

## GOBIERNOS CIVILES Y CASTRENSES EN ARGENTINA (1930 -1990). PERSPECTIVA HISTORICA E INSTITUCIONAL

BERNARDINO BRAVO LIRA \*

Miembro de número de la Academia Chilena de la Historia  
Profesor Titular en la Universidad de Chile

Los años 1920 fueron difíciles para el Estado constitucional en todo el mundo. En la mayor parte de los países europeos, los parlamentos sucumbieron, como árboles nuevos, sin grandes raíces, abatidos por el vendaval. Fueron clausurados e, incluso, se intentó reemplazarlos por asambleas de corte corporativo.

Algo semejante ocurre en el mundo de habla castellana y portuguesa. Se derrumba el Estado constitucional en los pocos países donde había conseguido arraigar.

Primero es cerrado en 1923 el Congreso de Diputados en España. El año siguiente le toca el turno al de Chile y en 1930 corren la misma suerte los dos sobrevivientes, de Brasil y Argentina.

Termina así una etapa en la historia del Estado constitucional en Argentina. Después de 1930 nada volvió a ser igual: ni la constitución, ni el parlamento, ni los partidos, ni el gobierno mismo.

Es cierto que se mantuvo la constitución de 1853-60, pero no lo es menos que su vigencia se tornó más o menos nominal. Fracasaron los intentos de resucitar el gobierno de partido. El parlamento llevó una vida accidentada: seis veces disuelto, otras tantas fue restaurado. La alternancia entre gobiernos civiles y castrenses, constitucionales y extraconstitucionales pasó a ser la regla.

Como en Brasil, el quiebre del régimen parlamentario da lugar a la entrada en escena política de dos nuevos factores ajenos a los círculos y a la mentalidad parlamentaria. Uno, con rasgos institucionales: las Fuerzas Armadas y otro con un carisma personal: el político de multitudes.

### 1. MILITARISMO

La intervención castrense, desconocida en la Argentina de antes de 1930, tiene una razón fundamental. Se debe a la notoria incompetencia de los políticos civiles para enfrentar los complejos problemas de los

\* Dirección del autor: Facultad de Derecho. Universidad de Chile. Bellavista con Pío Nono. Santiago. Chile.

nuevos tiempos, que se abren con la depresión económica de 1929. El militarismo en Argentina más que una alternativa frente al partidismo, es una reacción frente al desgobierno, al fracaso de los gobiernos civiles.<sup>1</sup>

La intervención castrense presenta diversas formas. Al principio es más bien transitoria, destinada a poner término a un gobierno civil fracasado y a dar lugar a su substitución por otro más eficiente. Esta es la tónica hasta 1966. A partir de entonces la acción de las Fuerzas Armadas tiene metas propias, distintas de un simple reemplazo del gobierno civil. Apunta siempre a un retorno de él mismo, pero pretende efectuar una serie de rectificaciones previas a fin de hacer posible que ese gobierno atienda efectivamente las necesidades nacionales. En consecuencia, la intervención castrense se hace más duradera.

## 2. EL CAUDILLO

El otro factor determinante de la vida política Argentina es el capitán, luego general, Juan Domingo Perón (1895-1974). Procede de las filas del Ejército pero se forja una fuerza política propia. Político de multitudes, inaugura, como Getulio Vargas en Brasil, un nuevo estilo, completamente opuesto al parlamentario. Es el que parece corresponder al carisma personal del caudillo y de su mujer Eva Perón y a los anhelos de renovación social y política con que se identifican. Sobre esta base consiguen aglutinar a sus seguidores en un gran movimiento político, el partido peronista, constituido en 1947.

De carácter extraparlamentario, tiene por meta hacer de Argentina una nación «socialmente justa, económicamente libre y políticamente soberana». Por su arrastre, enorme y duradero, el peronismo domina la política argentina en las cuatro décadas siguientes<sup>2</sup>. Como dice Pellet Lastra la «mayoría absoluta y sistemática que obtuvo el peronismo en los comicios electorales nacionales realizados en 1946, 1948, 1951 y 1954, lo convirtió en un típico partido dominante, similar el PRI de México».<sup>3</sup> Sin embargo, a diferencia del mexicano, era un partido

<sup>1</sup> CANTON, Darío, *La política y los militares argentinos 1900-1971* (Buenos Aires 1971).. Potash, Robert, *El ejército y la política en Argentina*, 2, vol. (Buenos Aires 1971 y 1981). Rouquié, Alain, *Poder militar y sociedad política en Argentina* (París 1978-79, trad. castellana Buenos Aires 1981-82) 2 vol.

