

Las Actas de las Juntas Militares y sus planes políticos

El enigma de las Juntas

La Junta Militar, órgano supremo del sistema institucional creado por el Proceso de Reorganización Nacional, ejerció poderes muy amplios durante los casi ocho años de funcionamiento de dicho régimen. Ella se arrogó, entre otras, la atribución de supervisar todas las acciones de gobierno, la decisión sobre el uso de la fuerza armada, tanto en el frente interno como en el externo, y la función *quasi* soberana de ratificar, suspender o derogar la legislación preexistente, promulgar la nueva y determinar cuál sería el marco constitucional que habría de regir desde entonces y en el futuro en el país. Los poderes de la Junta Militar, en suma, tenían un alcance revolucionario, que se correspondía con su responsabilidad directa en el cumplimiento de las tareas fundacionales que el PRN se había autoimpuesto.

Llama la atención que pese a este enorme listado de incumbencias y las muy amplias prerrogativas de que disfrutó concretamente, su funcionamiento durante esos años, los debates que tuvieron lugar en su seno, la forma en que se resolvieron y las distintas posiciones de sus integrantes permanezcan todavía hoy en gran medida en la oscuridad. Las sucesivas Juntas se ocuparon por sí mismas de que así fuera. Casi nunca dieron a conocer a los medios de comunicación, al público, siquiera a la oficialidad militar o a los funcionarios del Ejecutivo, los temas que trataban en sus reuniones regulares, las posiciones que se debatían y los proyectos en danza. Su “producción normativa”, en la forma de leyes, decretos o resoluciones, fue muy abundante, y puede conocerse a través del Boletín Oficial, o de los bandos que en ocasiones ellas emitieron en forma directa. Pero se caracteriza por el desorden y la heterogeneidad, y ni siquiera se ha iniciado aun el trabajo de organizarla y estudiarla. Peor suerte le cupo al material documental que pasó por sus manos a lo largo de esos años y que utilizó para tomar esas decisiones, el que recibió de otros órganos subalternos del gobierno y de las Fuerzas Armadas, o el que las propias Juntas y sus órganos de asistencia y asesoramiento elaboraron para su funcionamiento: si bien ellas se reunían semanalmente, en ocasiones incluso con más asiduidad, y contaron con un aparato administrativo en que participaban mancomunadamente las tres fuerzas armadas, aparato que llevaba su agenda, preparaba los documentos a tratar, fueran estos proyectos de ley, de resolución, instrucciones o declaraciones de algún tipo, y tomaba notas de las discusiones y registraba las posiciones, sus fundamentos, y las decisiones resultantes, esa documentación fue en gran medida destruida, o fue ocultada de modo sistemático desde la caída del régimen, en 1983.

Con todo, parte de ese material pudo sobrevivir al paso del tiempo y al esmero castrense por hacerlo desaparecer o al menos mantenerlo oculto. Por un lado, fragmentos de esa documentación pudieron rescatarse gracias a copias que pasaron de mano en mano entre funcionarios militares y gubernamentales, hasta caer en las de periodistas o estudiosos. La autoría, relevancia e incluso la autenticidad de ese material estuvo, sin embargo, siempre en duda. Esa limitación recién pudo empezarse a superarse gracias a la catalogación y apertura al público del material documental reunido por la Cámara Federal de la Capital, realizada recientemente por los jueces que sucedieron a los encargados de juzgar a los ex comandantes en 1985. Como resultado de ese trabajo de sistematización y a un acuerdo con el Programa de Historia Política de la UBA se

pudo acceder a una serie parcial de las actas correspondientes a las sesiones de las Juntas Militares que tuvieron lugar entre 1976 y 1979, y a anexos documentales de las mismas¹.

Buena parte de esos anexos documentales y de los debates recogidos en las actas recopiladas se refieren, significativamente, a los planes políticos del régimen: en particular entre fines de 1977 y fines de 1979, altos oficiales de las tres fuerzas, encargados por sus respectivos jefes, redactaron una serie de documentos sobre el futuro político del país y los pasos que debía dar el régimen para crear un orden institucional acorde a sus objetivos programáticos. Muchos de esos documentos ya se conocían, a través de copias que habían circulado entre oficiales, funcionarios, políticos e incluso periodistas (una reseña de los mismos puede hallarse en el anexo, y comprende la totalidad de los documentos “políticos”, procedentes de distintas fuentes. Varios de los cuales fueron por primera vez reproducidos y comentados al concluir la dictadura, en *La Última*, un trabajo de Enrique Vázquez publicado en 1985). Pero las actas permiten por primera vez completar este variado muestrario de planes políticos, brindando acceso a textos que varían en puntos significativos entre sí y con los anteriormente disponibles, demostrando la enorme diversidad de posiciones al respecto que pugaban por imponerse en el seno de las Fuerzas Armadas, y evidenciando la significación otorgada a los mismos y a la búsqueda de acuerdo al respecto en el vértice del régimen. El estudio de esos planes y de los debates en torno a ellos ofrece una invalorable ocasión para comprender la dinámica institucional que caracterizó al PRN y también para entender qué pretendían, cuáles eran las imágenes sobre el país futuro que movían a actuar, a las cúpulas militares de ese período.

