



ISSN 1850-2512 (impreso)
ISSN 1850-2547 (en línea)

UNIVERSIDAD DE BELGRANO

Documentos de Trabajo

Facultad de Estudios para Graduados

**Consideraciones sobre el rol de las fuerzas
armadas y la profesión militar¹**

Nº 127

Andrés Fontana

Departamento de Investigaciones

Febrero 2005

Universidad de Belgrano
Zabala 1837 (C1426DQ6)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Argentina
Tel.: 011-4788-5400 int. 2533
e-mail: invest@ub.edu.ar
url: <http://www.ub.edu.ar/investigaciones>

Para citar este documento:

Fontana, Andrés (2005). Consideraciones sobre el rol de las fuerzas armadas y la profesión militar.

Documento de Trabajo N° 127, Universidad de Belgrano. Disponible en la red:

http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/127_fontana.pdf

1. Elementos conceptuales

1.1 El «rol» y sus conceptualizaciones equívocas

Las fuerzas armadas constituyen un aspecto inherente al origen histórico del Estado tanto como a su definición teórica. Esto se debe a un conjunto de motivos que, si bien responden a circunstancias históricamente determinadas —y por lo tanto variables— tienen cierta sistematicidad en su presencia a lo largo del tiempo y en contextos socioculturales diversos. En particular, las fuerzas armadas constituyen la expresión institucional de un proceso que en su momento conduce al monopolio del uso de la fuerza en un marco jurídico-territorial determinado, conocido en términos generales como Estado-nación.

Pero el constituir la «expresión institucional del monopolio del uso de la fuerza» no debe ser entendido exclusivamente en términos de una cierta capacidad material sino también con relación a **aspectos simbólicos** que hacen a la identidad del Estado-nación, tanto frente a terceros cuanto a los elementos constitutivos internos que permiten a la población definir (y auto-percibirse como) un «nosotros.»

Es decir, las fuerzas armadas, como institución con determinadas características que se repiten en diversos contextos temporales y culturales, son el producto de un proceso histórico que se cristaliza en organizaciones que tienen no sólo importantes capacidades materiales sino también importantes componentes valorativos y connotaciones simbólicas que hacen a su funcionamiento interno y a la producción de sentido en el campo social.

Por todo esto, los enfoques que intentan derivar el «sentido,» la «razón de ser,» la «función» —o cualquier otro término con el que se alude a «qué son» las fuerzas armadas» y «para qué deben ser empleadas»— de hipótesis de conflicto (o amenazas de diversa índole) e intentan transformar tales definiciones y elementos objetivos en base o prerequisite de la planificación militar son, por lo menos, parciales y potencialmente engañosos.

Es importante discutir tales enfoques, entre otros motivos, porque los mismos subyacen a diversas posturas que se observan en el debate público y a la mayor parte —por no decir a la totalidad— de las propuestas legislativas, técnicas o corporativas en materia de reforma, modernización o diseño organizacional de las fuerzas armadas. Y tales enfoques no sólo son erróneos [o al menos parciales] sino, además, riesgosos.

Por una parte, derivar el «sentido» o la «razón de ser» de instituciones inherentes al Estado de aspectos tan circunscritos como las hipótesis de conflicto o las amenazas implica el riesgo [que debería resultar obvio] de perder el «sentido» o la «razón de ser» y por lo tanto la legitimidad de tales instituciones en la medida que las mencionadas hipótesis y amenazas se debiliten o desaparezcan.

Por otra parte —y es ahí donde debemos señalar que yace el atractivo de ese enfoque para sus defensores tradicionales, quienes intentan que esto no sea obvio, pero finalmente no pueden disimular que— **derivar de hipótesis de conflicto y amenazas el «rol,» el «sentido» o la «razón de ser» de las fuerzas armadas y transformar ese supuesto en el prerequisite indispensable de la planificación militar conduce a una lógica que permite justificar una demanda de recursos creciente y acumulativa.**²

1. El presente trabajo se basa en una investigación que realizamos en 1996 con Jorge Battaglino, en el marco de un conjunto de proyectos para la reforma del Estado. Aquí presento una reelaboración de las secciones conceptuales del informe de 1966 y agrego algunos elementos acerca de los cambios en el contexto internacional tras el fin de la Guerra Fría. Creo que tomar en cuenta tales cambios resulta fundamental para interpretar y definir políticamente el rol de las Fuerzas Armadas argentinas, en el marco de la política internacional y la problemática regional del Cono Sur de América Latina. He dejado de lado las consideraciones técnicas más específicas, referidas a la reforma militar, que resultan a esta altura secundarias, si bien en los años transcurridos desde el restablecimiento de la democracia no se ha materializado ningún proyecto de reforma integral de las instituciones militares de nuestro país. Agradezco a Jorge Battaglino su sustancial contribución a la investigación y al documento original en que se basa este trabajo.

2. En el marco de las transiciones a la democracia, este enfoque ha estado vinculado, también, al pretendido monopolio militar del conocimiento en materia de política de defensa y al empleo de tal supuesto en la incansable lucha por retornar a niveles presupuestarios pasados o al menos evitar que se deterioren los del presente. En el caso argentino, específicamente, los jefes militares plantearon una y otra vez a las autoridades civiles que era responsabilidad de éstas «definir las hipótesis de conflicto» a fin de que los estados mayores pudieran especificar los recursos necesarios para hacer frente a las mismas.

Esto implica por lo tanto dos riesgos importantes y contrapuestos. El primero, *i.e.*, la posibilidad de que las hipótesis de conflicto se debiliten o desaparezcan, afecta potencialmente la cohesión interna y la legitimidad de las instituciones militares ante la sociedad civil. El segundo, *i.e.*, la justificación de una creciente demanda de recursos, afecta potencialmente la capacidad del poder político de cumplir con la responsabilidad que le cabe en una sociedad democrática en materia de conducción y control efectivo de las instituciones militares.

