

Conferencia Internacional
FUERZAS ARMADAS Y SOCIEDAD CIVIL
Centro de Estudios Estratégicos de Angola
Fundación Friedrich Ebert
Luanda, 9 al 11 de octubre 2002

El papel de las Fuerzas Armadas en un Estado democrático

Por Angel Tello

Los antecedentes

Las Fuerzas Armadas argentinas irrumpieron en el poder, por primera vez en la historia, el 6 de setiembre de 1930 instalándose de esta manera como un actor político importante en el escenario nacional.

Durante el siglo XIX, los militares jugaron un rol destacado en la conquista y consolidación de la independencia argentina frente a España, en la ocupación de un territorio inmenso y deshabitado y en la organización política e institucional de la República. Aquí debe destacarse que, a diferencia de otros países en los cuales el Estado resultó el emergente de una idea nacional preexistente, en nuestro país el Estado tuvo entre sus cometidos la construcción de la Nación, tarea ésta que, a mi juicio, aún no ha concluido.

Hecha esta observación, es importante señalar que las Fuerzas Armadas desde 1930 se autoasignaron el papel de fiscales y jueces de las instituciones actuando al servicio de grupos económicos y políticos particulares. El ex presidente Raúl Alfonsín tenía razón cuando observaba que los golpes de Estado habían sido cívico-militares más que exclusivamente militares. Siempre era posible detectar algún sector civil actuando detrás de los golpistas para satisfacer intereses particulares.

1943, 1955, 1962, 1966, fueron años en los que el orden constitucional fue interrumpido por los militares que, como ya fue expuesto, ocuparon el poder secundados por grupos civiles de diverso origen político y económico.

El último episodio, el más cruento de nuestra historia, fue el que comenzó en marzo de 1976 y concluyó en 1983. El contexto global de aquellos años estaba signado por una fuerte confrontación entre las superpotencias que en estos tiempos le habían otorgado un fuerte grado de rigidez al sistema internacional. Los Estados Unidos venían de perder el sudeste

asiático, en 1979 se produce la revolución islámica en Irán y los soviéticos, para la misma época, invaden Afganistán. En América latina serían los años del triunfo de la revolución sandinista en Nicaragua y la intensa actividad guerrillera en Guatemala y El Salvador.

En la Argentina, el golpe de Estado de 1966 había cerrado por completo las vías de expresión y acción políticas, en un contexto mundial más general esto provocaría la emergencia de grupos armados influenciados por ideas radicalizadas y revolucionarias que tenían como bandera la ocupación violenta del poder y la transformación de la sociedad.

A partir de 1969, los enfrentamientos irían en ascenso en un escenario interno de intensas luchas obreras y populares, esto terminaría en 1976 con una nueva, quizás la última, irrupción de las Fuerzas Armadas en la escena política nacional.

Señala Juan Manuel Casella: “A lo largo de las décadas de los sesenta y setenta, los militares se vieron a sí mismos como la última garantía de la unidad nacional, ubicados por encima de la ley y libres para quebrarla cuando lo consideraran necesario, sin otro límite que su propio sentido del honor y patriotismo. Esto, no sólo por decisión propia sino también debido a la complacencia demostrada en el plano interno por los sectores de derecha que con frecuencia integraron los equipos de gobierno y del apoyo recibido desde el exterior, especialmente después de la segunda guerra, en el marco del sistema bipolar vigente en el mundo hasta 1991”. (1)