Los disensos y debates en la cúpula del régimen

La lectura de las Actas de la Junta correspondientes al período que va entre marzo de 1976 y diciembre de 1979, durante el cual se sucedieron Jorge Videla y Roberto Viola en representación del Ejército, Eduardo Massera y Armando Lambruschini por la Armada y Ramón Agosti y Basilio Lami Dozo por la Fuerza Aérea revela, como dijimos, la gran importancia que la cúpula del régimen otorgó a elaborar y consensuar planes para el futuro orden institucional. Una consideración de los documentos elaborados y de las posiciones expuestas en las sesiones de las Juntas nos permitirá entender algo más sobre el proyecto político o los proyectos políticos que animaron al Proceso y sobre la relación entre ellos y el resto de las decisiones y políticas públicas que el mismo instrumentó.

Ante todo, es necesario contextualizar el problema de los planes políticos en relación a la dinámica institucional de la Junta y la agenda que la misma elaboró para sí. Hay que decir, en primer lugar, que de acuerdo con la información que brindan las actas, los temas de debate en las sesiones de la Junta, al menos los que quedaron

¹ En octubre de 2008 el Programa de Historia Política de la UBA recibió copia de este material de manos del juez Horacio Cattani, integrante de la Cámara Federal en lo Penal de la Capital Federal, quien llevó a cabo buena parte del trabajo de organización y sistematización del material documental reunido para los juicios de 1985. Cabe destacar que, en su momento, los jueces de la Cámara apartaron la documentación procedente de la Junta, entendiéndola no revestía valor como prueba para los juicios que llevaban a cabo (testimonio de los jueces Ledesma, Arslanián y Torlasco, AHO). La misma la habían obtenido de archivos de la Fuerza Aérea, que aparentemente habían escapado a la orden de destrucción impartida por los comandos a poco de concluir el PRN.

registrados, no son muchos: refieren a unas pocas cuestiones, que van cambiando a lo largo del tiempo. En los primeros meses del PRN y aproximadamente hasta mediados de 1977, la situación de los presos a disposición del PEN es el problema más recurrentemente tratado. Ello está sin duda en relación a las presiones que ejercía al respecto la diplomacia norteamericana sobre el Ejecutivo nacional, y que éste trasladaba a la Junta. En el período 1978-79, la discusión de los planes políticos es en cambio la que ocupa ese lugar. Un tercer tema que se debate periódicamente a lo largo de todos estos años, es el de la política económica: la rendición de cuentas que se pide al Ministro del ramo, José Alfredo Martínez de Hoz, es tratada en sesiones que “ratifican” y respaldan las políticas en marcha, en términos generales y difusos. Aunque cabe suponer que si este tema, igual que los anteriores, era objeto de debate, se debía a que precisamente sobre él no existía un acuerdo definitivo o sólido, el Ejecutivo no estaba en condiciones de decidir por sí mismo, y por tanto apelaba al órgano supremo.