Ambas consideraciones tienen particular actualidad. En el contexto internacional que se configura tras el fin de la Guerra Fría con la declinación de las amenazas de la seguridad clásica³ y la emergencia de las llamadas «nuevas amenazas,» tiene lugar una crisis de creciente profundidad en el campo de la planificación militar por la convergencia de dos factores fundamentales: la escasez de recursos y la reducción / desaparición de las hipótesis de conflicto tradicionales.

A esto se suman otros dos factores de no menor importancia: el creciente peso de las instituciones democráticas [*vis a vis* justificaciones de su «relatividad» frente a las acechanzas que, justamente, para los valores occidentales implicaba la Guerra Fría] y el impacto, imposible de medir, de la revolución en materia de medios de comunicación.

La combinación de hipótesis de conflicto de verosimilitud decreciente, escasez de recursos [particularmente en lo que hace a las funciones centralizadas del Estado nacional], repontencialización y expansión de las instituciones democráticas [al menos en el mundo occidental] e impacto de la revolución en materia de «mass media,» con una opinión pública crecientemente informada y sofisticada, **tornan crecientemente difícil la justificación ante la opinión pública del gasto en materia de defensa y la definición «hacia adentro»** (es decir, en término de funciones en el propio territorio nacional) **de la misión de las instituciones militares.**

Naturalmente, en el actual contexto de predominio democrático, esto redundará en dificultades para acceder a recursos que deben sancionar las legislaturas, legitimar los gastos que finalmente se ejecutan, y planificar a largo plazo las políticas específicas del área militar, sobre la base de las estructuras y perfiles organizacionales actuales.

Este conjunto de factores plantea un serio dilema en el campo de la política de defensa. La legitimación ante la sociedad es fundamental para el acceso a recursos sancionados por el Congreso; tal legitimación se hace crecientemente difícil; y, en particular, la legitimación de las instituciones militares ante la ciudadanía debe basarse, fundamentalmente, en sus funciones y capacidades operacionales, las que presuponen definiciones claras de rol y misión.

Creo que, en ese contexto de desconcierto y déficit de sentido, es fundamental recuperar la conceptualización de fondo de las fuerzas armadas y sus funciones con referencia a los elementos constitutivos del Estado y sus determinaciones históricas. Esto implica, por una parte, sacar de un segundo plano los elementos que hacen al nivel simbólico y a la identidad de una comunidad nacional —que crecientemente se reafirma y transforma en su interacción con elementos de unidad y diversidad en los planos regional y global. Y, por otra parte, prestar particular atención a la configuración del sistema de seguridad internacional —con sus elementos globales y regionales— para redefinir en ese marco los roles operativos de la institución militar.

1.2 Valores sociales y cultura institucional

Por la primera de estas dos consideraciones, resulta útil revisar nuevamente el dilema propio de las instituciones militares modernas, que plantea la tensión entre los llamados imperativos «sociales» y «funcionales» a que deben responder **simultáneamente** tales instituciones.

Los imperativos sociales se derivan de los valores predominantes en la sociedad. Las instituciones militares no pueden ser **mu**y diferentes de lo que indican los valores predominantes en la sociedad. Si la sociedad acepta la homosexualidad como algo natural en grado creciente, las instituciones militares, tarde

3. Se entiende por tales las que hacen al empleo de las fuerzas armadas en el marco de los conflictos inter-estatales y las previsiones consecuentes que incluyen las políticas de defensa nacional.

o temprano, tienen que aceptarlo también, aunque pauten tal aceptación adaptándola a requisitos propio de «la vida en los cuarteles» y otras consideraciones. Si la sociedad cree que una buena relación con los países vecinos es fundamental para los intereses nacionales, las instituciones militares, aunque inicialmente tengan sus reservas, no pueden mantener una actitud contraria por mucho tiempo. Si la sociedad avanza hacia una comprensión plena de la igualdad de derechos y capacidades entre el hombre y la mujer, en algún momento la institución militar también cambia sus tradiciones. Etc.

Por otra parte, los imperativos funcionales son aquellos vinculados al desarrollo de capacidades organizacionales efectivas, i.e., las que permiten desempeñar los roles asignados eficazmente. Las instituciones militares deben desarrollar capacidades que no sólo pueden contrariar determinados valores predominantes en la sociedad sino que, la más de las veces, contrarían tendencias naturales del comportamiento humano. Deben moldear conductas en un marco de estricta disciplina; establecer como rutina el acatamiento de órdenes; garantizar el cumplimiento de órdenes que pueden contrariar el parecer (no los valores esenciales) del subordinado; preparar individuos decididos a matar, a arriesgar su vida, a ordenar a otros que lleven a cabo acciones que, normalmente, fuera del marco de la disciplina militar, generarían fuerte resistencia; etc.

El sentido de esta referencia a un viejo dilema de la sociología militar es mostrar la profundidad de un aspecto muy actual: la necesidad de que la cultura institucional de las fuerzas armadas no se distancie demasiado de los valores predominantes en la sociedad y, a la vez, que la cultura civil (la que construyen los actores políticos, los protagonistas en el mundo de los medios—ya sean periodistas, empresarios o columnistas—, los intelectuales, y los dirigentes en diversos medios, incluidas las organizaciones de la sociedad civil) incorpore como un elemento propio la responsabilidad de respaldar y controlar eficazmente las instituciones que cumplen funciones en un campo tan sensible como la seguridad y requieren capacidades que habitualmente generan tensiones con los valores predominantes en la sociedad.

Como en tantos otros órdenes, lo más conveniente es buscar y ajustar en forma constante un punto medio, un punto de equilibrio, el mejor «*trade off*» para los intereses y objetivos de la sociedad, frente a las diferentes situaciones que plantea este dilema social-organizacional entre cultura institucional militar y valores predominantes en la sociedad.