En 1975 el entonces gobierno constitucional de la señora de Perón firmó un decreto que ordenaba “aniquilar” la subversión y, a partir del mismo, la persecución de grupos armados minoritarios en la política nacional se transformó en un objetivo para los uniformados, dando lugar a la aparición y el accionar de facciones paramilitares y parapoliciales que conducirían al golpe de Estado de 1976 en el contexto de un gobierno que había perdido respeto y legitimidad. Golpe que constituyó en sí mismo una flagrante violación de la Constitución Nacional y a partir del cual sus protagonistas emplearían –desde el aparato del Estado- métodos ilegales de represión, dando lugar así a la desaparición forzada de personas y a violaciones reiteradas de los derechos humanos. El control absoluto del poder permitiría a las cúpulas castrenses la instalación de un modelo económico contrario a los intereses de la Nación y contrario al progreso y bienestar del pueblo argentino. Permitiría también una pronunciada concentración en pocas manos de la riqueza sin los contrapesos

necesarios de partidos políticos y sindicatos que se encontraban proscriptos y muchos de sus dirigentes encarcelados o exiliados.

El 2 de abril de 1982 la población fue sorprendida con el anuncio de la Junta Militar de que soldados argentinos habían ocupado las Islas Malvinas y otras islas del Atlántico Sur en poder de Gran Bretaña desde 1833. La recuperación de estas Islas siempre constituyó un motivo que preocupó a toda la sociedad que percibía, y percibe, a los ingleses como usurpadores de algo que no les pertenece.

“La guerra de Malvinas –visualizada a posteriori por la opinión pública como la utilización de una causa patriótica para conservar el gobierno en manos militares- y el terrorismo de Estado, sirvieron para revalorizar la democracia representativa como método superior de participación y control. A partir de esas experiencias concretas, el concepto de “estado de derecho” adquirió un valor que superó lo formal, identificándose con el sistema de garantías legales que no sólo preserva los derechos humanos, sino que además otorga cierto nivel de racionalidad a la toma de decisiones. La democracia, que durante tanto tiempo fue concebida como una cuestión que sólo interesaba y servía a los políticos, se convirtió en un valor a defender por toda la sociedad argentina que, en ese campo, protagonizó un notable cambio cultural” (2).

El 14 de junio de 1982 las tropas argentinas se rindieron ante los británicos luego de una guerra cruenta y políticamente errónea que demostraría el fracaso de los militares argentinos para hacer bien aquello para lo cual la Nación los había formado, equipado y entregado sus mejores hijos. Esto fue vivido por la sociedad como una enorme frustración, generando importantes movilizaciones para exigir el retorno de la democracia, como bien lo describe el Dr. Juan Manuel Casella.

Sin embargo, es importante destacar el coraje y la valentía de los miembros de las Fuerzas Armadas que participaron en esta confrontación bélica muchos de los cuales dejaron sus vidas en las Islas o en el Atlántico Sur. Lo que falló en este caso fue la política, completamente errónea de la Junta Militar que, como bien lo observó Clausewitz, debe comandar a la estrategia y a la táctica en el teatro de operaciones.

La espiral de enfrentamientos violentos entre grupos parapoliciales y guerrilleros, los ataques a unidades militares, los asesinatos cotidianos de figuras políticas y sindicales, etc., entre 1974 y 1976, habían generado una corriente favorable en la opinión pública a favor

del golpe de Estado del 24 de marzo de 1976, alguien debía “ordenar” una situación que se percibía como caótica. La guerra del Atlántico Sur produjo una fractura definitiva y concluyente entre la sociedad y los mandos militares, los que aparecieron ante los ojos de la opinión pública como incapaces y genuflexos..

Con esta realidad se encontró el gobierno del Dr. Raúl Alfonsín cuando asumió el 10 de diciembre de 1983. Objetivos ineludibles del flamante gobierno eran esclarecer lo ocurrido con la represión durante los años del régimen militar, dar respuestas claras a una sociedad que ansiaba saber qué había pasado con los desaparecidos y las víctimas del terrorismo de Estado, quiénes eran los responsables de tamaña tragedia y qué había acontecido con la guerra del Atlántico Sur.

