónomo.³ En este caso, planteaba que, a diferencia de lo que sucedía con los civiles, la ética militar era “concreta, permanente y autónoma” (Huntington, 1995: 91-99).

Otro reconocido autor que teorizó sobre la esfera cívico-militar y que ha sido sucesivamente aludido es Morris Janowitz, considerado por muchos como uno de los padres de la sociología militar norteamericana. En el libro titulado *El Soldado Profesional*, Janowitz pone el foco de atención en cómo lograr un equilibrio entre el control civil y la capacidad de las Fuerzas Armadas de cumplir con sus responsabilidades sin que se vea afectada la seguridad del Estado. A diferencia de Huntington, Janowitz argumenta que la creación de un aparato militar apolítico —en orden a garantizar el control civil sobre este último— es una opción irrealizable. El argumento Janowitz es que el ejército es un sistema social complejo compuesto por características propias que abarcan la experiencia, el aprendizaje prolongado, la identidad de grupo, la ética y las pautas de comportamiento. En este marco, es inevitable que los militares se conviertan en un grupo de presión política, sin que ello represente necesariamente un problema. Lo que debe garantizarse en todo momento es que sus actividades permanezcan circunscritas y bajo el control de la autoridad civil (Janowitz, 1967: 342-345).

Por aquellos años se sumaría al debate el politólogo e historiador británico Samuel Finer con su trabajo *Los militares en la política mundial*, en donde se distinguen cuatro tipos de categorías de relaciones cívico-

³ Los autores españoles Rafael BAÑÓN y José Antonio OLMEDA parecen coincidir con esta concepción cuando sostienen que la cierta autonomía de hecho de los militares en los aspectos propios a su parcela viene a resultar el precio que paga la sociedad para que la institución militar se mantenga al margen de los asuntos políticos (BAÑÓN y OLMEDA, 1985: 50).

militares. La primera de ellas incluye todos los casos en los que los oficiales ejercen su influencia legítima y constitucional sobre el gobierno civil —como cualquier otro grupo de presión— para lograr objetivos tales como el aumento de presupuesto militar. La segunda abarca las situaciones en las que los militares usan la amenaza de algún tipo de sanción o chantaje para alcanzar objetivos similares. La tercera hace referencia a coyunturas en las cuales los militares desplazan a un régimen civil por otro con la justificación de que el primero falló en sus deberes de conducción. Por último, en la cuarta categoría, los oficiales deciden directamente barrer el régimen civil y asumir el gobierno (Finer, 1969: 3). Alexander Luckham, por su parte, también va a proponer una tipología de relacionamiento cívico-militar, a partir de tres variables: fortaleza/debilidad de las instituciones civiles; fuerza/debilidad de la institución militar y de los recursos coercitivos, políticos y organizativos a su disposición; y naturaleza de los límites entre el *establishment* militar y su ambiente sociopolítico (Luckham, 1971: 9-20).

La ola de golpes de Estado que se suscitó en América Latina a principios de la década de 1960 motivó también diversos estudios de la dinámica cívico-militar propia de la región. El polémico trabajo de John J. Johnson *Militares y sociedad en América Latina* resulta un buen ejemplo de esta tendencia. Allí, el autor plantea, entre otras cosas, que los factores principales para explicar la falta de un contrapeso efectivo a las Fuerzas Armadas deben detectarse en el mínimo desarrollo de una clase media propietaria, uniones comerciales y partidos políticos. En ese marco sostiene que ya fuera mediante el control directo u operando “detrás de escena”, “las Fuerzas Armadas controlan a menudo las políticas civiles y las soluciones militares a los problemas sociales, económicos y políticos” (Johnson, 1964: 7-10).

Ya en los años ochenta, Charles Moskos aporta al debate una distinción entre un modelo institucional y otro ocupacional. La diferencia fundamental entre ambos radica, principalmente, en que en el primero las Fuerzas quedan distanciadas de la sociedad y del sistema político civil, mientras que en el segundo dichas fuerzas se integran en la sociedad civil funcional, social y políticamente (Moskos, 1985: 140-52).

Dentro de los estudios más recientes, la norteamericana Margaret Daly Hayes va a sostener la necesidad de incrementar el caudal de expertos civiles en materia militar para contrarrestar la natural influencia militar en las decisiones que competen a la institución (Daly Hayes, 2005). Thomas Bruneau y Richard Goetze Jr. también muestran su preocupación sobre la

formación de civiles, cuando afirman que “los civiles tienen que saber lo suficiente como para asegurar que las Fuerzas Armadas estén haciendo lo que están requeridas a hacer” (Bruneau y Goetze Jr., 2006).

Desde la propia región latinoamericana también se han sucedido diversos aportes, muchos de los cuales serán recogidos en el próximo apartado. Por mencionar algunos, Marcela Donadío define a las relaciones cívico-militares como la “dinámica de la relación existente entre determinada sociedad, expresada (y representada) en un Estado, y el instrumento militar del mismo” que incluye tanto las alternativas del diseño y ejecución de la política de seguridad y defensa como la relación que el aparato militar del Estado entabla con los representantes electos (Donadío, 2003). Marcelo Saín es otro autor argentino que abordó la cuestión cívico-militar. Analizando el período 1948-1988, plantea la existencia de tres modelos diferentes de defensa nacional en Argentina —peronista, securitista y neodemocrático—, cada uno representante de una expresión del conjunto de relaciones cívico-militares (Saín, 2000: 2). Por su parte, el politólogo brasileño Samuel Alves Soares define al control civil a partir del tipo de autonomía que poseen las Fuerzas Armadas. De esta forma, puede darse una autonomía política, en la que los militares poseen la capacidad de definir intereses, tomar iniciativas políticas relevantes y, en un caso extremo, asumir el propio control del aparato estatal; y una autonomía institucional, que comprende una capacidad de incidir sobre las políticas de su área, sin sobrepasar su campo de acción delimitado (Alves Soares, 2006).