1.3 Estructuras y procedimientos sub-estándar

Una situación semejante se plantea en el plano gerencial o de la administración y asignación de recursos. Habitualmente, las instituciones militares tienden a subordinar criterios de eficiencia [entendida principalmente en términos de relación costo-beneficio] y competitividad [tomando como base los estándares comunes del sector privado y, en la medida que resulte razonable, los que hacen a la competitividad internacional] a consideraciones que sólo son realmente válidas con relación a aspectos específicos de la actividad militar pero que no existe ninguna razón atendible para extenderlos al conjunto de la estructura organizacional y procesos internos de la institución. Aquello que se justifica por las necesidades del entrenamiento especializado de un combatiente, un tripulante de submarinos o un piloto especializado, no tiene nada que ver con los reglamentos aplicables al personal de la contaduría ni debería influir en los criterios para la construcción o adquisición de viviendas para el personal militar.

En gran parte, la actual estructura organizacional de las fuerzas armadas es el resultado histórico de visiones, estrategias y proyectos de épocas en que los costos importaban poco y las «grandes decisiones» se tomaban en función de objetivos tales como la seguridad nacional, la grandeza de la nación, la estrategia nacional y otros conceptos, propios de la geopolítica tradicional. La instrumentación de tales visiones, estrategias y proyectos estableció, además de grandes estructuras, procedimientos y criterios para la asignación de recursos que no han sido totalmente actualizados. Hoy, tales estructuras, procedimientos y criterios no sólo son incompatibles con los niveles de recursos disponibles e inadecuados desde un punto de vista formal-organizacional sino también, en algunos casos, contrarios a los valores predominantes en la sociedad.

A fin de constatar esta asintonía, basta analizar las políticas de personal (vis a vis criterios elementales de administración de recursos humanos en el mundo actual), el despliegue de unidades militares en el territorio, o los mecanismos de control de gastos, control de gestión, marcos de incentivos y asignación de recursos. Estas estructuras y procedimientos muchas veces contrarían los criterios individuales y la prepa-

ración promedio de los oficiales que actualmente ocupan cargos con responsabilidad sobre esas áreas. Los trabajos de campo realizados en la Argentina a lo largo de la última década indican que la opinión predominante entre los miembros de las tres fuerzas armadas se ha distanciado claramente de aquellas visiones y tiende a coincidir con criterios de management muy actualizados. Este cambio de perfil de los oficiales refleja, además de un cambio organizacional, una deliberada inclinación hacia la apertura y el acercamiento a la sociedad civil. Pero en las estructuras y los procesos internos los cambios en esa dirección siempre toman más tiempo y requieren normalmente una decidida intervención «externa» —es decir, del poder político.

La idea que subyace a esta forma de conceptualizar las instituciones militares no es que sean «menos militares,» sino **más profesionales**. Es decir, la idea se refiere a fuerzas armadas más especializadas en su función específica, ajenas a todos aquellos roles que no hacen a esta última [y que, seguramente, organizaciones del ámbito civil (privado o estatal) pueden desempeñar a menor costo y con mejores niveles de calidad], y competitivas en función de estándares internacionales de capacidad operativa y excelencia profesional. Estas últimas, hoy tienden a ser medidas sobre la base del desempeño en misiones internacionales y actividades de cooperación militar entre Estados en los marcos regional e internacional, sobre todo, en la medida que las guerras heroicas tienden a desaparecer (al menos en Occidente) y las fuerzas armadas de los países más avanzados basan su planificación y su política militar no en hipótesis de conflicto y **escenarios sino en amenazas y capacidades**.

2. Planificación militar y nuevas tendencias en el campo de la Seguridad Internacional

En efecto, la planificación militar es uno de los campos del quehacer estatal que más directamente se vio afectado por el fin de la Guerra Fría, el ritmo acelerado de la globalización y otros cambios que convergen en un breve período situado entre fines de los años ochenta y principios de los noventa. Esto hace que las definiciones políticas del rol militar y la legitimación del mismo (sobre todo, ante una opinión pública crecientemente informada y demandante) enfrenten serias dificultades. A fin de proveer un marco general para la interpretación de tales dificultades en términos de diseño de políticas, en particular *vis a vis* los dilemas presupuestarios y «déficit de sentido» frente a la opinión pública, en trabajos anteriores he propuesto un esquema conceptual que combina las siguientes variables:

- ✍ probabilidad y oportunidades de empleo operativo del instrumento militar;
- ✍ posibles fuentes de legitimación ante la opinión pública (del instrumento militar, su sentido y, sobre todo, de los recursos asignados al mismo);
- ✍ roles posibles en los escenarios actuales (de la post Guerra Fría): (a) defensa nacional, en sentido tradicional; (b) arreglos / alianzas de seguridad regional; (c) participación en misiones de seguridad global;
- ✍ grados de libertad o discrecionalidad del poder político para optar re. el empleo del instrumento militar en el caso de cada uno de esos roles potenciales.

Las dos primeras variables comparten el eje vertical y los roles profesionales (alternativos / complementarios) y los grados de libertad o discrecionalidad del poder político para optar entre ellos comparten el eje horizontal.⁴