En cuanto a la cuestión de los presos a disposición del PEN, las actas arrojan evidencia respecto a otro asunto también significativo: el impacto de las presiones que ejercieron funcionarios del Departamento de Estado, en particular las visitas de Patricia Derian, sobre las autoridades de la Argentina: justamente tras la segunda de estas visitas, la que mayor repercusión tuvo en las esferas gubernamentales, al entrevistarse Derian con la casi totalidad de la plana mayor del PRN, la Junta resolvió modificar el trato a los prisioneros a disposición del PEN y permitir nuevamente el “derecho de opción” (actas 23 y 24), revirtiendo disposiciones que se habían adoptado poco después del golpe suspendiéndolo (actas de marzo de 1976 y de agosto de 1977). Sin embargo, se trató de una restitución “parcial” de dicho derecho, ya que se especificaba que el presidente podía denegarlo si consideraba que el arrestado “ponía en peligro la paz y la seguridad de la nación en caso de permitirse su salida del territorio argentino”. Simultáneamente se creó una comisión asesora del presidente presidida por el ministro del Interior e integrada por un representante de cada fuerza, que podía aconsejar que se mantuviera al detenido en el país (acta 34). Esta restricción implicó que en pocos casos se pudiera hacer efectivo el derecho de opción, por lo cual la medida no tuvo, por lo menos en lo inmediato, impacto en la situación de la mayor parte de los presos (recién en 1979 esta situación cambiaría); ni tampoco contribuyó significativamente en la relación entre Estados Unidos y el país. Algunos casos especialmente relevantes por su repercusión pública y sobre todo internacional, que son tratados en la Junta en estos dos primeros años, revelan también este celo por mantener encarcelados a personas que el régimen consideraba “peligrosas”: algunos de estos casos fueron los de Menem, de quien se propone hacer un “análisis detenido” de sus antecedentes antes de permitir su liberación, pese a que la mayor parte de los otros funcionarios del gobierno peronista ya habían sido liberados (actas 9 y 33), los de Jacobo Timerman y los vinculados al caso Graiver (actas 23, 24 y 31). Tiempo después, a mediados de 1978 (acta 78), se resolverá clasificar a los presos PEN que habían ejercido cargo en el gobierno peronista y a los ligados al caso Graiver de acuerdo a su “peligrosidad”, aludiendo con ello al daño que la Junta estima la voz de cada uno de ellos puede provocarle fuera del país.

En varios de estos casos, y en general en relación a los presos PEN, la Junta actuó bloqueando decisiones impulsadas por el Ejecutivo: dado que en ella las decisiones debían adoptarse por unanimidad, y que se había arrogado entre otras la función de representación del estado frente a gobiernos extranjeros, cada una de las fuerzas podía evitar que se tomaran decisiones y siguieran caminos que no compartía; el

resultado era una gran inconsistencia para seguir un curso predecible y unívoco en el trato con otros estados.

Una consideración más detenida de cómo son tratados los asuntos económicos y sindicales en la Junta puede echar luz sobre otros asuntos, pues en ello se pone de relieve un mecanismo que tuvo una aplicación mucho más amplia: esto es, el peculiar modo de procesar las diferencias que surgían en su seno. En general se trata de discusiones en que están en juego compensaciones y correcciones que las fuerzas, y en particular las Armada y la Aeronáutica, reclaman al Ejecutivo, y que permitirían según ellas corregir la desatención en que el ministerio de Economía tiene a grupos de interés, a gobernadores o a otros efectores del gasto público (acta 78). Por ejemplo, se reclaman aumentos de salarios para algunas actividades, o para atender a los sectores de más bajos ingresos en general, o subsidios a sectores de la actividad económica, o bien presupuesto para emprendimientos de reparticiones o empresas públicas (anexo económico de las *Pautas de la Junta Militar para el PEN*). Ello confirma lo que estudios sobre el tema ya han mostrado fehacientemente, que las decisiones de gobierno sobre asuntos económicos tendieron a aislarse de la deliberación de las filas militares, y que el mecanismo a través del cual se procesaron las tensiones generadas por este encapsulamiento consistió en la atención de demandas puntuales de los jefes castrenses desde el Ejecutivo. Las actas muestran que la Junta misma funcionó como un canal muy fluido para la transmisión de estas demandas: cada jefe de fuerza actuaba como receptor de demandas de oficiales-funcionarios del Ejecutivo, que podían así llegar al presidente y su ministro, en vez de “desde abajo”, elevando demandas hacia arriba en la jerarquía gubernamental, “desde arriba”, imponiéndole al vértice del PEN exigencias que no podía desestimar.

En cuanto a la cuestión sindical, que se canaliza en la discusión de la nueva ley de Asociaciones Profesionales y la nueva ley de Obras Sociales, es llamativa la recurrencia de un debate que no termina de saldarse. El tema, a diferencia de otros asuntos, figura en la agenda de las Juntas del inicio al final del período.

Esos mecanismos internos (el procesamiento de compensaciones hacia abajo en la cadena de mandos y el bloqueo de opciones perjudiciales para alguna de las fuerzas) utilizados para procesar decisiones y para resolver (o contener) conflictos, que el tratamiento de las cuestiones económicas y la situación de los presos revelan, los encontramos operando también en el tratamiento de la cuestión de los planes políticos: también allí la distribución de compensaciones y la generación de instancias de veto mutuo parece dominar el debate en las Juntas. Es así que se registran debates recurrentes sobre una gran cantidad de documentos, producidos por las más diversas instancias castrenses y niveles de mando, que vinculan los planes políticos e institucionales con muy diversos asuntos de política pública. El análisis de esos debates y los mecanismos escogidos para el procesamiento de los mismos permiten entender por qué dichos diseños alternativos terminarían anulándose mutuamente, agotándose en el papel sin llegar a ninguna recomendación o estrategia práctica instrumentable.