En resumidas cuentas, sea cual fuera la perspectiva en la que se situaran frente a la compleja vinculación entre los actores civiles y militares, lo cierto es que los diferentes teóricos aquí recogidos coinciden en la necesidad de enunciar las enormes dificultades que presentan los procesos de construcción y consolidación de mecanismos de control civil efectivos sobre las Fuerzas Armadas. Una de las razones ha sido que durante mucho tiempo y en muchos lugares se ha asociado a la institución militar como un poder del Estado que ostenta el efectivo monopolio de la violencia y de la fuerza armada. Esto ha sucedido aún cuando, como se ha demostrado hasta aquí, desde hace siglos se viene rescatando la idea de garantizar la subordinación militar al poder político y civil.

A pesar de ello, el caso argentino representa un claro ejemplo de una histórica asociación simbiótica entre institución militar y poder político. Lo que cabe interrogarse, entonces, es cómo explicar esta permanente injerencia que han tenido los uniformados en la dirección del aparato estatal y gubernamental durante gran parte de la historia argentina y cómo es que

esta incidencia ha mermado significativamente desde el retorno de la democracia en 1983. En base a los conceptos desarrollados hasta aquí, en el próximo apartado se intentará dar una respuesta tentativa.

Al respecto, se asumen dos hipótesis transversales de trabajo:

1) Que la sucesión de golpes de Estado iniciada en 1930 se debió a un *habitus* de la sociedad argentina, originado durante el proceso de construcción del Estado nacional y que tuvo su expresión en la corporativización del uso de la violencia por parte de las Fuerzas Armadas así como en la voluntad de obediencia de los sectores civiles. De esta forma, si bien la autonomía de las Fuerzas Armadas pudo haber sido consecuencia de las deficiencias de los gobiernos civiles a la hora de tratar la cuestión militar, como sostiene Marcelo Saín (2005), resulta evidente la importancia del hecho de que las prerrogativas acumuladas por el sector militar han sido producto de una arraigada tradición de intervención de los uniformados en la conducción política de la nación.

2) La segunda hipótesis es que los cambios en la concepción del poder y su “monopolización” por parte del Estado a lo largo de la década de 1980 redujeron aquella corporativización militar del uso de la violencia, dando como resultado un cambio de *habitus*. La continuidad democrática iniciada en 1983 y la conducción política de las Fuerzas Armadas son herederas directas de este cambio.

3. Poder, dominación y *habitus* en las relaciones cívico-militares argentinas

Los conceptos de poder, dominación y *habitus* representan, como ya ha sido expresado, el tridente conceptual necesario para dar respuesta a los interrogantes planteados y comprender las razones que coadyuvaron tanto a que se sucedieran seis golpes de Estado en tan sólo cuarenta y seis años (1930-1976) como a que transcurrieran más de tres décadas de gobiernos democráticos (1983-2016), aun con levantamientos militares y graves crisis económicas y políticas en el ínterin. Pasemos a profundizar sobre cada uno de ellos.

3.1. Poder

Si el poder se trata, como sostenía Galbraith, de la posibilidad de imponer la propia voluntad al comportamiento de otras personas, en Argentina el

poder ha sido mayormente ostentado por aquellos con la capacidad de imponer la fuerza y la violencia. La peculiaridad de este caso de estudio tiene que ver, entre otras cosas, en que el monopolio de la fuerza ha estado directamente asociado al aparato militar, producto de la corporativización de la violencia en el sector castrense. Por esa misma razón, éste último ha tendido a estar fuertemente inmerso en la vida política del país, imposibilitando cualquier forma de control civil objetivo. Es decir, aquel control basado en la idea de llevar al máximo el poder militar con el fin de profesionalizar a los militares y evitar, de esa forma, su participación en la arena política.

Ahora bien, la tan activa tendencia a la intervención en los asuntos políticos no ha sido consecuencia de una “moda” del siglo XX, sino que sus raíces se encuentran en el propio proceso de conformación y consolidación del Estado nacional. Un primer indicador de ello es que la gran mayoría de los líderes de la independencia poseían una formación militar previa.⁴ Asimismo, los gobiernos *de facto* de Buenos Aires entre 1820 y 1824 estuvieron todos a cargo de militares⁵ y durante el período 1828-1852, más del 70 por ciento de los gobernadores porteños eran o habían sido miembros del ejército.⁶

En el caso de los presidentes de la nación, entre 1853 —año en que se sanciona la Constitución Nacional por la que se establece un régimen federal de gobierno— y 1904, la mitad de ellos había realizado una carrera militar.⁷ En los inicios del siglo XX esta situación tendría una breve interrupción, ya que entre 1904 y 1930 sólo uno de los siete Jefes de Estado tenía origen castrense. Esta tendencia sufriría un drástico cambio de rumbo a partir 1930, dado que desde allí y hasta 1983, más del 60 por ciento de los presidentes eran —o habían sido— oficiales del ejército.⁸ Y en el

⁴ Tal es el caso —sólo a modo de ejemplo— de Saavedra, Chiclana, de Sarratea, Belgrano, San Martín, Pueyrredón, Rodríguez Peña, de Alvear, etc.

⁵ Los gobernadores durante este período fueron: Matías de Irigoyen, Manuel de Sarratea, Juan Ramón González Balcarce, Miguel Estanislao Soler, Manuel Dorrego, Martín Rodríguez y Juan Gregorio de Las Heras

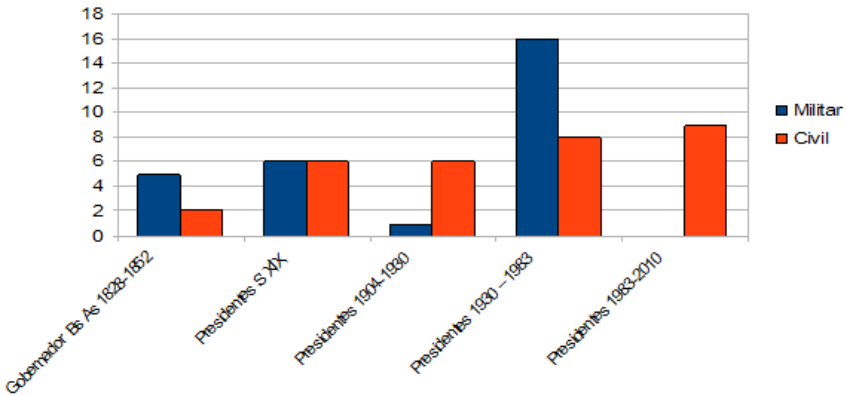
⁶ Dorrego, Lavalle, Viamonte, Rosas, Balcarce y Balcarce fueron militares y Maza y López y Planes eran civiles.