Por todo ello fueron juzgados y condenados con las máximas penas los miembros de las Juntas Militares, se constituyó una comisión especial (CONADEP) para recibir denuncias de familiares y damnificados por la represión y otra comisión, integrada esta vez por militares retirados, para estudiar la guerra que habíamos tenido con Gran Bretaña en 1982. En ambos casos fueron tribunales civiles los que tuvieron bajo su responsabilidad la investigación y sanción de los hechos mencionados

Tiempos difíciles aquellos en los cuales, además de esclarecer y juzgar a los responsables de las violaciones de los derechos humanos y el conflicto de Malvinas, era necesario preservar a las instituciones militares en su integridad, reestructurarlas, y ponerlas al servicio de la Nación alejándolas para siempre de intereses sectoriales.

Tiempos difíciles decimos porque en aquellos años se registraron varios conatos de rebelión militar protagonizados por miembros de las Fuerzas Armadas que intentaron actuar corporativamente para frenar cualquier revisión del pasado. No es de interés de este trabajo realizar una descripción detallada de cada uno de ellos. Sí resulta interesante observar que en todos los casos fue contundente la respuesta de la sociedad argentina que repudió estos levantamientos, tanto desde los partidos políticos e instituciones civiles, como de buena parte de los propios militares que no deseaban ver comprometido el prestigio recuperado de las instituciones con el accionar de grupos mesiánicos rebeldes.

Estos sucesos, sin embargo, tuvieron su costado positivo. Permitieron consolidar definitivamente el control civil democrático sobre el instrumento militar instaurando la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder legítimamente constituido.

Las leyes

El Parlamento argentino y todas las fuerzas políticas del arco democrático tuvieron un papel protagónico en la resolución de los hechos relatados. No sólo discutiendo y aprobando las leyes necesarias, sino también manifestándose claramente frente a cada intento de rebelión.

En este contexto se aprobó la ley madre del sistema: la ley 23554 de Defensa Nacional. Esta ley, al igual que otras que actualmente regulan el sistema defensivo de la República Argentina, fue el resultado de un consenso amplio en el Congreso Nacional, consenso que partió y parte del común entendimiento de que no existen Defensa o Fuerzas Armadas que respondan a uno u otro sector o partido político; la Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas son de la Nación y están al servicio de la misma por encima de cualquier afiliación partidaria o sectorial.

Esta ley enterró definitivamente la Doctrina de la Seguridad Nacional, producto de la bipolaridad del sistema internacional y de la necesidad de la principal potencia de occidente de controlar y disciplinar el Continente americano. Esta doctrina había generado una suerte de división del trabajo entre los militares del Continente a partir de la cual los Estados Unidos se ocupaban de la gran confrontación con la Unión Soviética y de los temas globales, las fuerzas armadas latinoamericanas debiendo mantener el orden en sus países, en el “patio trasero” de Washington. Esta doctrina llevó a que el instrumento militar se abocara a funciones que no eran de su competencia como, por ejemplo, gobernar países, lo que se derrumbó con el fracaso rotundo en la Guerra del Atlántico Sur de 1982.

Los aspectos centrales de esta ley son:

- a) Definición de la misión principal de las Fuerzas Armadas que, de ahora en más, se hallan entrenadas y equipadas para actuar, en forma disuasiva o efectiva, frente a agresiones de origen externo prohibiéndoles cualquier intervención en lo que a orden interno se refiere.
- b) La consolidación legal de la autoridad política sobre los militares en el marco definido por la Constitución Nacional.

- c) La jerarquización del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas como instancia de planeamiento y accionar conjunto, en este caso pesó fuerte la experiencia de la guerra del Atlántico Sur en 1982 donde cada Fuerza actuó por su cuenta lo que motivó que muchos hablen de “tres guerras”, una por cada fuerza armada.
- d) La organización de un elemento de inteligencia estratégica militar conjunta dependiendo del Ministro de Defensa.
- e) La finalidad del sistema.
- f) La estructura del sistema de Defensa que crea el Consejo de Defensa Nacional (CODENA) conducido por el Presidente de la Nación y cuya función es convertirse en el organismo donde se adoptan las decisiones más importantes que conciernen a la Defensa Nacional.
- g) La organización de las Fuerzas Armadas.
- h) El servicio de Defensa Nacional y la organización territorial y movilización.