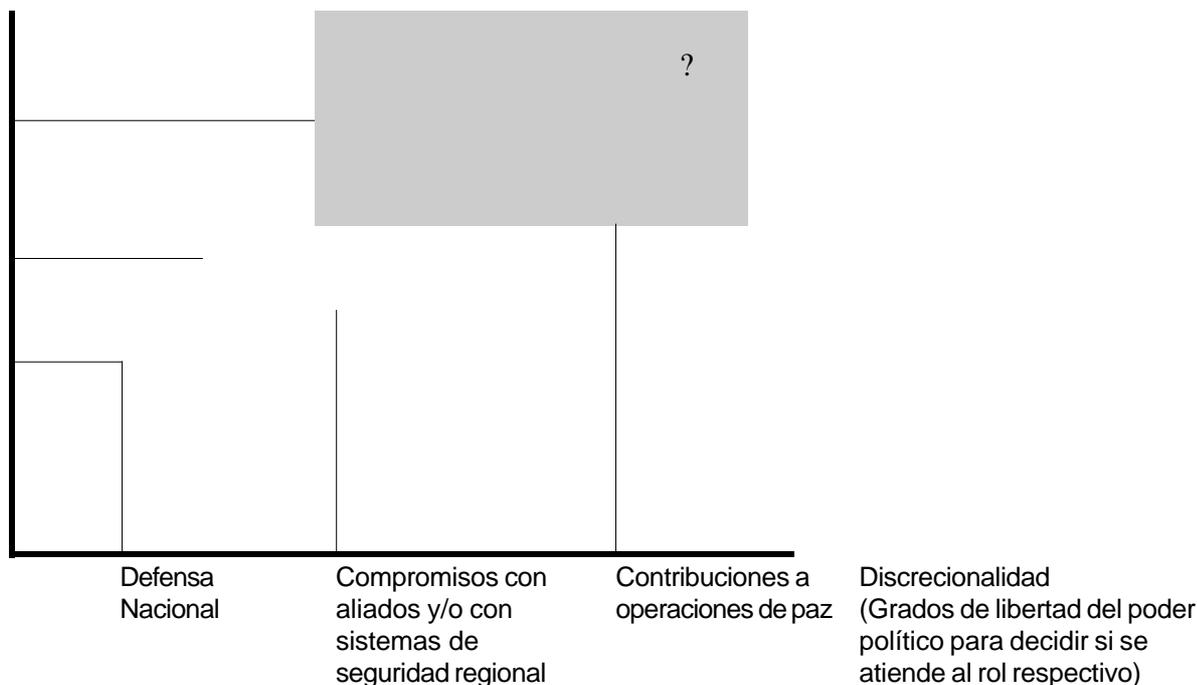
4. La formulación del gráfico de referencia no refleja rigor metodológico ni información empírica sistemática, sino un análisis cualitativo resultado de numerosas observaciones y reflexiones en torno de experiencias y casos a nivel global y regional y de una continuada participación en las discusiones que tienen lugar en foros internacionales académicos y académico-políticos.

La representación gráfica de la relación entre estas variables se ofrece en el gráfico I.

Gráfico I:

Políticas de Defensa y Seguridad en el nuevo escenario: Legitimación, empleo operativo de las fuerzas armadas y discrecionalidad de las decisiones

Fuentes de legitimación / probabilidad
de empleo operativo de las fuerzas armadas



El cuadro refleja una tendencia decreciente del peso de la defensa nacional, entendida en términos tradicionales, con relación a las posibles fuentes de legitimación y oportunidades de empleo operativo de las fuerzas armadas. En términos generales, en países democráticos pertenecientes a contextos regionales que responden al concepto de «interdependencia compleja,»⁵ la justificación del gasto militar basada en hipótesis de conflicto [que normalmente tienen como referencia a los países vecinos] resulta cada vez más difícil.

El núcleo de la seguridad de los Estados se constituye en la estabilización del contexto regional a la que éstos contribuyen en el marco de lo que se ha dado en llamar «seguridad cooperativa.»⁶

Es ahí donde se sustancia el rol central de las fuerzas armadas del futuro, con relación a la seguridad nacional. Sin embargo, el rol que aparentemente provee mayor potencialidad desde el punto de vista de las posibles fuentes de legitimación y oportunidades de empleo operativo de las fuerzas armadas no tiene ya que ver con la seguridad nacional sino con objetivos vinculados a la política exterior y la seguridad global.

5. En su conocido libro **Poder e Interdependencia**, Robert Keohane y Joseph Nye definen la interdependencia compleja sobre la base de tres rasgos principales: la existencia de «canales múltiples» en la relación entre las sociedades, es decir, una cierta pérdida del «monopolio» del Estado como actor excluyente en las relaciones internacionales; el hecho que la agenda de las relaciones interestatales consista de múltiples temas que no están colocados en una jerarquía clara y consistente a lo largo del tiempo (es decir, que los temas vinculados al poder militar y al uso de la fuerza se hayan relativizado marcadamente: «...que la fuerza sea un ineficaz instrumento de política.»); y, por último, el hecho que los Estados descarten el empleo de la fuerza militar contra otros Estados de la misma región.

6. La seguridad cooperativa se vincula a un proceso regional que incrementa acumulativamente el peso de los componentes preventivos (**vis a vis** los disuasivos) y promueve relaciones de cooperación entre los estados. Configura así, a lo largo de un período determinado, una situación diferente de la relación clásica de balance de poder y hace que el conflicto armado entre los estados participantes no sea ya verosímil debido al grado de desarrollo alcanzado por los mecanismos preventivos y de cooperación, adoptados por ellos voluntariamente. La seguridad cooperativa se caracteriza por la estabilidad y la predictibilidad, lograda en buena medida a través de: grados crecientes de confianza recíproca y transparencia; la regulación mutua de las capacidades militares; y, en etapas más avanzadas, la generación de mecanismos multilaterales de verificación, prevención de conflictos, administración de crisis y cooperación en materia de seguridad.

Pero, mientras ese rol es totalmente discrecional y el rol en el marco regional ofrece también un amplio margen de opciones para el poder político con relación a los compromisos que desee asumir, el rol de la defensa nacional no permite el mismo grado de maniobra. Un Estado nacional, difícilmente pueda «no tener» política de defensa [entre otros motivos por el peso simbólico señalado más arriba], si bien, al mismo tiempo, cada vez se hace más difícil centrar el rol de las fuerzas armadas exclusivamente en ese campo.

Este amplio rango de opciones resulta adecuado para responder a un contexto en el que la probabilidad de amenazas a la seguridad nacional en el sentido tradicional tiende a reducirse y la complejidad de riesgo tiende a aumentar. En ese marco, las misiones internacionales [operaciones de paz en sus diversas versiones] constituyen la función más indefinida y que mayores interrogantes plantea desde el punto de vista del perfil militar organizacional del futuro.