⁷ Urquiza, Pedernera (de forma interina), Mitre, Sarmiento y Roca (en dos oportunidades) eran militares.

⁸ Los militares que estuvieron a cargo de la presidencia —ya sea de forma democrática o mediante golpes de Estado— fueron: Uriburu, Justo, Rawson, Ramírez, Farrell, Perón,

caso de aquellos mandatarios que no pertenecían a las Fuerzas Armadas, su permanencia al frente del Ejecutivo dependió, en gran parte, del apoyo que le brindaron los militares.⁹ A partir de 1983 el escenario sí sería distinto, ya que el 100 por ciento de los presidentes serían civiles y su supervivencia en el cargo dependió cada vez menos del apoyo del aparato castrense (ver gráfico 1).

Gráfico 1 - Formación de Jefes de Estado (1828-2010)



Fuente: elaboración propia en base a información de Presidencia de la Nación Argentina.

De esa forma, no se trata sólo de que la autonomía militar (y su capacidad de injerencia en la arena política) se produjo como resultado de las deficiencias con que los gobiernos civiles y la dirigencia política de nuestro país abordaron la cuestión castrense. Más bien, las amplias prerrogativas que supieron ostentar las Fuerzas Armadas durante la mayor

Lonardi, Aramburu, Onganía, Levingston, Lanusse, Videla, Viola, Galtieri y Bignone. En el caso de Perón, sus dos primeras gestiones —entre 1946 y 1955— han sido contabilizadas como una misma presidencia.

⁹ Como explica bien Marcelo CAVAROZZI, cuando no ejercieron directamente la conducción del Estado, las Fuerzas Armadas asumieron un rol tutelar de los gobiernos civiles, dando como resultado la vigencia de regímenes semidemocráticos (CAVAROZZI, 2006).

parte de la historia argentina tuvieron que ver con una profunda tradición de intervención de los uniformados en la conducción política de la nación. Lo que cambió, en todo caso, fueron los argumentos que sostuvieron las distintas intervenciones. Según el momento histórico, los militares fueron apelando a los más diversos modelos dicotómicos para justificar su participación política: “civilización y barbarie”, “peronismo y antiperonismo”, a través de la proclamación de lemas como “paz y desarrollo” o “paz y administración”, vía revoluciones libertadoras o argentinas, por medio de procesos de reorganización nacional o a partir de la exaltación de frases como el “si quieren venir que vengan” del presidente de facto durante la guerra de Malvinas, en clara referencia a los británicos.

Más allá de las coyunturas, el marco de acción de las Fuerzas Armadas estuvo centrado principalmente en la apropiación de lo que Galbraith define como poder condigno. Es decir, la capacidad de lograr sumisión mediante la habilidad de imponer una alternativa a las preferencias del individuo o grupo que sea lo suficientemente desagradable o dolorosa, de modo que tales preferencias sean abandonadas (Galbraith, 1986: 19). Se trata de la expresión del poder más antigua de todas, habitualmente basada en la coacción, la amenaza o el terror. Esta acumulación y ejercicio del poder, asimismo, sería posible (y reproducible) a través del incremento de sus recursos materiales. A fin de cuentas, como sostienen los realistas, el poder sin base material no es poder.

En este último sentido, el indicador del poder adquirido por el estamento militar resulta visible en el aumento de los presupuestos destinados a la defensa durante los gobiernos castrenses. Sólo a modo de ejemplo, los gastos militares de 1928 se habían prácticamente duplicado en 1937 (Potash, 1986: 60). Bajo el gobierno militar de la autodenominada “Revolución Libertadora” (1955-1958), el presupuesto destinado a la defensa nacional alcanzaría el 2,8 % del Producto Bruto Nacional (PBN). En 1966, luego del gobierno civil y democrático de Arturo Illia, bajaría al 1,5 para luego aumentar a 2,6 durante el gobierno militar de Onganía (Rouquié, 1986: 311). Posteriormente, la dictadura de 1976-1983 llevaría el gasto de defensa al 2,3 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) (SIPRI, 1981: 169), mientras que durante los sucesivos gobiernos democráticos se produciría una reducción sistemática hasta llegar, en 2015, al 1,4 del PIB.

Lo cierto es que mediante la utilización de ese poder condigno —aunque también con una clara influencia del poder compensatorio— los militares

en Argentina han oscilado, durante gran parte de la historia moderna, entre la tercera y cuarta categoría de *Finer*. Es decir, lejos de ejercer una influencia legítima y constitucional sobre los gobiernos civiles, han tendido a desplazar a regímenes civiles por otros o, directamente, a barrer esos regímenes y asumir el gobierno ellos mismos. Sin embargo, desde 1983 en adelante se percibe un claro desmembramiento del poder condigno en manos de los uniformados. No solo representado por la merma del presupuesto asignado a la defensa sino también producto de una predisposición de la clase política partidaria de recuperar el control del ejercicio de la violencia legítima —es decir, de la dirección política de los aparatos militares, policiales y represivos—.

Otro indicador que resulta ilustrativo del poder que han detentado las Fuerzas Armadas a lo largo del tiempo está asociado a los marcos legales que han amparado su accionar. Desde el punto de vista constitucional, al presidente de la nación le corresponde la comandancia en jefe de todas las Fuerzas Armadas, así como disposición, organización y distribución según las necesidades de la nación (República Argentina, 1994). Sin embargo, la constitución no sólo enarbola la subordinación de las Fuerzas Armadas al Poder Ejecutivo sino también, por su puesto, al Legislativo.¹⁰

Sin embargo, más allá de que la carta magna dejaba claramente establecida la subordinación de las Fuerzas al poder político, lo concreto es que a lo largo del siglo XX se fueron dando normativas que tendieron a ampliar y a restringir el marco de acción de los militares, principalmente en lo relativo a la jurisprudencia sobre cuestiones de seguridad interior. Por caso, en 1949 el gobierno de Juan Domingo Perón sancionó la Ley 13.529, por la cual se habilitaba al Ministerio de Defensa Nacional a coordinar las medidas de conjunto en el caso de conmoción interior (República Argentina, 1949). Pero ese poder de intervención en cuestiones de seguridad interna sería ampliado con el auge de la Doctrina de Seguridad Nacional en América Latina. Tal es así que la Ley 16.970 de Defensa Nacional promulgada por Onganía en 1966 definía que el obje-