Esta ley tuvo sanción definitiva en mayo de 1988.

En 1992 fue sancionada la ley 24059 de Seguridad Interior. Este instrumento establece las bases jurídicas, orgánicas y funcionales para garantizar la seguridad interior. La ley 23554 imponía la necesidad de sancionar una norma especial que regulara la seguridad interna en nuestro país. Con esta ley se consolidaba la diferenciación entre Defensa y Seguridad.

Esta ley complementa la 23554 y establece el marco normativo en el cual intervienen las Fuerzas Armadas en seguridad interior. Así, en el Título VI "Del empleo subsidiario de elementos de combate de las Fuerzas Armadas en operaciones de seguridad interior", se indica que el instrumento militar será empleado sólo en el caso que el sistema de seguridad interior se encuentre desbordado y a criterio del Presidente de la Nación. Para que ello ocurra la ley 24059 exige la previa declaración de Estado de Sitio en los términos establecidos por la Constitución Nacional.

En enero de 1995 se sancionó la ley 24429 del Servicio Militar Voluntario a través de la cual el antiguo servicio militar obligatorio, vigente desde 1901, se vio reemplazado por el voluntariado, mejor adaptado a los tiempos actuales, lo que contribuyó a hacer más profesional y eficiente el instrumento militar. Aquí se debe destacar que entre 1984 y el momento en que esta ley fue aprobada se operó una drástica reducción de los efectivos militares, pasando éstos de aproximadamente 180 000 a los 73 000 que son en la

actualidad, el efecto de esta medida es que se redujo la cantidad de soldados pero se ganó en capacidad operativa.

Por último, en abril de 1998 fue sancionada la ley 24948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas cuyo objetivo es el de modernizar el instrumento militar a través de las pautas legales que imponen los máximos organismos de conducción del Estado. Esta ley tuvo por origen una serie de audiencias públicas realizadas en el Senado de la Nación en las cuales participaron los Jefes de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, legisladores extranjeros y expertos internacionales en la materia. La ley 24948 fortaleció un proceso mediante el cual se debe rediseñar el instrumento militar, tomando en consideración el despliegue territorial, la modernización del equipamiento y la formación de los cuadros y los medios económicos necesarios para tal propósito.

Con estas leyes, el Estado Argentino construyó el plexo normativo fundamental que permite un mejor desempeño del sistema defensivo y, a su vez, lo dota de una organización moderna y racional. Estas leyes, trabajadas con un gran consenso, consolidaron definitivamente la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil.

Un tema que estuvo presente durante todos estos años y que dio lugar a intensos y acalorados debates es el atinente a la formación del personal militar y, en particular, la formación de los cuadros de las tres fuerzas armadas. El gobierno constitucional de 1983 entendió que se imponía una revisión y un cambio en la educación militar y para ello, desde el Ministerio de Defensa, no sólo se analizó la currícula de cada establecimiento sino que se impulsó el intercambio y la complementación de los Institutos Militares con centros educativos civiles y, en particular, con las universidades nacionales.

La participación de efectivos argentinos en misiones de paz de las Naciones Unidas –12 000 entre 1991 y 2001- contribuyó en gran medida a este cambio educativo pues obligó a las Fuerzas Armadas a insertar en sus planes de estudio el nuevo contexto internacional con el análisis e instrucción de las reglas de empeñamiento y comportamiento que el mismo impone.

A nadie le llama la atención hoy, en nuestro país, encontrar oficiales de las Fuerzas Armadas cursando materias o asistiendo a clase en las universidades estatales, o a alumnos civiles haciendo lo mismo en las academias militares. Un dato que habla del cambio producido lo constituye el programa de la materia “Derechos humanos” que actualmente se

dicta en cuarto año del Colegio Militar de la Nación, y que por su amplitud y rigurosidad resulta difícil encontrar algo similar en las universidades argentinas.