La zona oscurecida y con signo de interrogación en el gráfico pre-tiene representar los interrogantes que plantea el futuro de este tipo de operaciones. La creación de **fuerzas stand by** y **de despliegue rápido**, la reforma del Consejo de Seguridad, la intensa actividad de los principales contribuyentes de tropas en apoyo de las decisiones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, así como en el seno de la OTAN, el CCAN (Consejo de Cooperación del Atlántico Norte) y otros ámbitos, a fin de mejorar aspectos doctrinarios, de planificación y de interoperatividad, son algunos de los procesos en curso que apuntan en esa dirección y en los que la Argentina viene participando desde hace varios años.

El desafío y también las oportunidades del futuro yacen en una combinación balanceada de los tres roles mencionados, según las características del contexto regional, los objetivos de la política nacional y los recursos disponibles. Pero cualquiera sea la combinación elegida, va a requerir profundas adaptaciones organizacionales en los diversos campos de la política militar: educación, equipamiento, capacidad conjunta, flexibilidad operativa, movilidad, etc. A fin de proveer algunos elementos comparativos para tal efecto, se resumen seguidamente algunos casos de reforma militar y uno de los modelos analíticos que ha ejercido mayor influencia en el debate corriente.

3. El modelo institucional / ocupacional de Charles Moskos

Los trabajos de Charles C. Moskos han ejercido considerable influencia en el debate sobre el modelo de organización militar. Según este politólogo, algunos analistas ven a las fuerzas armadas como un reflejo de los valores sociales dominantes, mientras otros, enfatizan la diferencia entre los valores militares y los del resto de la sociedad, y sostienen que las fuerzas armadas ejercen una influencia independiente en la sociedad civil.⁷

Estos dos puntos de vista difieren con relación a la primacía de las fuerzas armadas o de la sociedad. Dado que ninguna de estas concepciones está totalmente equivocada ni es completamente correcta, lo útil es abordar el estudio del modelo de fuerzas armadas desde el papel que juegan las influencias sistémicas, sin dejar de tener en cuenta los elementos estrictamente militares que reflejan áreas de autonomía de las fuerzas armadas.

Para Moskos, el debate sobre la convergencia o divergencia entre las estructuras civil y militar esta lejos de agotarse. La convergencia entre ambas estructuras es definida como la tendencia hacia la «civilianización» de los militares; mientras que la divergencia es la tendencia a la militarización y el fortalecimiento de los valores militares tradicionales.

En términos generales la literatura sobre los modelos de fuerzas armadas describe dos organizaciones militares típicas; la primera, con instituciones militares excesivamente superpuestas a la sociedad civil, es decir, una convergencia total; la segunda; como demasiado aislada, totalmente divergente de la sociedad.

Aunque Moskos sostiene que el modelo hacia la convergencia es el predominante en las fuerzas armadas estadounidenses, tal superposición podría implicar que los militares que llevan a cabo funciones no estrictamente militares y que operen de acuerdo a parámetros y estándares de la sociedad civil podrían

7. Charles C. Moskos, «Institutional and Occupational Trends in the Armed Forces», en Charles C. Moskos & Frank R. Wood [eds.], **The Military: more than just a job?** (New York: Pergamon-Brassey's, 1988), p.15.

actuar en forma más autónoma, al no necesitar a los civiles, obstaculizando el control civil. En cambio una institución militar altamente especializada en sus funciones profesionales depende del apoyo de la sociedad para subsistir, facilitando el control civil sobre sus miembros.⁸

La pregunta clave es ¿qué modelos de fuerzas armadas existen y cuál es el modelo probable de fuerzas armadas para el futuro próximo?. Moskos desarrolla tres tipos ideales de organización militar: institucional, ocupacional y plural. Los tres modelos abarcan un continuo que va desde una institución militar completamente aislada de la sociedad civil, hasta una institución militar fuertemente convergente con los valores y estructuras civiles. Al respecto, Moskos utiliza cuatro variables que diferencian niveles de convergencia o divergencia:

- a) representatividad de los miembros de las fuerzas armadas;
- b) paralelismo o discontinuidad organizativa de las estructuras civiles y militares,
- c) desigualdades entre los conocimientos técnicos necesarios para las ocupaciones militares y para las civiles; y
- d) semejanzas y diferencias ideológicas entre civiles y militares.

La premisa analítica más importante del análisis es que las fuerzas armadas nunca han estado completamente separadas ni enteramente unidas con la sociedad civil.⁹

El primer tipo ideal es el **institucional o divergente**, que subraya los valores y normas propios de la institución como aspectos definitorios de las conductas de sus miembros. La pertenencia a una institución supone la identificación con los intereses de la misma, dejando a un lado los intereses individuales. Los intereses institucionales se expresan a través de distintas formas, siendo las simbólicas las más comunes: la defensa de la patria, la salvación de la nación, el deber, el honor de portar armas, etc.

La vinculación individual a una institución genera una identidad colectiva que se relaciona con el autosacrificio de sus miembros en nombre de intereses superiores. La abnegación y el renunciamiento de esta vinculación implican una remuneración inferior a la que se percibiría en el mercado, esto es compensado con la percepción de estar cumpliendo un deber superior al que cumple cualquier profesional en el mercado.

El servicio militar obligatorio como método de reclutamiento tiene claros contenidos institucionales, por ejemplo, períodos fijos de servicio, disponibilidad permanente para el servicio, frecuentes traslados personales y de familia, obediencia de las leyes militares, e incapacidad de ruptura unilateral del vínculo, huelga o negociación de las condiciones de trabajo.

Asimismo, el sistema de remuneraciones del modelo institucional es paternalista, ya que los miembros de la institución reciben gran parte de sus beneficios en forma no dineraria: comida, uniforme y servicios sociales; viviendas para oficiales y suboficiales; sueldos fijados de acuerdo al tamaño de la familia; y una sustantiva parte de la compensación recibida de manera diferida en forma de beneficios de jubilación.