¹⁰ Al respecto, al Congreso le corresponde: autorizar al Ejecutivo para declarar la guerra o hacer la paz; facultar a dicho Poder para ordenar represalias y establecer reglamentos para las presas; fijar las Fuerzas Armadas en tiempo de paz y guerra y dictar las normas para su organización y gobierno; permitir la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la Nación y la salida de las fuerzas nacionales fuera de él (República Argentina, 1994).

tivo fundamental de la seguridad nacional era la “situación en la cual los intereses vitales de la Nación se hallaban a cubierto de interferencias y perturbaciones sustanciales” (República Argentina, 1966). Por su parte, la Defensa Nacional implicaba “el conjunto de medidas que el Estado adopta para lograr la seguridad nacional” (República Argentina, 1966). De esta forma, la seguridad y la defensa se encontraban profundamente entrelazadas, legalizando la participación militar en asuntos policiales. Claro que esto se agravaría luego de las revueltas populares que dieron lugar al “Cordobazo”: la Ley 19.081 de 1971 le otorgaba al Poder Ejecutivo la potestad de emplear a las Fuerzas Armadas en los casos que se decreta el estado de sitio (República Argentina, 1971). De ahí en adelante y, sobre todo, después del decreto 2772 de 1975,¹¹ las Fuerzas Armadas fueron incrementando de manera continuada las facultades para intervenir en los asuntos internos del país.

Con el retorno de la democracia, la promulgación en 1988 de la Ley 23.554 de Defensa Nacional y su reglamentación en 2006 hicieron que ese poder fuera exponencialmente constreñido. Además de aclararse que las Fuerzas Armadas representan simplemente el instrumento militar de la defensa nacional, su accionar quedaría limitado ante “agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s” (República Argentina, 2006).

En suma, la profunda vinculación entre los uniformados y la gestión pública observable durante el siglo XIX y gran parte del siglo XX, la asignación presupuestaria al mantenimiento de las Fuerzas Armadas y la construcción de marcos normativos en donde la defensa y la seguridad interna se hallaban profundamente entrelazadas son algunos de los factores más importantes para comprender la simbiosis entre poder militar y poder político. Por otra parte, la tendencia contrapuesta a estos tres factores a partir de 1983 —es decir, la exclusión de los militares en la participación política, la reducción presupuestaria y la separación de las esferas de seguridad pública y la defensa nacional— coadyuvaría a reducir el poder de las Fuerzas Armadas.

¹¹ El decreto N° 2.772 del 6 de octubre de 1975 establecía que “las Fuerzas Armadas bajo el Comando Superior del Presidente de la Nación, que será ejercido a través del Consejo de Defensa, procederán a ejecutar las operaciones militares y de seguridad que sean necesarias a efectos de aniquilar el accionar de los elementos subversivos en todo el territorio del país” (República Argentina, 1975).

3.2. *Dominación*

Intentar comprender la intervención o reclusión de las Fuerzas Armadas en la vida institucional argentina a partir de la concentración exclusiva en la evolución del poder de las mismas es de suma utilidad, pero al mismo tiempo resulta insuficiente. Es por ello que a continuación se buscará complementar esta argumentación mediante el concepto de *dominación* que, como ya se ha señalado, significa la “probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado por mandatos específicos” (Weber, 1977: 170).

A partir del poder acumulado, los militares tuvieron durante diversos momentos de la historia la capacidad de dominación sobre los sectores civiles. Así, lograrían pasar por alto la cadena de mando, desobedeciendo a la propia constitución nacional y situándose ellos mismos en el vértice superior. En este marco, la escasez de civiles especializados en defensa se tornaría en una problemática clave a la hora de comprender la incapacidad para lograr una subordinación de los militares al presidente y al congreso¹². Asimismo, si se asumiera que Schmitt estaba en lo cierto cuando sostenía que la distinción específica del concepto “político” era la de amigo y enemigo, la participación de militares en política, lejos de “militarizar” a los militares —en el sentido de profundizar su profesionalización—, lo que militarizaba era la política. Como resultado, la concepción del enemigo —que según el mismo jurista prusiano no era ni más ni menos que “el otro”— pasa a definirse exclusivamente desde la cosmovisión militar y la amenaza de la fuerza.

Adicionalmente, la ilegalidad con la que fueron derrocados los sucesivos gobiernos constitucionales hasta 1983 también contribuyó al progresivo deterioro de la idea del Estado como unidad de dominación claramente delimitado, que actúa de modo continuo con medios de poder propios. En definitiva, hasta el retorno de la democracia el ámbito de dominio de las Fuerzas Armadas se basó, en gran medida, en un frágil control ejecutivo y legislativo sobre sí mismas, en la apropiación de los medios de coacción estatales, en la militarización de la política y en la permanente vulneración del Estado de Derecho.

¹² En 1925 se fusionaron las comisiones de guerra y marina, tanto de la Cámara de Diputados como de Senadores, en una sola llamada Comisión de Defensa. Actualmente existe una Comisión de Defensa en Diputados y una en el Senado.

Una vez producida la recuperación de la democracia lo que se pretendió —si bien con notables altibajos— fue modificar la situación de estos factores. En este caso, el proceso de transición por colapso luego del fracaso en la guerra de Malvinas terminaría siendo determinante para erosionar el poder de los militares en la política nacional,¹³ posibilitando, además, que se llevaran a cabo cambios más profundos que en otras naciones vecinas (Diamint, 2014: 16).

La promulgación y reglamentación de un nuevo ordenamiento jurídico, junto al fortalecimiento del Ministerio de Defensa y de las comisiones de defensa del congreso resultaron claves para ampliar la conducción política e incrementar el control civil de las Fuerzas Armadas. Dicha ampliación permitió, asimismo, llevar a cabo reformas sustantivas orientadas a fortalecer esa dominación, lo cual generaba un círculo virtuoso. La formación de civiles expertos en defensa, las políticas destinadas a lograr una equidad de género en el área, la derogación del sistema de justicia militar y los procesos de “conjuntes” e interoperabilidad de las Fuerzas —visibles en el fortalecimiento del Estado Mayor Conjunto y en la reforma del sistema de obtención de medios para la defensa— son algunas de las medidas orientadas a garantizar una cadena de mando claramente definida, con las autoridades civiles legalmente constituidas en el vértice superior.