Los planes políticos

Desde hace bastante tiempo que se conoce, gracias a algunos trabajos pioneros en el análisis del régimen militar (como fue el ya citado libro *La Última* de Enrique

Vázquez), que entre 1977 y 1979 jefes militares de cada una de las fuerzas, así como algunos políticos civiles que se desempeñaban como funcionarios de jerarquía y eran políticamente afines a alguna de ellas, habían producido una serie de documentos delineando el futuro institucional del país. A través de las actas ahora accesibles se puede confirmar el carácter oficial de estos materiales, y la importancia que se le otorgó a su elaboración, discusión y síntesis: en primer lugar, cabe destacar el hecho de que numerosas sesiones de las juntas se dedicaron al debate, entre los comandantes, de los planes provenientes de otros actores del régimen; en varias de esas reuniones, los miembros de las juntas resolvieron promover una deliberación sobre el particular, abierta a los altos mandos de las fuerzas, e incluso a un número más amplio de oficiales, funcionarios y colaboradores civiles; por último, se plantean mecanismos de consulta para intentar consensuar las propuestas en un plan que debería conformar a todas las partes, de acuerdo a un criterio de unanimidad, que parece apuntar a reproducir el “asambleísmo” propio de las convenciones constituyentes, en el seno de un régimen militar profundamente autoritario.

Lo dicho permite extraer una primera conclusión, en sí misma paradójica: la cuestión de los planes políticos revela el alto grado de pluralismo interno, y una mecánica institucional del régimen militar de 1976, que le confirió al mismo una gran apertura a las distintas perspectivas y doctrinas presentes en la oficialidad, apertura y pluralismo con que la dictadura manejó asuntos que eran decisivos para su futuro y el del país.

En efecto, la Junta Militar solicitó en varias ocasiones que cada fuerza presentara informes analizando la coyuntura política a la que se había arribado una vez que el régimen se estabilizó, y planes en que se delinearán los pasos a seguir para garantizar el mismo pudiera concretar sus objetivos refundacionales y avanzar a una eventual transición hacia el que sería el orden político-institucional definitivo del país. En dichos planes se destacan dos cuestiones fundamentales, sobre las que existían una gran variedad de enfoques: de un lado, la cuestión del régimen en sí, y en qué medida él se aproximaría o alejaría del modelo democrático tal como se había plasmado en la Constitución histórica del país; del otro lado, el modo en que se institucionalizaría el poder político de las Fuerzas Armadas y en particular su función fiscalizadora sobre la vida de los partidos. Pero tal vez más importante que estos desacuerdos es el hecho de que la agenda misma de discusión permanece abierta e indefinida a lo largo del tiempo: los documentos elaborados no sólo exponen distintos puntos de vista en estos asuntos, sino que persiguen diversos fines y tratan temas heterogéneos; algunos se detienen en la enumeración de políticas públicas que deben implementarse a fin de facilitar la puesta en funciones del nuevo orden institucional, en otros se presenta el diseño a que habrá de acomodarse ese orden sin mayores precisiones sobre el modo y los tiempos para su instrumentación, y en otros finalmente, los menos, se enumeran pasos concretos a seguir para una transición; si comparamos los documentos del final del período, con los primeros, no se advierte una maduración progresiva de los enfoques y propuestas, la heterogeneidad e imprecisión son rasgos tan fuertes en los últimos como en los primeros documentos.

En lo que respecta al modo en que los militares imaginan el sistema político que habría de heredar y continuar al PRN, existe en líneas generales un consenso respecto de que en el mismo las ideologías políticas que fueran aceptadas debían ser sólo las que se subordinaran a las metas establecidas como legítimas por el régimen, es decir que el