El segundo tipo ideal es el **modelo ocupacional o convergente**. Si una institución se define en términos de valores y normas, la ocupación se define en función del mercado, es decir, el salario percibido se relaciona exclusivamente con las capacidades técnicas del profesional. Moskos sostiene que «...en la sociedad industrial moderna, los empleados participan usualmente en el establecimiento de las condiciones salariales de trabajo apropiadas.»¹⁰

En este contexto, las exigencias y parámetros de la economía de mercado se aplican a las fuerzas armadas, transformando la noción tradicional de profesionalismo militar. La jerarquía y subordinación de los miembros de las fuerzas armadas a sus superiores se mediatiza por los derechos y las obligaciones con-

8. Tal es el argumento que desarrolla Samuel P. Huntington en su obra **The Soldier and the State**. La esencia del control civil objetivo es la maximización del profesionalismo militar como medio para evitar la intervención política de los militares.

9. Charles C. Moskos, «La Nueva Organización Militar: ¿Institucional, Ocupacional o Plural?», en Charles C. Moskos & José Antonio Olmeda, **La institución militar en el Estado contemporáneo** (Madrid: Alianza Universidad, 1985), pp.142-143.

10. Ibid., p.17.

tractuales de los profesionales. El modelo ocupacional implica una prioridad de los intereses individuales frente a los de la organización empleadora.

Resulta interesante explicitar algunos supuestos analíticos de este modelo:

- [a] no existen diferencias entre organizaciones militares y organizaciones civiles, en particular, los criterios utilizados para medir la eficiencia de estas organizaciones son los mismos;
- [b] el salario de los miembros de la organización debe percibirse en dinero efectivo antes que en especies, permitiendo, de esta forma, un mejor funcionamiento del mercado;
- [c] la remuneración al militar debe tener en cuenta la capacitación técnica de los miembros de las distintas especialidades;
- [d] la cohesión social y el compromiso con los fines de la organización no se pueden verificar empíricamente y, por lo tanto, son un objeto de análisis inapropiado.

Tradicionalmente, el militar ha resistido las pautas del modelo ocupacional, en especial lo relativo al sistema de remuneraciones que los acerca demasiado al de las ocupaciones civiles. Sin embargo, la creciente complejidad tecnológica de muchos sistemas de armas y las dificultades para administrar las complejas organizaciones militares, generaron la necesidad de atraer personal altamente calificado; los imperativos ocupacionales fueron aceptados como un mal necesario, indispensables para la supervivencia de las fuerzas armadas.

En el modelo institucional, los miembros de la organización militar, se sienten parte de ésta y se comportan como tales estén o no de servicio, y estén o no en el cuartel. En el modelo organizacional el profesional se ocupa solamente de la tarea que le fue asignada, su comportamiento fuera del trabajo no le concierne al empleador.

El papel de la familia tiene mucha importancia en el modelo institucional. Se estima que las mujeres del personal participan en una serie de actos y eventos sociales en el entorno militar. Sin embargo, el trabajo de muchas de las mujeres de suboficiales y oficiales dificulta la participación femenina en este tipo de eventos. Además de la falta de tiempo, existe una creciente tendencia a la definición del papel de la mujer diferenciándolo de los de la comunidad militar, y estableciéndolo fundamentalmente en términos ocupacionales cada vez más alejados del tipo tradicional.

En el formato institucional la participación ciudadana en el servicio militar obligatorio se asocia con malas remuneraciones y, en muchos países, con pérdida de tiempo para los jóvenes ciudadanos. En el formato ocupacional, con un ejército compuesto por voluntarios, se asegura una mejor remuneración para los soldados especialmente para aquellos con menor nivel de preparación.

En términos generales, el servicio militar voluntario refleja más al conjunto de la sociedad que el servicio militar obligatorio. Particularmente las unidades de combate que requieren menor capacidad técnica están compuestas por jóvenes provenientes de los estratos sociales de menos ingresos, mientras que el cuerpo de oficiales y las unidades que requieren mayor conocimiento técnico se nutren de la clase media.

Por ejemplo, la experiencia de los Estados Unidos a partir de la abolición del servicio militar obligatorio en 1970 tiene fuertes contenidos ocupacionales. A partir de la abolición del servicio obligatorio, los criterios más importantes para reclutar y retener al personal militar fueron los incentivos monetarios guiados por las normas del mercado. Los salarios relativamente buenos del personal militar implicaron una erosión de los beneficios no monetarios.

El aumento en el nivel de los salarios para los reclutas generó también un incremento en las exigencias hacia los mismos, «...el número de soldados que no consiguieron finalizar el período inicial de alistamiento aumentó significativamente,...., aproximadamente, uno de cada tres soldados fue licenciado antes de tiempo debido a ineptitud para el trabajo, indisciplina o trastornos de personalidad.» De los que quedaron en servicio

11. Ibid. p. 20

un número cada vez mayor de soldados eligieron vivir en alojamientos privados, lejos de las bases militares. Además, la proporción de mujeres soldados aumentó considerablemente. Otro fenómeno importante fue que a pesar del incremento de los salarios del personal militar en los puestos de menos responsabilidad, una mayor proporción de soldados tenía un segundo empleo. En general los salarios militares tuvieron un incremento sustantivo, a valores constantes, en 1964 el salario promedio era de U\$S 15,000 por año, mientras que en 1986 de U\$S 25,000.¹¹

Una de las características ocupacionales más relevantes es la creciente proporción de personal civil trabajando para la organización militar. Muchos civiles fueron contratados para desarrollar tareas que antes eran realizadas por personal militar, desde el manejo y administración de la cocina hasta aspectos operativos e incluso relacionados con situaciones de combate, como el soporte técnico a sistemas de armas de última generación. Además de contratar personal civil en forma individual, el gobierno americano comenzó a contratar los servicios de empresas para llevar a cabo tareas de diversa índole, como el mantenimiento de naves de combate, de aviones de apoyo logístico, y la limpieza de bases militares. La creciente proporción de empleados civiles sobre el total del personal en defensa -de un 27% en 1964 a un 32% en 1985- refleja otra tendencia en las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos.