En el ámbito internacional, la desmilitarización de las relaciones exteriores iniciada por el gobierno de Raúl Alfonsín y continuada por el de Carlos Menem (Eissa, 2013) tuvo un impacto directo sobre las relaciones de dominación entre civiles y militares. En este sentido, la política de integración con Brasil y la resolución de los diferendos limítrofes con Chile contribuyeron a desactivar las hipótesis de conflicto a nivel regional, mitigando la incidencia de las Fuerzas Armadas en el diseño de la política exterior. Asimismo, “la exitosa distensión que resultó de tales decisiones permitió legitimar una importante reducción del presupuesto militar” (Battaglino, 2013: 267), afectando una de las bases del poder acumulado hasta entonces por el estamento militar. Esta “civilización” de la política

¹³ Según explica Guillermo O'DONNELL (1989), el colapso conduce a un tipo de transición en la cual, aunque no dejen de existir negociaciones con la oposición, los gobernantes autoritarios sufren un desprestigio agudo y no logran controlar la agenda de los temas de la negociación ni los resultados de ésta. Esto conduce a una desmilitarización en el nuevo gobierno democrático, en el sentido de que las Fuerzas Armadas ocupan pocos espacios institucionales y no se les reconocen atribuciones para decidir ni vetar políticas, salvo las referentes en concreto a las propias fuerzas.

exterior sería reforzada en la década de 1990 a través de la participación en operaciones de paz y el establecimiento de medidas de fomento de la confianza con los países de la región.¹⁴ Como señala Rut Diamint (2001), las misiones de paz profundizan la conducción civil de la defensa al fortalecer los procesos internos de negociación, y el multilateralismo tiene un impacto positivo en el mejoramiento de las relaciones cívico-militares.

En cuanto a los medios de coacción, los gobiernos constitucionales debieron afrontar la difícil tarea de devolverle al Estado democrático el monopolio del ejercicio de la violencia legítima que había sido apropiado por el sector castrense. En este sentido, luego de aplacar los levantamientos carapintadas de 1987, 1988 y 1990, pudo apreciarse, por un lado, la voluntad de obediencia al gobierno constitucional por parte de una alta proporción de las fuerzas y, por otro, la recuperación por parte del Estado de ese monopolio de ejercicio que parecía haber estado continuamente en poder de los uniformados. Y esto no habrá podido lograrse, sin embargo, si no hubiera habido un decidido compromiso democrático por parte de los principales partidos políticos del país.

En definitiva, lo que comienza a percibirse desde 1983 en adelante —pero que claramente se potencia en las décadas de 1990 y 2000— es la alta posibilidad con la que cuentan los civiles de encontrar obediencia en el sector militar, complementada por una voluntad de obediencia de los últimos ante los primeros y la consolidación de un consenso estable y perdurable entre las dirigencias partidarias sobre la necesidad de desmilitarizar la política.

3.3. *Habitus*

Dado que hasta aquí el análisis parecería estar orientado principalmente hacia el estudio de la historia argentina reciente, un tercer concepto que permite responder con mayor precisión a las preguntas disparadoras es el concepto de *habitus*. En efecto, su aplicación al caso argentino adquiere un alto valor explicativo tanto de la dinámica que adoptaron las relaciones

¹⁴ Los acuerdos y memorándums de cooperación con Chile (1995), Bolivia (1996), Brasil (1997); las políticas de cooperación nuclear con Brasil o la metodología estandarizada común para medir los respectivos gastos en defensa con Chile son algunos de estas medidas. Más recientemente, la creación del Consejo de Defensa Suramericano de la Unión de Naciones Suramericanas (CDS-UNASUR) consolidaría el clima cooperativo en la región.

cívico-militares como de los procesos antagónicos de politización de los uniformados y militarización de la política.

Como se detalló anteriormente, la tradición política de los militares se remonta al propio ciclo independentista y el posterior proceso de construcción del Estado Nacional. El alto porcentaje de Jefes de Estado de origen castrense durante el siglo XIX y gran parte del siglo XX demuestra la permanencia de una costumbre que permitió la naturalización de la intervención militar en cuestiones de orden político. De esta forma, las prácticas de los militares se volverían previsibles y por lo tanto, percibidas como evidentes. Esto explica, entre otras cosas, la similar actuación de los oficiales frente a diferentes coyunturas políticas, aun cuando existieran entre ellos evidentes discrepancias. Hubo militares unitarios y federales, yrigoyenistas y antiyrigoyenistas, peronistas y antiperonistas, azules y colorados, liberales y desarrollistas. Sin embargo, la politización atravesó, sin distinciones de cantidad e intensidad, a todos los bandos.

Claro que la permanente actuación en el terreno político por parte de las Fuerzas Armadas no hubiera sido posible de no haber contado con el significativo apoyo de buena parte de la sociedad y con la indiferencia del resto. Todo ello, sumado a la incapacidad de los partidos políticos y de los demás actores sociales y económicos de alcanzar acuerdos que permitieran defender el régimen de gobierno democrático, hicieron del intervencionismo militar un *habitus* a partir del cual se generaron y organizaron prácticas y representaciones que permitieron mantener o incrementar el poder castrense y ampliar su ámbito de dominación. Toda intervención militar se haría, además, con una retórica modernizadora y refundacional como telón de fondo.¹⁵

¹⁵ En su primera proclama luego de derrocar a Hipólito Yrigoyen, el presidente de facto José Félix Uriburu expresaría que “no nos anima ni nos mueve ningún interés político, no hemos contraído compromisos con partidos o tendencias. Estamos por lo tanto colocados en un plano superior y por encima de toda finalidad subalterna” (*La Vanguardia*, 1930). Por su parte, los líderes de la “Revolución Argentina” planteaban, entre otras cosas, la necesidad de “consolidar los valores espirituales, elevar el nivel cultural, educacional y técnico” o de que “impere el orden dentro de la ley, la justicia y el interés del bien común” (CISNEROS y ESCUDÉ, 1998). Por su parte, Jorge Rafael Videla afirmaría en su discurso de asunción que “colocado el país al borde de su disgregación, la intervención de las Fuerzas Armadas ha constituido la única alternativa posible, frente al deterioro provocado por el desgobierno, la corrupción y la complacencia” (PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, 1977).