pluralismo debía ser “limitado” y “regulado”. Si bien no se plantea abiertamente la posibilidad de disolver sin más a los partidos políticos tradicionales, sí se hace referencia a que solo aquellos afines al PRN podrían participar de la nueva democracia (*Propuesta Política de la Fuerza Aérea*). En algunos textos se propone la creación de un Movimiento de Opinión Nacional, que absorbería dirigentes de diferentes extracciones y funcionaría, con el apoyo del estado y gracias al debilitamiento de los demás partidos, como una fuerza dominante, capaz de retener la mayoría de forma prolongada (*Ideas para la Acción Política Inmediata*). Sin embargo, en otros documentos (*Plan de la Armada*) se da a entender que el MON actuaría en sí mismo como instrumento fiscalizador del poder militar sobre los civiles, limitando la competencia de partidos: estos, para ser autorizados a competir, deberían adherir a sus principios y someterse a su control. En otros casos, finalmente, esta función fiscalizadora se atribuye a un consejo de notables, en el que las Fuerzas Armadas se asegurarían una mayoría. Entre las atribuciones de dicho consejo estaría la selección de candidatos (*Documento de Jaime Perraux*) o una tutela más o menos directa sobre el desempeño de los funcionarios (*Plan de la Armada; Bases Políticas del Ejército para el PRN*). Los mecanismos para la selección de dirigentes son también variados, en algunos casos se apunta a reforzar la selección a nivel local (*Plan de la Armada; Propuesta Política de la Fuerza Aérea; Plan de Reforma Política Institucional; Plan Nueva República*), en otros, se establece como paso preliminar, la elección de una Convención Constituyente y de un Parlamento que actuaría como órgano de consulta de un presidente militar (*Plan de la Secretaría General - general José Villarreal*).

Otro aspecto a destacar, que salta a la vista al hacer este recorrido por los documentos, es la gran variedad de autores y de jerarquías militares involucrados. En el caso del Ejército, la multiplicidad de sectores y corrientes que existían en su interior motivó que cada uno de ellos realizara sus propios informes –con muy diversas opiniones y orientaciones-. Las otras dos fuerzas mostraron una mayor coherencia interna, y los documentos que elaboraron tienen por tanto un respaldo institucional de sus mandos, aunque ello no parece haber bastado para que hicieran un aporte a la convergencia hacia posiciones compartidas entre sí o con otros sectores. El mecanismo escogido por la Junta parece haber sido decisivo a este respecto: le garantizó que cada uno de estos grupos y fuerzas ser escuchados por las autoridades máximas del PRN, con lo que alentó la expresión de las diferencias y estimuló el ejercicio de poderes de veto entre las partes.

En suma, los planes y el tratamiento de los mismos que registran las actas de las Juntas analizadas dejan en evidencia una agenda dispersa, tanto en términos temáticos como ideológicos y programáticos, así como la preponderancia de los mecanismos expresivos con que el órgano supremo del régimen pretendió canalizar la búsqueda de acuerdo y la toma de decisiones al respecto. Tanto el pluralismo como esos mecanismos expresivos que dominan su vida interna contrastan marcadamente con el carácter autoritario y violento del régimen hacia la sociedad. Cabe destacar, para ilustrar el punto, que estos debates programáticos en clave asambleístico tuvieron lugar mientras se practicaba una feroz represión sobre los que se había identificado como “subversivos”, y la actividad política civil y la libertad de prensa estaban fuertemente limitadas. También cabe destacar que desde un comienzo el diseño institucional “consensualista” que el PRN se dio a sí mismo, tuvo una razón de ser, que los disensos respecto a los planes políticos justificarían doblemente: fue por la falta de acuerdos y las fuertes disputas internas que dividían a las fuerzas internamente y entre sí que los

primeros tres comandantes escogieron esos mecanismos, como un modo de evitar que se adoptaran decisiones irritativas para alguna facción castrense, que por tanto pudiera conspirar contra la continuidad del régimen. El consenso adquirió una enorme importancia, precisamente porque estaba ausente. De este modo, las Fuerzas Armadas evitarían que conflictos latentes o apenas contenidos se volvieran batallas abiertas por la imposición de una facción sobre las demás, asegurando el bloqueo de las decisiones en todo aquello que no hubiera amplio acuerdo. El método resultó en una grave dificultad para la toma de decisiones, pero fue exitoso para mantener contenidas las pugnas internas y evitar que las mismas se canalizaran de forma extrainstitucional.

En lo que respecta a los planes políticos este era particularmente el caso, y era además un caso de especial gravedad, dado que, de imponerse una posición sobre las demás, ello significaría la exclusión de los puntos de vista del resto de forma más o menos definitiva, y por tanto significaría un aliciente para que retirara su colaboración en el sostenimiento del régimen *in toto*. En resumen, el privilegio otorgado a la búsqueda de consensos lo más amplios posibles, para evitar a toda costa conflictos entre las fuerzas y dentro de cada una de ellas, en el marco de un muy marcado disenso entre ellas, redundará en el bloqueo entre las distintas opiniones en pugna y la imposibilidad de tomar decisiones. Es así como un régimen militar que había logrado poner a su completa merced a los actores de la sociedad y adquirir un amplio control de todos los resortes del estado, aislado la toma de decisiones prácticamente de toda interferencia externa de grupos de interés y opiniones del público, se dio un debate muy amplio sobre el futuro de esas instituciones y actores, sin restricciones de índole temático o programático, pero fue completamente incapaz de saldar ese debate y tomar decisiones al respecto.