<sup>2</sup> ALEXANDER, R. J., *The Peron's Era* (Nueva York 1951). Lux-Wurin, Pierre, *Le péronisme* (París 1965). BUSTOS FIERRO, Raúl, *Desde Perón hasta Onganía* (Buenos Aires 1969). Melo, Carlos R., *Los partidos políticos argentinos*, en *Boletín de la Facultad de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales* 3 (Córdoba 1943). Debo su conocimiento a gentileza del Prof. Roberto I. Peña Peñalosa de la Universidad de Córdoba, ahora 4a. ed. muy aumentada, Córdoba 1970. BIDART CAMPOS, Germán J., *El primer peronismo 1950-1955*, en Gil Valdivia, Gerardo y CHÁVEZ TAPIA, Jorge, *Revolución de la organización política-institucional en América Latina. 1950-1975*, 2 vols. (México 1979) 2, p. 327 ss. Santos Martínez, Pedro, *La Nueva Argentina 1946-1955*, 2 vols., (Buenos Aires 1979), p. 194.

<sup>3</sup> PELLET LASTRA, Arturo, *El Estado y la realidad histórica* (Buenos Aires 1979), p. 194.

ligado a un hombre, a un caudillo. Por eso y por los errores de este caudillo no llegó a institucionalizar su predominio a través de un régimen de gobierno.

Perón reemplazó la vieja constitución de 1853 por otra nueva, de 1949, más a tono con las tendencias sociales, laborales y extraparlamentarias del siglo XX<sup>4</sup>. Paralelamente se formó bajo su gobierno un vasto y complejo aparato estatal y paraestatal. Asimismo, proliferan organizaciones laborales y gremiales<sup>5</sup>. Al cabo de poco más de una década de gobierno, Perón, que había entrado en conflicto con la Iglesia fue depuesto por un movimiento armado. Se trata más que nada del ejercicio del derecho de rebelión o resistencia frente a los excesos del gobierno, como lo deja ver el hecho de que el movimiento se autodenominara *revolución libertadora*<sup>6</sup>.

### 3. DESGOBIERNO

Pero después de la caída de Perón, Argentina no volvió a ser la misma. Su remoción no solucionó ni podía solucionar el gran problema del país desde 1930: la falta de un régimen de gobierno. Puso coto a sus excesos como gobernante, pero la situación se agravó. Si hasta entonces Argentina había tenido mal que mal, un gobierno hasta el punto de que se le derrocó a causa de sus atropellos, de ahora en adelante no tuvo ni siquiera eso. La crisis entró en una nueva fase, peor que la anterior: la del desgobierno.

Se restableció con algunas reformas la constitución de 1853-60. Pero su vigencia fue cada vez más nominal. Desde luego ningún presidente terminó su período. Más aún, varios ejercieron el mando, sin tener ningún plazo prefijado. Se vieron alejados del poder con la misma sorpresa con que se habían visto alzar a él. Pocos fueron elegidos por votación popular. Lo cual tampoco les valió de nada. Así el presidente Frondizzi, elegido en 1958, siguió la misma suerte de sus antecesores, designados también por amplias mayorías: Irigoyen en 1930, Marcelo T. Alvear en 1933 y Juan Domingo Perón en 1945. Después de su deposición fue confinado en la Isla Martín García. Según comenta un autor: «Algo anda mal cuando los presidentes elegidos sin fraude tienen por destino común haber ocupado el chalet cárcel de la minúscula isla del Río de la Plata»<sup>7</sup>.

De todos modos, se guardaron, en cuanto fue posible, las formas.

<sup>4</sup> Texto en LEGON Faustino J. y MEDRANO, Samuel, *Las constituciones de la República argentina* (Madrid 1953). SAMPAY, Arturo G., *La reforma constitucional* (La Plata 1949).

<sup>5</sup> FLORIA, Carlos Alberto y GARCÍA BELSUNCE, César, *Historia de los argentinos*, 2, vol. (Buenos Aires 1971) 2, p. 395 ss.

<sup>6</sup> LÓPEZ, Mario Justo, *La revolución libertadora* (1955-1958) en GIL VALDIVIA y CHÁVEZ TAPIA (nota 2), 2, p. 337 ss.

<sup>7</sup> PELLET LASTRA (nota 3), p. 211.

La transmisión del mando, cuando la hubo, se hizo con un ceremonial que recuerda a los virreyes, mediante la entrega del bastón.