Como otra cara de la misma moneda, el concepto de *habitus* también permite comprender la persistencia de más de tres décadas de gobiernos democráticos, aun cuando el país debió afrontar sublevaciones militares y profundas crisis económicas de notables efectos políticos y sociales. En este sentido, si bien Bourdieu en *La Reproducción* hacía hincapié en el carácter determinista y reproductivo del *habitus*, más adelante reconocería la posibilidad de cambio. “El *habitus* no es el destino, como se lo interpreta a veces”. En tanto producto de la historia, es un sistema abierto de disposiciones duraderas, pero no inmutables (Bourdieu, 1995: 109).

En efecto, desde el fin de la última dictadura militar —principalmente luego de la guerra de Malvinas— se evidencia un divorcio entre el aparato militar y la sociedad civil. Divorcio potenciado, entre otras cosas, por las sistemáticas violaciones a los derechos humanos, la implementación de un esquema económico que generó graves consecuencias sociales¹⁶ y el progresivo avance sobre la corporativización del Estado. Así, la experiencia traumática de los militares en el control gubernamental provocaría en los sectores civiles cambios profundos en los esquemas de percepción, de pensamiento y de acción, tanto individuales como colectivos. Tal es así que con el retorno de la democracia volvería a postularse la necesidad de elaborar un proyecto de refundación nacional, materializado en un nuevo pacto social. Para ello debía recuperarse el control del ejercicio de la violencia legítima, es decir, de la dirección política de los aparatos militares, policiales y represivos y ponerlos al servicio del Estado democrático.

Sin embargo, a inicios de los ochenta los partidos tradicionales que ingresaban en la escena política —todavía dominada por la alianza entre empresarios, tecnócratas y militares durante la dictadura— debían lidiar con el problema: contaban con gran apoyo popular pero tenían escaso poder político (Pucciarelli, 2006: 8). El problema se potenciaba, además, por la falta de renovación de sus cuadros dirigentes (Yanuzzi, 1996: 443). A pesar de esta situación, los sectores civiles —representados, esencialmente, en partidos políticos, organizaciones sindicales y sociales y grupos económicos— no dejarían de postular la necesidad de conducir y contro-

¹⁶ En 1976 —cuando se inició la última dictadura militar— la deuda externa de la Argentina era de aproximadamente 7.500 millones de dólares. Hacia 1983 la cifra ascendía a 45.087 millones. Asimismo, entre 1976 y 1983 el PBI de la Argentina se contraería casi 2 por ciento y los salarios experimentarían una caída de cerca del 40 % respecto a los vigentes en 1974. La participación de los asalariados en el ingreso nacional también caería, pasando del 43 % en 1975 al 22 % en 1982 (BASUALDO, 2006).

lar políticamente a las Fuerzas Armadas, cuyas prácticas y obras —vinculadas a la constante mimetización con la gestión pública— dejaron de ser divisadas como evidentes y, por ende, naturalizadas.

Especialmente, lo que se percibió fue un claro consenso en la necesidad de redefinir la concepción de Defensa Nacional, de forma tal que delimitara tanto el poder como el espacio de dominación de los militares.¹⁷ Por su parte, el sector castrense también mostraría una propensión —sobre todo tras los últimos levantamientos carapintadas— a subordinarse al poder político, al menos en lo que respecta al diseño e implementación de políticas públicas ajenas al área de la defensa.

En definitiva, a lo largo de las últimas tres décadas se produjo un cambio en el *habitus* que engloba las relaciones cívico-militares argentinas. Esto ha sido posible —más allá de las transformaciones en materia de poder y dominación ya abordados— gracias a la construcción de un nuevo mundo práctico en donde lo natural se expresa en la idea de “militarizar a los militares” —convirtiéndolos simplemente en el instrumento militar de la defensa nacional— y “politizar a la política”.

6. Conclusiones

A pesar de las advertencias expuestas por algunos de los principales exponentes clásicos del pensamiento occidental sobre la necesidad de conducir políticamente a las Fuerzas Armadas y fortalecer el control civil, en el presente trabajo se ha podido apreciar que Argentina constituyó durante gran parte de su historia un caso exactamente inverso. Es decir, la conducción militar de la política se volvería una constante, lo cual se vería reflejado en permanentes golpes de Estado, gobiernos militares y democracias tuteladas.

No obstante, como se intentó mostrar aquí, las relaciones cívico-militares no fueron siempre estáticas sino que, especialmente desde el retorno de la democracia, fueron mutando. En este sentido, a partir de 1983 la principal tendencia ha sido, sin dudas, la construcción de mecanismos orientados a garantizar el control político y civil efectivo sobre el aparato castrense. El

¹⁷ En la Encuesta Latinobarómetro del año 2009, el 67 por ciento de los argentinos encuestados respondió que bajo ninguna circunstancia apoyaría a un gobierno militar (LATINOBARÓMETRO, 2009: 13).

núcleo de estos mecanismos de control sería lo que Galbraith denomina como “poder condicionado”, es decir, en la aceptación de la autoridad y la sumisión a la voluntad de los otros como la más alta preferencia de quienes se someten. Como afirma Rut Diamint, de todos los países de América Latina, Argentina es sin dudas el que hizo los cambios más notables para avanzar en el control civil de las Fuerzas Armadas y el país latinoamericano en el que los militares intervienen menos en la toma de decisiones (Diamint, 2008: 96).

Sin embargo, a pesar de que las intervenciones de los uniformados en los procesos democráticos parecen haber sido desterradas y que la autonomía militar, en términos de Alves Soares, se reduce a incidir en las políticas de su área sin sobrepasar su campo de acción delimitado, vale resaltar que aún quedan varias cuestiones pendientes en la joven democracia argentina. En primer lugar, si el horizonte es integrar a los militares como un elemento más del aparato estatal, entonces hay que resolver las consecuencias del divorcio que se produjo entre las Fuerzas Armadas y gran parte de la sociedad luego de la última dictadura militar. Esto tiene que ver con que la sociedad argentina aún mantiene una percepción negativa sobre los militares: un estudio realizado por la consultora Ricardo Rouvier & Asociados refleja que tan sólo el 26,8 por ciento de los encuestados posee una imagen positiva de la institución militar (Infobae, 2010).