Del análisis de los documentos recopilados también podemos extraer conclusiones sobre las condiciones en que ellos se elaboraron. Y al menos una de estas conclusiones merece ser destacada: ellos son reveladores del aislamiento que caracterizaba al régimen militar frente a la sociedad. Si de un lado es significativa la variedad de opiniones y temas tratados en los planes, no lo es menos la variedad de estrategias argumentativas utilizadas: en algunos casos se exponen extensos recorridos doctrinarios e históricos, con la pretensión de ligar las propuestas que se plantean con las tradiciones constitucionales argentinas; en otros, se echa mano a un lenguaje y un esquematismo cuartelero, de una simpleza candorosa; pero lo que es común a todos ellos es la marcada precariedad de las argumentaciones y los sustentos doctrinarios, el carácter rudimentario de las explicaciones y las inferencias. Ello deja en evidencia la formación rudimentaria de los autores: se trata en general de “constitucionalistas” aficionados, diletantes, que no han creído necesario o conveniente recurrir a quienes disponen de destrezas técnicas para hacer el trabajo que tienen entre manos.

Las pocas excepciones son llamativas, y responden a las particularidades de los autores y también de los objetivos que ellos persiguen. Una de ellas es la que debemos a la pluma de un conocido constitucionalista, Jorge Vanossi, quien participó de un seminario en el Instituto Di Tella en que se reúnen un grupo de académicos para intentar “orientar” al régimen. Vanossi elabora para esa ocasión un texto de sólidos fundamentos jurídicos, en que se busca justificar la fusión de la Constitución vigente hasta el golpe de 1976 con las bases programáticas y el sistema institucional de gobierno creado por el PRN. Esta formulación cuenta con la inspiración de otro conocido experto afín al régimen, el periodista y profesor de derecho Mariano Grondona, quien había participado

tiempo antes en la elaboración de un documento de la Fuerza Aérea que también es una *rara avis* en la producción documental del régimen, en el que se fundamenta la existencia de una “Constitución de 1976”, compuesta de la carta magna de 1853 más los estatutos y documentos fundacionales del PRN. Sobre la base de esta idea, tanto Vanossi como Grondona sostienen la tesis de que es innecesario convocar una Convención Constituyente y diseñar un orden desde cero: la tradición liberal de 1853 puede ser complementada con el esquema restrictivo y ordenancista creado por la primera Junta, para satisfacer las necesidades de una eventual transición y un gobierno que al menos durante un período de transición debe ser “semidemocrático”.

Pero esta es una voz solitaria: la posición de la totalidad de los documentos redactados en el seno de las Fuerzas Armadas, y del resto de los documentos nacidos de funcionarios o políticos civiles, da por supuesto que de algún modo es necesario institucionalizar el poder militar y, sobre esa base, reintroducir paulatinamente la política civil, de acuerdo con reglas que habrá de formular el propio régimen. La aguda desconfianza hacia la política representativa es acompañada, de esta manera, por una cierta indiferencia, cuando no desconocimiento, de las tradiciones constitucionales heredadas, y del propio sistema institucional sobreviviente a los sucesivos golpes de estado. En la pretensión de “empezar de cero”, el poder militar descarta cualquier consideración o valoración de esa herencia. Lo sorprendente es el modo en que esta indiferencia resulta funcional a una palmaria ignorancia de los problemas institucionales en sí mismos. Es así como el fundacionalismo de los documentos en cuestión convive con lo que hemos llamado “constitucionalismo aficionado” o diletante. De ello puede concluirse que los jefes militares no sólo desprecian la tradición sino el mismo saber técnico necesario para diseñar un orden. Lo que queda plenamente demostrado en la casi total ausencia de asesoramiento técnico en la Junta y en la cúpula militar más en general (justamente Grondona y en menor medida Vanossi parecen ser las excepciones de esta regla).

La frustración de los proyectos institucionales procesistas

Los planes políticos que hemos reseñado hasta aquí enfrentaron dos momentos críticos para convertirse en guías concretas de los pasos del régimen: en ambos, los mecanismos institucionales del PRN les jugarán en contra, las decisiones necesarias para poner en marcha alguno de ellos se dilataron o directamente quedaron descartadas. Por tanto, tras cartón, se reiniciaría el debate sobre nuevos documentos alternativos, sin que se alcance una síntesis en torno a alguno de ellos ni se logre traducir las ideas planteadas en medidas concretas.