#### 4. EL CONGRESO

La suerte del Congreso no fue menos precaria. En realidad, desde 1930 sólo volvió a sesionar por breves intervalos. Fue disuelto seis veces en menos de 50 años. Otras tantas se lo restauró<sup>8</sup>. El primer restablecimiento fue el menos breve, duró desde 1932 hasta 1943. El segundo, cubre sólo nueve años, desde 1946 hasta 1953. Pero ya no fue el de antes. Bajo el predominio del partido peronista se escuchan todavía los últimos grandes debates al estilo del siglo XIX. Pero se impone el temido cierre del debate<sup>9</sup>, que es como un símbolo de la extinción del espíritu parlamentario. La operación material de contar los votos desplaza a la operación intelectual de sopesar razones<sup>10</sup>.

En estas condiciones la siguiente restauración del Congreso en 1958 tuvo algo de sonambulesco. En ella hubo un gran ausente, el peronismo, que era, sin disputa, el mayor partido. No es extraño que esta restauración fuera, además, efímera<sup>11</sup>. En 1966 el Congreso fue de nuevo clausurado y como se ha dicho: «una vez más nadie lloró en Argentina por la dispersión de esa asamblea verborrágica y poco práctica que había asistido impotente a la crisis de la partidocracia»<sup>12</sup>.

El Congreso no volvió a sesionar hasta siete años después, en 1973. Esta vez estuvo, a la inversa, bajo la hegemonía peronista. Pero no por eso duró más. A la muerte de Perón la desorientación es completa<sup>13</sup>.

Incluso el propio Ricardo Balbín (1904-81) prohombre del radicalismo, acepta con resignación el golpe militar que en 1976 clausura el Congreso<sup>14</sup>.

Tras la desastrosa guerra de las Malvinas, los militares dejan el poder y se reabre por sexta vez el Congreso en 1983. Actualmente se encuentra en funciones.

<sup>8</sup> BRAVO LIRA, Bernardino, *Crisis del estado constitucional en Hispanoamérica. 1917-1986* (Santiago 1987), p. 47.

<sup>9</sup> CARRERA, Iñigo, H. J., *Historia del poder legislativo*, en *Todo es Historia* 61 (Buenos Aires 1972) p. 82.

<sup>10</sup> BRAVO LIRA, Bernardino, *Metamorfosis de la legalidad en Argentina desde el siglo XVIII hasta el XX*, en *Revista Chilena de Derecho* 13 (Santiago 1986).

<sup>11</sup> FRIAS, Pedro J., *La presidencia de Frondizzi (1958-62)* y Vanossi, Jorge Reinaldo, *El gobierno de facto de Guido y la presidencia de Illia (1962-1966)*, ambos en Gil Valdivia y CHÁVEZ TAPIA (nota 2), p. 351 ss. y 369 ss.

<sup>12</sup> CARRERA (nota 7), p. 84.

<sup>13</sup> BIDART CAMPOS Germán J., *El segundo peronismo 1973-1975*, en Gil Valdivia y Chávez Tapia (nota 2) 2, p. 351.

<sup>14</sup> ACUÑA, Marcelo Luis, *De Frondizzi a Alfonsín: la tradición política del radicalismo*, 2 vol. (Buenos Aires 1984) 2.

## 5. DECADENCIA DEL CONGRESO

Esta vida intermitente del parlamento ha minado su significación y su prestigio. Después de 1955 gobernantes y gobernados se han acostumbrado a prescindir de él.

Sus intervenciones en materia legislativa o fiscalizadora son cada vez más inoperantes. Se han convertido en un anacronismo. Ambas funciones han encontrado nuevos cauces. Así la legislación extraparlamentaria, esto es, dictada sin el concurso del parlamento, primero sobrepasó de hecho a la parlamentaria, y luego se igualó a ella. Un símbolo de esto es el hecho de que desde 1966 deja de usarse la expresión decretos-leyes para las dictadas al margen del parlamento. Se las llama simplemente leyes y se les da el número de tales<sup>15</sup>.

Por lo demás, desde 1955 se institucionaliza el ejercicio por el presidente de «las facultades legislativas que la constitución argentina acuerda al Honorable Congreso de la Nación»<sup>16</sup>. Sin eliminarse el andamiaje constitucional de dualidad gobierno-parlamento, se restituye provisionalmente al presidente los poderes legislativos que tenía el virrey y que las constituciones le habían arrebatado en nombre de la división de poderes. Esta provisionalidad es altamente significativa. Importa un homenaje al antiguo constitucionalismo, al que se reconoce como situación normal. Pero importa, al mismo tiempo, una proclamación de que lo normal debe ceder ante lo excepcional. La excepción devora así a la regla. En 1955 se dice expresamente: «quedará reservado a los gobiernos constitucionales que sucedan a este gobierno provisional la solución de los grandes problemas argentinos que no hagan a la esencia misma de los objetivos revolucionarios»<sup>17</sup>.