Este desprestigio del estamento militar frente al conjunto de la sociedad potencia, asimismo, el desinterés de los civiles sobre los asuntos de defensa, lo cual termina por dificultar los controles necesarios de toda política pública. En este sentido, si bien se han logrado grandes avances en materia de formación de civiles especializados en defensa, lo cierto es que para lograr un control efectivo y eficiente sobre las Fuerzas Armadas se requiere de una plataforma que pueda convivir con los vaivenes naturales que producen los cambios políticos. Para ello resultan útiles aquellos organismos de selección, formación y capacitación de agentes estatales altamente calificados, como los que suelen tener las cancillerías y los poderes judiciales.

Una tercera cuestión tiene que ver con el ámbito de acción de las Fuerzas Armadas. La ausencia de hipótesis de conflicto concretas y la ampliación de las agendas de seguridad en una parte importante de los países de América Latina han aumentado la predisposición por parte de ciertos actores —políticos, académicos, militares nacionales y extranjeros— para intentar asignarle nuevas funciones al instrumento militar. Al respecto, si bien las misiones subsidiarias como las de apoyo a la comunidad en caso

de desastres naturales o la participación en operaciones de paz son tareas importantes, para algunos de estos sectores no pareciera ser suficiente. Tal es así que promulgan la necesidad de ampliar el marco de intervención de las Fuerzas Armadas hacia la lucha contra el terrorismo, el crimen organizado y otras “nuevas amenazas”,¹⁸ desoyendo los marcos legales vigentes, desconociendo los cambios de doctrina y adiestramiento que ello implica. Lo que debe requerirse, en todo caso, es que dichas Fuerzas funcionen bajo directrices estratégicas consensuadas; que posean las capacidades y medios necesarios para cumplir con las tareas de monitoreo y control del espacio aéreo, el territorio y las aguas jurisdiccionales que le corresponden; que gocen de las capacidades y medios defensivos necesarios para lograr una efectiva disuasión en caso necesario; y que se les brinde una adecuada formación para tales fines. Esto conlleva una cuarta problemática.

Para cumplir con esto, otro tema que debe resolverse es el presupuestario. Los sectores más escépticos consideran que el 0,98 por ciento del PBI actual destinado al mantenimiento de sistema de defensa, es demasiado. Para los más militaristas, que es muy poco. Sin embargo, tal vez los dos extremos tengan algo de razón o, quizás, ambos estén parcialmente equivocados. En base al presupuesto de 2016 puede observarse que, de ese 0,98 por ciento, más del 70 por ciento está destinado a gastos de personal, aproximadamente un 10 por ciento a bienes de consumo y poco más de un 10 por ciento para cubrir servicios básicos (RESDAL, 2016). De allí se desprende que el debate no debería girar en torno al eje reducción-incremento presupuestario de la defensa sino alrededor de su excesivo tamaño. Esto se debe a que una potencial reducción presupuestaria implicaría un debate en torno a la desaparición de las Fuerzas Armadas y un incremento conllevaría, como mínimo, al interrogante de para qué más presupuesto. Sobre todo, teniendo en cuenta que las medidas de fomento de la confianza que tiene la Argentina con los países de América del Sur impiden pensar en hipótesis de conflicto en el corto y mediano plazo.

Una respuesta tentativa para evitar reducir aún más el presupuesto destinado al sistema de defensa y, asimismo, garantizar que éste pueda cumplir

¹⁸ El concepto de “nuevas amenazas” refiere a aquellas amenazas que no pertenecen al campo tradicional de las amenazas militares y que tienen conexión con cuestiones de seguridad interna (BIGO, 2000). En el contexto americano, la expresión remite a aquellas amenazas supuestamente surgidas tras la caída del comunismo como el narcotráfico, el crimen organizado o el terrorismo.

con los objetivos que le han sido legalmente asignados podría ser reestructurar a las Fuerzas Armadas, convirtiéndolas en una institución de menor tamaño; altamente adiestradas; dotadas de capacidades y medios modernos que le permitan cumplir eficientemente con las tareas de monitoreo, control y disuasión; centralizadas y con una alta capacidad de movilización; y con un sistema institucional y logístico que dé lugar al incremento del control político sobre las mismas bajo una firme cadena de mando.

Desde el punto de vista conceptual, la reconfiguración de los conceptos de poder, dominación y *habitus* en el marco de las relaciones cívico-militares argentinas pueden constituir un aporte para generar estos cambios y construir una política de defensa basada en el consenso, que trascienda los intereses partidarios y el corto plazo. A la larga, como sostenía Carl Schmitt, “sería una torpeza creer que un pueblo sin defensa no tiene más que amigos, y un cálculo escandaloso suponer que la falta de resistencia va a conmover al enemigo” (Schmitt, 1991: 82).



Bibliografía

- ALVES SOARES, S. (2006). *Controles e autonomia: as Forças Armadas e o sistema político brasileiro (1974-1999)*. São Paulo: Editora UNESP.
- BAÑÓN, R. y OLMEDA, J. A. (1985). “El estudio de las FAS”. En: BAÑÓN, R. y OLMEDA, J. A. (comp.). *La institución militar en el Estado Contemporáneo*. Madrid: Alianza Editorial.
- BASUALDO, E. (2006). *Estudios de historia económica argentina: desde mediados del siglo XX a la actualidad*. FLACSO.
- BATTAGLINO, J. (2013). “La Argentina desde 1983: un caso de desmilitarización del sistema político”. *Revista SAAP*, v. 7, n. 2: 265-273.
- BIGO, D. (2000). “When two become one. Internal and external securitizations in Europe”. En: KELSTRUP, M. y WILLIAMS, M. (Eds.) *International Relations theory and the politics of European Integration. Power, security and community*. London: Routledge.
- BOURDIEU, P. (2007). *El sentido práctico*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- BOURDIEU, P. y WACQUANT, L. (1995). *Respuestas. Para una antropología reflexiva*. México D.F.: Editorial Grijalbo.
- BOURDIEU, P. y PASSERON, J. C. (1972). *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Barcelona: Laia.
- BRUNEAU, T. y GOETZE, R. Jr. (2006). *Civilian-military relations in Latin America*. Fort Leavenworth: Military review.