El nuevo escenario

Hasta aquí hemos analizado el devenir de la Defensa Nacional argentina teniendo en cuenta una historia compleja y las dificultades encontradas por sucesivos gobiernos constitucionales para subordinar y construir un sistema defensivo adecuado a las necesidades de nuestro país.

La ley de Defensa Nacional, tal como ha sido analizado y demuestra la fecha en que fue sancionada, fue pensada en un contexto internacional particular, signado por la bipolaridad. Desde 1988, sin embargo, han ocurrido algunas cosas: se derrumbó el Muro de Berlín, desapareció la Unión Soviética y asistimos a una nueva realidad que esta condicionada por lo que se ha dado en llamar la globalización.

Esta nueva configuración del mundo no sólo produce día tras día una formidable concentración del poder y las riquezas en pocas manos, sino que vacía la capacidad de decisión de aquellos representantes del pueblo que cuentan con la legitimidad suficiente para dirigir los destinos de cada comunidad, e instala el poder en otros individuos y sociedades que carecen de la legitimidad y representatividad necesarias para conducir los destinos de cada comunidad. Esto cuestiona y debilita a cada Estado-nación y a la política como acción noble y desinteresada al servicio de la sociedad.

Por otro lado, esta suerte de anomia generalizada ha provocado la emergencia de nuevos desafíos y amenazas que perturban y ponen en peligro a la paz mundial. Amenazas desterritorializadas, de características diversas, que actúan impunemente en todo el planeta y que no vacilan en desestabilizar gobiernos o afectar la vida normal de cada comunidad. Terrorismo, narcotráfico, mafias, delitos transnacionales, enfrentamientos étnicos, etc., son el nuevo rostro de un mundo más cercano al estado de naturaleza de Hobbes que al esquema westfaliano del siglo XVII.

Las Fuerzas Armadas encuentran su razón de ser en la existencia misma de la Nación tal como las leyes argentinas lo han entendido. El problema se plantea cuando este sustento se

debilita y las misiones y funciones de los militares se diluyen frente a la emergencia de nuevas amenazas o la aparición de graves problemas sociales internos que pueden poner en peligro la existencia misma de la Nación como entidad soberana.

El mundo actual esta impregnado de una fuerte incertidumbre política que encuentra sus orígenes en la disputa del poder instalada y en los fuertes desequilibrios, entre ricos y pobres, entre débiles y poderosos, que provoca este proceso de globalización. Incertidumbre política que tiene que ver, también, con la caída de un conjunto de certezas que habían guiado la vida de miles de millones de personas durante la bipolaridad y con la pérdida de valores trascendentes que provocan el consumismo desbocado y teorías económicas para las cuales el mercado constituye la máxima realización de la existencia humana.

En este contexto se desenvuelve la incertidumbre estratégica, que guarda relación directa con una realidad conformada por Estados debilitados y con la inexistencia de un enemigo identificado a partir del cual se puedan establecer los términos de la dialéctica “mismo-otro”. Nos encontramos en un escenario donde lo que predomina es la pluralidad de “otros” y que obliga a inventariar los riesgos ante un “otro” hoy desconocido. Debemos pensar estratégicamente sin enemigo designado lo que constituye una verdadera revolución mental.

La ausencia de enemigo se transforma así en elemento de doctrina y debemos pensar un futuro abierto a todas las hipótesis de conflicto. En este campo aparecen dos alternativas posibles: una de máxima, o bien necesitamos todo para protegernos, otra de mínima, nada grave ocurrirá, por lo tanto no necesito nada. La habilidad está en encontrar el equilibrio justo entre las dos alternativas, en definir un cuadro aproximado de riesgos, desafíos y amenazas y, desde allí, elaborar un pensamiento estratégico nacional así como preparar los instrumentos adecuados que den una respuesta satisfactoria a esta nueva situación.