## 6. LEGALISMO

Esta distinción entre lo urgente y relevante y lo normal y corriente representa una forma especial de legalismo. En principio, la constitución y las leyes permanecen intactas. Nadie las altera. Pero valen sólo para situaciones ordinarias. En casos extraordinarios se superpone a esta legalidad permanente otra de carácter provisional. Tal es la clave de la subsistencia de la Constitución en Argentina después de 1930. Nadie vuelve a molestarse, como Perón, en cambiarla. Basta con arrinconarla, por cierto con la mayor veneración y en forma puramente provisional, pero no menos efectiva, durante todo el tiempo que haga falta.

<sup>15</sup> BRAVO LIRA, (nota 10).

<sup>16</sup> Decreto 42 de 25 septiembre 1955, art. 1 en Adla. 15 A, p. 512.

<sup>17</sup> Directivas básicas 7 diciembre 1945, 1 en Adla. 16 A., 1956, p. 2.

Un paso decisivo en esta relativización del concepto de constitución es el hecho de que los gobiernos castrenses a partir de 1966 no se contenten con asumir los poderes de gobierno del presidente y del Congreso. Además, asumen expresamente el poder constituyente<sup>18</sup>. Es decir, se colocan por encima de la constitución, lo cual, por otra parte, facilita la subsistencia de ella. Las disposiciones dictadas en virtud de este poder constituyente —como el *Estatuto de la Revolución*— se superponen a la constitución. Dicho en otra forma, los gobiernos castrenses se dan su propia constitución en lo que estiman necesario. En lo demás dejan vigente la antigua e intangible Carta Fundamental de 1853-60.

Vale la pena observar, eso sí, que lo que en todo caso se deja sin aplicación es la parte substancial de la Carta Fundamental, su razón de ser, vale decir, lo relativo a la dualidad gobierno-parlamento<sup>19</sup>. En cambio, las demás disposiciones no experimentan grandes alteraciones.

## 7. RELATIVIZACIÓN DE LA NOCIÓN DE CONSTITUCIÓN

Sin embargo, no tarda en darse un paso más. En 1972 se va más allá de la mera superposición de un nuevo texto al de la constitución. Se entra a reformarla derechamente. Sus centenarias disposiciones dejan de ser intocables. Se añade así una más a las cinco enmiendas que había sufrido a lo largo de su historia.

El Ministro Arturo Mor Roig la fundamenta con palabras muy sugerentes: «El respeto que la ley suprema merece... no debe conducirnos a una actitud rígidamente dogmática, de la que resulte la intangibilidad de cada cláusula constitucional. Ninguna de las generaciones que nos precedieron se dejó dominar por un sentimiento inhibitorio de esta especie»<sup>20</sup>.

Insinúa que con reformas de un texto como la Carta Fundamental puede ponerse término a la crisis del Estado constitucional que se arrastra desde 1930. Es decir, parece darse cuenta que Argentina se halla frente a una crisis de orden institucional. Pero todavía cree poder resolverla por medio de un documento. «Las experiencias recogidas a lo largo del crítico período, que se abre con el quiebre del orden constitucional ocurrido en 1930, al que se desea poner término con una solución perdurable, han ido creando clara conciencia en cuanto hace a la necesidad de ajustar los mecanismos del sistema de gobierno que... adoptó el país a mediados del siglo anterior»<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> *Estatuto de la revolución Argentina* 28 junio 1966, preámbulo. Texto en Adla. 25-B, 1966 p. 756. *Estatuto para el proceso de reorganización nacional*, 24 marzo 1976, preámbulo texto id. 36-B, 1976, p. 1020.

<sup>19</sup> *Estatuto* 1966 (nota 18), art. 5. *Estatuto* 1976 (ibid), art. 5.

<sup>20</sup> PELLET LASTRA (nota 3), p. 229

<sup>21</sup> Ibid.

Pero tal vez la expresión más cabal de esta relativización del concepto de constitución es la precisión, casi pedantesca, de que «del régimen actual, que ha sido constitucionalizado, únicamente se puede salir mediante un nuevo ejercicio del poder constituyente o político revolucionario»<sup>22</sup>. Como en realidad no se trata de un régimen sino de un simple gobierno castrense, lo que aquí en definitiva se sostiene es que la constitución ha de presidir el juego entre estos gobiernos castrenses y los civiles. Pero pareciera que una constitución que sirve para todo, en rigor no sirve para nada.