- CAVAROZZI, M. (2006). *Autoritarismo y democracia (1955-2006)*. Buenos Aires: Ariel.
- CISNEROS, A. y ESCUDÉ, C. (1998). *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*. Centro de Estudios de Política Exterior (CEPE)-Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI).
- DALY HAYES, M. (2005). “¿Cuáles son los interrogantes? Educación de civiles en seguridad y defensa”. En: OLMEDA, J. A. (comp.). *Democracias frágiles. Las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano*. Valencia: Instituto General Gutiérrez Mellado.
- DIAMINT, R. (2001). *Democracia y seguridad en América Latina*. Universidad Torcuato di Tella.
- . (2008). “La historia sin fin: el control civil de los militares en Argentina”. *Nueva Sociedad*, 213: 95-111.
- . (2014). *Sin gloria. La política de defensa en la Argentina democrática*. Buenos Aires: Eudeba.
- DONADÍO, M. (2003). “Las Relaciones Cívico-Militares y la Construcción de Instituciones en América Latina: Enfrentando la Crisis de las Jóvenes Democracias”. *Ponencia preparada para el XXIV Congreso Internacional, Latin American Studies Association*. Dallas.
- EISSA, S. G. (2013). “Redefiniendo la defensa: posicionamiento estratégico defensivo regional”. *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político*, vol. 7, n° 1: 41-64.
- FINER, S. (1969). *Los militares en la política mundial*. Buenos Aires: Sudamericana.
- GALBRAITH, J. K. (1986). *Anatomía del Poder*. México DF: Compañía Editorial.
- HELLER, H. (1974). *Teoría del Estado*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- HOBBS, T. (2003). *Leviatán*. México: Fondo de Cultura Económica.
- HUNTINGTON, S. (1995). *El Soldado y el Estado*. Buenos Aires: GEL.
- INFODAE (26 de marzo de 2010). “Según una encuesta, los argentinos confían poco en las instituciones”. Obtenido de: <http://www.infodae.com/2010/03/26/507963-segun-una-encuesta-los-argentinos-confian-poco-las-instituciones>
- JANOWITZ, M. (1967). *El Soldado Profesional, retrato político y social*. Buenos Aires: Bibliografía Omeba.
- JOHNSON, J. J. (1964). *The military and society in Latin America*. California: Stanford University Press.
- La Vanguardia* (7 de septiembre de 1930) “¡Al pueblo de la Capital!”.
- LATINOBARÓMETRO (2009). “Informe ¿La democracia está más madura? Santiago de Chile”. Obtenido de: [https://www.oas.org/en/ser/dia/outreach/docs/INFORME_LATINOBAROMETRO_2009\[1\].pdf](https://www.oas.org/en/ser/dia/outreach/docs/INFORME_LATINOBAROMETRO_2009[1].pdf)
- LOCKE, J. (2004). *Segundo Ensayo sobre el Gobierno Civil*. Buenos Aires: Ediciones Libertador.
- LUCKHAM, A. (1971). “A Comparative Typology of Civil-Military Relations”. *Government and Opposition*, v. 6, n. 1: 5-35, 1971.
- MAQUIAVELO, N. (2003). *El Príncipe*. Buenos Aires: Centro Editor de Cultura.

- MOSKOS, C. C. (1985). "La nueva organización militar: ¿ institucional, ocupacional o plural?". En *La institución militar en el Estado contemporáneo* (pp. 140-152). Alianza Universidad.
- O'DONNELL, G. (1989). "Transiciones, continuidades y algunas paradojas". *Cuadernos Políticos*, 56, 19-36.
- POTASH, R. (1986). *El Ejército y la Política en la Argentina (I), 1928-1945. De Yrigoyen a Perón*. Buenos Aires: Hyspamerica.
- PRESIDENCIA DE LA NACIÓN - SECRETARÍA DE INFORMACIÓN PÚBLICA (1977). *Mensajes presidenciales. Proceso de Reorganización Nacional. Tomo 1*.
- PUCCIARELLI, A. (2006). "Introducción: La contradicción democrática". En PUCCIARELLI, A. (coord.) *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* Buenos Aires: Siglo XXI.
- REPÚBLICA ARGENTINA (1949). Ley 13.529 de Competencia de los ministerios.
- . (1966). Ley 16.970 de Defensa Nacional.
- . (1971). Ley 19.081 de Seguridad Nacional. Estado de Sitio.
- . (1975). Decreto 2772/75, Fuerzas Armadas - Ejecución de las operaciones militares y de seguridad necesarias para eliminar la subversión.
- . (1988). Ley 23.554 de Defensa Nacional.
- . (1992). Ley 24.059 de Seguridad Interior.
- . (1994). Constitución de la Nación Argentina.
- . (2006). Decreto 727/06, Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional.
- . (2006). Decreto 1691/2006, Directiva de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas.
- RESDAL (2016). *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe*. Buenos Aires.
- ROUQUIÉ, A. (1986). *Poder militar y sociedad política en la Argentina*. Buenos Aires: Hyspamerica.
- SAÍN, M. (2005). "Las relaciones civiles-militares en la Argentina democrática (1983-2002)". En OLMEDA, J. (comp.). *Democracias Frágiles: Las Relaciones Civiles-Militares en el Mundo Iberoamericano*. Valencia: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- . (2000). "Defensa Nacional y relaciones cívico-militares en Argentina: del modelo peronista a la nueva democracia". *PIFAS, Documento de Trabajo N° 5*, Universidad Nacional de Quilmes.
- SCHMITT, C. (1991). *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza Editorial.
- SIPRI (1981). *World Armaments and Disarmament: SIPRI Yearbook 1981*. Estocolmo: Taylor & Francis Ltd.
- SUN TZU (2001). *El arte de la guerra*. Buenos Aires: Terra Editora.
- TILLY, C. (1992). *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*. Madrid: Alianza Editorial
- VON CLAUSEWITZ, K. (2004). *De la Guerra*. Buenos Aires: AGEBE.

WEBER, M. (1995). *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial.

———. (1977). *Economía y Sociedad*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

YANNUZZI, M. Á. (1996). *Política y dictadura. Los partidos políticos y el Proceso de Reorganización Nacional. 1976-1982*. Rosario: Fundación Ross.

Fecha de recepción: 27/01/2017

Fecha de aceptación: 05/05/2017