Según Moskos, todos estos cambios permiten sostener el ascenso del modelo ocupacional en las Fuerzas Armadas estadounidenses. Sin embargo, las tendencias hacia la ocupación conviven con tendencias hacia la institucionalización. La tensión entre estos dos modelos es lo que caracteriza al desarrollo organizacional de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos. Por ejemplo, se destacan distintos programas iniciados a comienzos de la década del ochenta para afirmar la identidad institucional de las Fuerzas Armadas, tal es el caso de la Operation Pride en 1981, cuyos objetivos fueron fortalecer la tradición en la armada, restaurar los privilegios del rango y dar más atención al ceremonial militar. En 1982 la Fuerza Aérea lanzó el Proyecto Warrior para promover la conciencia de la herencia de la Fuerza Aérea, la concientización para el combate y el énfasis en el liderazgo antes que en la administración. También en 1982 el Departamento de Defensa implementó una directiva designada para fortalecer el concepto de que el servicio militar es algo distinto de cualquier ocupación civil.

Para solucionar la tensión entre los modelos institucional y ocupacional, Moskos describe un tercer modelo: **el plural**. Una organización militar del tipo plural comprende elementos organizativos institucionales y ocupacionales y será simultánea-mente convergente y divergente respecto de la sociedad civil. Pero el modelo plural no supone una fusión de los modelos anteriores, sino más bien, una segmentación de estas tendencias.

En muchas naciones esta segmentación ya está presente, por ejemplo, en la especialización requerida para llevar a cabo ciertas funciones en las tres armas. Las fuerzas aéreas y los servicios de apoyo de combate técnicos para las fuerzas de tierra tienden hacia el modelo ocupacional. Las fuerzas de infantería y caballería y las fuerzas navales tienden a permanecer en el modelo institucional.

Moskos sostiene al respecto que «la novedad de la nueva organización militar está, sin embargo, en que esos desarrollos hacia la segmentación caracterizarán, paulatinamente, la organización intramilitar e intermilitar.»¹²

En los sectores institucionales se continuarán afirmando los ideales del honor militar y la mística de las fuerzas armadas. Por el contrario, las características ocupacionales de la organización militar se expandirán a las funciones relacionadas con las actividades de alto nivel técnico [el manejo de material electrónico, radares, computadoras, etc.], la logística, el transporte, la asistencia médica, la educación [la exigencia de grados académicos civiles para el dictado de clases en academias militares], y la administración de los recursos económicos de la organización.

En este sentido, los términos y condiciones de trabajo se igualarán progresivamente a los de las empresas civiles. Debido a esto último los procedimientos para abandonar la organización tendrán que flexibilizarse. La composición social de la organización militar plural será un fiel reflejo de las organizaciones complejas de la sociedad civil.

12. Charles C. Moskos, *La institución militar en el Estado contemporáneo*, op.cit., pp.150.

El modelo plural exige nuevas formas de organización, en especial las referidas a políticas de personal diversificadas, diversos sistemas de disciplina militar, y **ethos** de trabajo diferenciados. Los modelos descritos por Moskos tienen ventajas y dificultades respectivamente. El autor señala con cautela que «...una organización predominantemente ocupacional basada en principios de utilidad individual podría perder fácilmente la moral, imprescindible para el funcionamiento de la organización en tiempos de guerra.»¹³

A su vez una organización predominantemente institucional plantea riesgos tales como la dificultad para retener el personal calificado necesario para un sistema administrativo y armamentístico avanzado; o la tendencia a desarrollar valores antidemocráticos en naciones con bajos niveles de desarrollo de cultura cívica. Con el modelo de organización militar plural, Moskos intenta compatibilizar la existencia de fuerzas armadas eficaces organizacionalmente con la presencia de un respetable y necesario espíritu de cuerpo.

**Cuadro 1:
Los Modelos Institucional y Ocupacional**

Variable	Institucional	Ocupacional
Legitimidad	Valores normativos	Economía de Mercado
Responsabilidad del Rol	Amplia	Específica
Bases de la compensación por el servicio	Rango y antigüedad	Habilidades y especialidades
Modo de la compensación	Dinero más prestaciones directas o diferidas	Salarios y premios por productividad
Nivel de la compensación	Bajo	Alto, compite con demanda en el mercado
Sistema legal	Justicia Militar	Justicia civil
Rol de la mujer	Empleo limitado ascenso limitado	Empleo abierto ascenso ilimitado
Cónyuge	Considerado parte de la comunidad militar	Extraño a la comunidad militar
Residencia	En o cercana a las bases	Separación entre trabajo y lugar de residencia.
Consideración Social	Estima basada en la noción de o servicio	Prestigio basado en el ingreso
Situación al terminar el servicio	Beneficios en tanto es servidor o veterano	Lo mismo que cualquier trabajador de la sociedad civil.

La combinación de rasgos ocupacionales e institucionales es el recurso más efectivo para que la organización militar enfrente los cambios tecnológicos y los desafíos del mundo emergente, respetando al mismo tiempo los valores de una sociedad democrática. Además, resulta indispensable revisar los basamentos empíricos actuales del dilema tradicional planteado por Huntington.

En diversos trabajos, este autor ha planteado que a fin de ser más eficaces militarmente las fuerzas armadas tienden [Huntington implica que se ven obligadas] a contrariar o abandonar los imperativos democráticos de la sociedad civil. Esta hipótesis, que ha sido planteada por Huntington en términos de «imperativos» [institucionales vis a vis sociales], no refleja necesariamente dilemas empíricos, sino más bien legitima los valores y percepciones predominantes en las instituciones militares en momentos históricos determinados.