El primero de estos momentos críticos transcurre entre junio y agosto de 1978. Es cuando se acerca el final de la comandancia de Videla (quien será sustituido en agosto por Viola), y los colaboradores más estrechos del presidente, el general Villarreal y su equipo de asesores de la Secretaría General, presionan para poner en marcha el plan que han elaborado ya a fines del año anterior (*Propuesta Política de la Secretaría General de la Presidencia*). El mismo consistía en convocar una Asamblea Constituyente y habilitar con ello a los partidos a participar del diseño del nuevo orden, siempre que garantizaran su aval a los principios y objetivos del PRN y limitando la competencia a través de una lista única de convencionales que formularía la cúpula del régimen. La Junta rechaza en junio (acta 63) la propuesta de designar una proporción

alta de civiles en ministerios, gobernaciones y embajadas, y de modificar las relaciones institucionales establecidas en el Estatuto del PRN entre ella misma y el PEN. A ello se suma que la propuesta de Villarreal es rebatida por el mismo generalato del Ejército: antes de que la Junta pueda tomar una decisión definitiva sobre la propuesta, los generales, bajo influjo del ala más dura, plantean un plan alternativo, que consiste en esencia en demorar todo paso concreto hacia la participación civil y la transición hacia un orden constitucional (*Plan del Ejército*). Ante esta circunstancia, la Junta tomaría, en agosto, la decisión de descartar las propuestas de la Secretaría General de la Presidencia y aprobar una Pautas de la Junta Militar para el Ejecutivo Nacional, que reproducen globalmente los documentos de Ejército y Fuerza Aérea (acta 72). Villarreal abandonaría poco después su cargo. La opción del presidente y de Viola por perseverar en la búsqueda de un plan consensuado en el Ejército y entre las tres fuerzas, redundaría así en esencia en dejar pasar el tiempo.

El segundo momento crítico puede ubicarse entre noviembre y diciembre de 1979: es cuando Viola, como comandante del Ejército, es quien se prepara para dejar el cargo, en manos de quien entonces oficiaba como su segundo y leal continuador, Leopoldo Fortunato Galtieri. Viola aparece en las actas de noviembre y en los anexos respectivos dando su aval a un “Documento Político” que no llegaría a darse a la luz, ni mucho menos a implementarse, y que replica en varios puntos el documento formulado por Villarreal y sus colaboradores. Aunque en otros aspectos es notoria su imprecisión: a diferencia de lo que sucedía con la propuesta de la Secretaría General de la Presidencia redactada en 1977, por ejemplo, no queda claro el propio rol que aspiran a tener los militares y el que se pretende dar a los aliados civiles. Pero más allá de estas diferencias, lo peculiar de ambos documentos es que plantean un plazo definido para dar paso a un gobierno civil, y un mecanismo para reactivar la vida de los partidos.

Pero estas precisiones habrán desaparecido inmediatamente después de que Viola deje la comandancia y, por tanto, la Junta: en el acta del 19 de diciembre de 1979 y el documento anexo, que recibe el aval de los tres comandantes, Galtieri, Lambruschini y Anaya, ya no figuran las menciones a plazos y roles de los partidos preexistentes. De modo similar a lo que había sucedido a fines de 1978, la Junta avala un texto que se caracteriza por su imprecisión y vaguedad, y que pese a que se daría a conocer en forma parcial al comienzo del año siguiente, no tendrá ningún impacto relevante en el funcionamiento del régimen ni en la creación de aliados civiles. Dado que las ideas sobre el diseño institucional de la “nueva república” siguen planteadas en forma embrionaria y difusa, y no hay una clara definición sobre los pasos o estrategia a seguir para alcanzar los fines proyectados, el gobierno militar no estará en condiciones de avanzar en ninguno de esos aspectos.

En más de un aspecto, como vemos, lo sucedido en 1978, cuando Videla se preparaba para abandonar la comandancia del Ejército, se repite con otros protagonistas al año siguiente, cuando es Viola quien se prepara para convertirse en “cuarto hombre” del régimen, es decir, en un presidente de la nación que carece de mando de tropas, pues reviste como oficial retirado de las Fuerzas Armadas. Esto no es casualidad: es comprensible que tanto Videla como Viola intentaran, en los últimos meses de su ejercicio del mando en el Ejército, convencer a las otras dos fuerzas de habilitar un proceso de apertura política del que podrían beneficiarse como jefes del Ejecutivo, y que previsiblemente les sería más difícil destrabar estando retirados. Vemos en este sentido cuánto influían las reglas de juego establecidas en el estatuto del PRN: dado que

los comandantes de fuerzas tenían un período de ejercicio limitado, y y por más que pudieran influir en el nombre de sus sucesores, no tendrían un control efectivo de la fuerza armada, ni sobre los ascensos, destinos, retiros y demás decisiones críticas para asegurarse ese control, entonces es razonable que empujaran decisiones que pudieran hacerse pasar por irreversibles antes de pasar a retiro.