Por ejemplo, la República Argentina ha resuelto los conflictos heredados de la historia con sus vecinos en la región y en la actualidad transita por un atmósfera de entendimientos y medidas de confianza mutua que contribuyen definitivamente al equilibrio y a la defensa de los intereses nacionales. Alguien podría pensar que, de no existir conflictos que puedan llevar a una escalada militar con los vecinos, las fuerzas armadas son innecesarias además, si las leyes vigentes les impiden participar en la seguridad interior, ¿para qué seguir

invirtiendo en ellas?. Sin embargo, las Fuerzas Armadas constituyen el instrumento más adecuado para el ejercicio del monopolio de la violencia por parte del Estado y aseguran la soberanía e integridad territorial. Las Fuerzas Armadas, subordinadas a la Constitución, han sido un elemento esencial en la construcción de la Nación y hoy preservan, a ésta, al Estado y a la sociedad en su conjunto, de los peligros que acechan en este mundo globalizado.

Más aún, sin perder la identidad nacional ni delegar en otros una tarea primordial como lo es la Defensa Nacional, hoy se está considerando seriamente la construcción de una suerte de Estado Mayor combinado del MERCOSUR que involucre en un mismo sistema de planeamiento estratégico y capacidad operativa a los ministerios de defensa e instrumentos militares de la región.

Por otro lado, una cuestión que se plantea en los tiempos que corren es acerca de qué tipos de guerras deberemos enfrentar en el futuro y cómo los militares se preparan para ello. Si bien puede observarse desde hace algunos años en la evolución del pensamiento estratégico un énfasis particular en la técnica y en los sistemas de armas disponibles y en las capacidades de los mismos, las guerras del futuro probablemente estarán alejadas de las confrontaciones clásicas entre grandes unidades de batalla y se aproximarán más a guerras de rapiña o enfrentamientos con instrumentos o armamentos más primitivos. Esto no quiere decir que no se puedan producir guerras con armas de destrucción masiva, la India y Paquistán está siempre presentes y nada puede descartarse.

En la Primera Guerra Mundial (1914-1918) las víctimas civiles fueron el 1% del total de las muertes ocasionadas por este conflicto bélico. Desde 1945 hasta 1990 se registraron 146 guerras en el mundo con un 75% de muertos civiles sobre el total de víctimas fatales. Hoy es más seguro portar un arma, un uniforme y hallarse encuadrado en una organización militar que ser un civil en los nuevos escenarios que pueblan el planeta.

También, debe observarse que diecinueve individuos decididos y empleando aviones civiles como misiles, provocaron un acto terrorista el 11 de setiembre de 2001 que conmocionó a la opinión pública mundial generando reacciones de diverso tipo. Este acto merece una profunda reflexión sobre todo en lo que hace a la manera más eficaz para combatir el terrorismo y entendiendo que la inteligencia ocupa un lugar central en esta tarea. Aquí fracasaron aquellos que creían que la técnica resolvía todo y hoy, tanto en los

estudios acerca de la inteligencia estratégica como en los estudios de la guerra, se vuelve a valorar la importancia del factor humano.

Las posibilidades de triunfo de una actitud comprometida, alejada de cualquier ingenuo voluntarismo, se basan en una realidad que la historia fundamenta de modo inapelable, aun cuando todo cálculo racional pruebe que nada se puede hacer, el ser humano sigue siendo el cero y el infinito; sigue siendo la variable incontrolable en donde fatalmente naufraga todo cálculo racional.

Angel Tello

(1) Casella, Juan Manuel. Prólogo del libro “La reestructuración de las Fuerzas Armadas y el rol del Congreso”, de Pablo Martínez. Buenos Aires, 2002. Editorial CHED. Página 9.

(2) Idem página 10.