Por ejemplo, la exclusión de mujeres o de homosexuales de las instituciones militares no ha sido necesariamente resultado de una consideración relativa a la eficiencia o eficacia de tales instituciones, si bien algunos individuos pueden haber percibido la cuestión en esos términos. Además tales políticas no

13. Ibid., pp.152.

implican necesariamente una distancia con los valores predominantes en la sociedad, sino más probablemente reflejan estos últimos. Lo que es fácilmente observable es que el *timing* de los cambios en la sociedad y en instituciones como las fuerzas armadas son diferentes.

Pero lo fundamental es que a medida que las instituciones militares debieron adaptarse a nuevas realidades sociales no se ha verificado que su eficacia ni su eficiencia se hayan visto afectadas negativamente. Es probable que una investigación histórica detallada revele que, en realidad, la mayor apertura y la mayor afinidad de las instituciones militares con los valores predominantes en la sociedad opera en beneficio de tales instituciones, aún en los aspectos más específicos de sus funciones.

Anexos

Anexo I – Consideraciones sobre lo militar en el actual contexto internacional

- Las democracias avanzadas han dejado de considerar las amenazas tradicionales –las de la seguridad clásica– como marco de referencia fundamental de su planificación militar.
- Los ejércitos modernos no se preparan para responder a amenazas preconfiguradas, sino desarrollan **capacidades**.
- **Tales capacidades militares se caracterizan por ser flexibles, adaptables a escenarios cambiantes, y provistas de alta movilidad.**
- La República Argentina ha emprendido hace años un nuevo camino con sus socios regionales y ha propuesto un cambio gradual desde una estrategia disuasiva hacia una estrategia de cooperación, construcción de la paz e integración regional.
- Esto ha tenido un creciente eco en el marco regional y es hoy patrimonio común de los países miembros y asociados del Mercosur.
- En este marco, global y regional, no resulta congruente que la planificación militar se asiente en hipótesis de conflicto, y por lo tanto se basa principalmente en:
 - hipótesis de riesgo (frente a amenazas no configuradas ex ante);
 - objetivos de cooperación e integración en la subregión;
 - proyección de estabilidad en la región, y
 - contribución a la paz y la seguridad internacionales en el marco global.
- Los objetivos de cooperación e integración regional definidos por el poder político deben ser materializados en propuestas específicas por las Fuerzas Armadas y las contribuciones a la paz y la seguridad internacionales deben ser crecientemente coordinadas con los socios regionales.
- Con respecto a las hipótesis de riesgo, es responsabilidad de las Fuerzas Armadas asesorar al Ministro de Defensa sobre aquellos procesos o comportamiento de actores que, siendo inicialmente hipótesis de riesgo, puedan transformarse en eventuales amenazas. En ese marco, sólo debe entenderse por «amenaza» aquello que implica una intención hostil identificable hacia la nación.

Anexo II – Actualización de algunos lineamientos básicos de la política de Defensa

- La República Argentina, de acuerdo con su Constitución Nacional, sostiene como principio básico que le corresponde establecer su estrategia y capacidad militar, y la organización, despliegue, equipamiento y tecnología respectivos.
- La República Argentina ha adherido invariablemente a la renuncia al uso de la fuerza para dirimir conflictos internacionales.
- Desde el restablecimiento de la democracia, la República Argentina ha tenido una política de Defensa Nacional de carácter no agresivo, basada en un conjunto de capacidades de carácter disuasivo –cuyo principal, pero no excluyente, elemento lo constituyen las Fuerzas Armadas– para prevenir o responder a un ataque dentro de su territorio, pero no preparadas para una acción ofensiva a terceros países.
- Ha sido muy positiva la adecuación gradual de esta estrategia disuasiva a una que tiene la **cooperación militar con los países vecinos** como objetivos –complementarios de la defensa nacional, pero de

creciente peso— en función de la construcción de un espacio regional de paz y seguridad, congruente con los cambios que han ocurrido y madurado en las vinculaciones entre los Estados y las sociedades en este marco.

- Resulta fundamental para el interés nacional la promoción de políticas regionales de seguridad acordes con la integración y la estabilidad de largo plazo fundamentales para el desarrollo y el bienestar de los países de la región.
- Resulta asimismo fundamental para el interés nacional fortalecer la presencia argentina en la comunidad internacional; desarrollar acciones tendientes a asegurar la confiabilidad internacional de nuestro país; contribuir a la seguridad hemisférica en un marco cooperativo; desarrollar una política de cooperación e integración por vía pacífica en función de la recuperación de las Islas Malvinas; contribuir a operaciones para el mantenimiento de la paz y a la vigorización de las Naciones Unidas; y el estrechamiento de los vínculos políticos y militares con la OTAN.

Anexo III – Algunos criterios para la reforma militar en la Argentina

- Especificación de los objetivos y las misiones principales de las Fuerzas Armadas a través de una directiva nacional de nivel estratégico (facultad del Presidente de la Nación).
- Énfasis en la capacidad operacional conjunta y la interoperatividad entre las tres fuerzas armadas como aspecto prioritario de todas las políticas del área.
- Centralización a nivel del Ministerio de Defensa de las decisiones acerca de equipamiento y modernización de medios. Homogeneización y homologación de los sistemas de armas y equipos comunes de las tres fuerzas armadas.
- En materia educativa, aprovechamiento las facilidades disponibles en el sistema universitario y secundario nacional, público y privado. La mayor complementación de los institutos de educación militar con el sistema educativo nacional, público y privado, contribuye a una mayor interacción con la sociedad y a la construcción de vinculaciones diversas entre la institución militar y el ámbito civil.
- Además, unificación de criterios para la formación y perfeccionamiento del personal de cuadros, especialmente el subalterno, y centralización de todos los organismos relacionados con la educación que no resulte indispensable mantener en forma individual para cada fuerza.
- Reorganización de las facilidades disponibles en materia de asistencia sanitaria, según criterios de subsidiariedad y eficiencia.