De lo dicho hasta aquí puede concluirse que la diversidad de corrientes y pluralidad de voces, y el hecho de que la conducción del PRN se mostrara siempre dispuesta a darle cabida a todas ellas y no intentara imponer una opción en detrimento de las demás, generaron notorias dificultades para acordar un plan de salida política-institucional, dificultades estas que en momentos críticos implicaron que se desaprovecharan oportunidades para poner en marcha planes concretos de transición que algunos sectores de régimen se animaron a plantear. En la medida en que esas oportunidades no se aprovecharon, el régimen apostaría su suerte al éxito de otras acciones de gobierno, fundamentalmente las económicas, pero también las que implicaban el uso de la fuerza armada, dentro y fuera de las fronteras: obtener victorias en estos campos apareció como condición necesaria no sólo para consolidar el consenso social hacia el régimen, sino para resolver la compleja disputa interna en el mismo. A la espera de un éxito del programa económico, una victoria militar sobre Chile, a través de la amenaza del uso de la fuerza o de su uso efectivo, el PRN irá dejando pasar el tiempo sin resolver la cuestión de su proyecto político.

Será así que, cuando el fracaso clausure estas apuestas económicas y militares, el régimen se encontrará sin ninguna posibilidad a la mano para que su “proyecto” fuera tomado por alguna fuerza o corriente civil, y deberá resignarse a una transición a la democracia en la que desempeñará un rol puramente pasivo.

Por lo que hemos visto, este fracaso se origina en primer lugar en el sistema creado por los militares para tomar decisiones, o mejor dicho para evitar tomar decisiones. Y es que el PRN creó una estructura institucional fuertemente militarizada, y a la vez deliberativa, que por un lado requería la unanimidad entre las fuerzas y dentro de ellas, y por otro fomentaba el ejercicio de poderes de veto entre las facciones en pugna en su seno. A diferencia de regímenes de facto anteriores, o de sus pares de la región, como el régimen pinochetista (véase Barros, 2001) y el brasileño (cita), no contaba con un liderazgo fuerte, ni con la cohesión siquiera de cada una de las fuerzas armadas. La combinación entre ese sistema institucional “horizontalizado”, consensualista e incluso “asambleísta”, y la militarización y autonomía respecto de los actores sociales, resultarían en una enorme dificultad para tomar decisiones consistentes a lo largo del tiempo.

Pero el otro factor que influyó decisivamente en el resultado de los debates sobre los planes políticos del PRN fue la ausencia de un proyecto medianamente consistente y articulado entre sectores militares y civiles relevantes. Es notorio a este respecto el contraste entre el enorme poder con el que contaban las Fuerzas Armadas a finales de los años setenta y la falta de madurez del proyecto político que intentaban instrumentar. Es que en el año 1976 las condiciones habían sido propicias para el asalto al poder, para efectuar el aniquilamiento de las organizaciones guerrilleras y de la izquierda revolucionaria en general, y para someter al silencio al resto de los actores sociales y políticos bajo un régimen militar prolongado. Pero para lo que podríamos llamar el Partido Militar, la mitad de la década del setenta era un período de confusión y reflujo

de ideas. A finales de la década anterior había fracasado el proyecto político de inspiración franquista, encarnado por el general Juan Carlos Onganía, en alguna medida comparable con el pinochetista, y si bien amplios sectores al interior de las Fuerzas Armadas continuaban simpatizando con la idea de que estas instituciones debían tutelar los procesos políticos y ser garantes de “la disciplina social” –tal como afirmaban en general los documentos redactados por los uniformados – no existía acuerdo alguno sobre cómo debían ejercer esa función. Por otro lado, las ideas de corte más moderado o liberal que había encarnado el *lanussismo* tampoco contaban ya con respaldo dentro de los cuarteles, y por tanto una fórmula de convivencia con fuerzas civiles representativas, como la que estaban llevando a la práctica los militares brasileños, generaba fuerte rechazo y temores en la oficialidad. La evidencia al respecto que arrojan los documentos producidos por los mandos militares entre 1977 y 1979 es contundente: una mixtura de fórmulas corporativas, autoritarias y conservadoras, extremadamente pobre en sus formulaciones, sus diagnósticos y sus soluciones, revela hasta qué punto el poder militar argentino se había vuelto una fuerza sin ideas ya antes de que los problemas económicos, las críticas externas por violaciones a los derechos humanos, y finalmente la derrota en Malvinas, lo consumieran.