#### 8. PARTIDOS POLÍTICOS

Semejante es la suerte de los partidos políticos. También se considera que, como la constitución, pertenecen al orden de la normalidad, pero de una normalidad que es distinta del diario vivir. Por tanto no hay mayor reparo en suspenderlos cuando las circunstancias son excepcionales o cuando el interés del país lo aconseja. De ordinario se los suspende. No se los suprimer sino en muy contados casos, como el del partido comunista. Tampoco se los persigue. Así oscilan entre períodos de actividad o de receso forzado<sup>23</sup>.

Lo que ocurre es que, salvo el peronista, que es renovador, los demás han perdido su antigua significación. Son en general sobrevivientes de otra época y, por lo mismo, tienen mucho de artificial. El mundo de los partidos es distinto del mundo real de los trabajadores, de los gremios, de los empresarios y de los hombres de talento. Como observa Pellet Lastra: «En 1958, como en 1930, 1943, 1966 y 1976 ocupaban los poderes de derecho los representantes de los partidos políticos. Pero como éstos no articulaban ni eran personeros de los intereses sociales, económicos, militares y culturales de la sociedad, su papel era el de meros detentadores formales de un poder que necesariamente debían compartir con los detentadores reales, los líderes empresarios, sindicales, bancarios y militares del país»<sup>24</sup>.

La principal alternativa frente a los peronistas es la Unión Cívica Radical (UCR), antiguo partido surgido en 1890 y que estuvo varias veces en el gobierno hasta 1930. Tiene propensión a dividirse internamente en sectores o facciones. Su principal fractura es la de 1957 en dos partidos, uno intransigente (UCRI) y otro, llamado del pueblo (UCRP), Peronistas y radicales acaparan al grueso del electorado. Todavía en las últimas elecciones desde 1981 hasta 1987, ambos partidos en

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> MELO (nota 2) esp. p. 98 ss. CANTÓN, Darío, *Elecciones y Partidos Políticos en la Argentina. Historia, interpretación y balance 1910-1966* (Buenos Aires 1973). FRIAS (nota 11), pp. 364. GALLO, Ezequiel, *Reflexiones sobre la Argentina Política* (Buenos Aires 1981). ACUÑA ALCÁNTARA SÁEZ (nota 14). Manuel, *Elecciones y consolidación democrática en Argentina 1983-1987* (Costa Rica 1988).

<sup>24</sup> PELLET LASTRA (nota 3), p. 205.

conjunto recogen un 90% y un 85% del total de sufragios. Por otra parte, la abstención es baja. Fluctua entre el 15% y el 14%<sup>25</sup>.

Salvo el peronismo, estos partidos tienen dificultades para sustentar un gobierno. Además, dentro de la rivalidad entre ellos no está excluida la apelación a la fuerza. Así como las facciones en las democracias griegas no desdeñaban acudir al extranjero en busca de apoyo, tampoco ahora los hombres de partido desdeñan acudir a los hombres de armas. Como les sucedió a los griegos, los llamados como auxiliares a menudos se transforman en dominadores.

## 9. FUERZAS ARMADAS

En estas condiciones es más fácil comprender el papel de las Fuerzas Armadas. Sus intervenciones en el gobierno presentan más de un rasgo paradójico. Ante todo, no son cruentas. Tampoco son resistidas. Se limitan a una mera demostración de fuerza que interrumpe la vida cívica sin perturbar la vida civil. El simple ciudadano se entera por la prensa o por la televisión que ese día hubo golpe de Estado. En segundo lugar, estas intervenciones no raramente son reclamadas por los propios políticos civiles. Frecuentemente, ellos no ven otra salida para la situación en que se encuentra el país<sup>26</sup>.

Tal es el caso de la Revolución Libertadora que echó a Perón en 1955. En ella aflora el antiguo derecho de rebelión contra el tirano, un justo título para los juristas del siglo XVI. Pero la expulsión de Perón no suprimió la enorme fuerza política del peronismo. No se pudo restablecer el gobierno de partido, no sólo porque era anacrónico, sino porque ello habría significado la vuelta de Perón.

En esta difícil situación se debaten los gobiernos militares y civiles siguientes. El mayor esfuerzo por escapar a ella, mediante un gobierno nacional, identificado con los grandes intereses del país, por encima de los partidos, se hizo con la llamada Revolución Argentina de 1966.

## 10. INSTITUCIONALIZACIÓN DEL GOBIERNO CASTRENSE

Esta vez la actuación de las Fuerzas Armadas tuvo un alcance muy distinto al de la Revolución Libertadora de 1955. Entonces se limitaron a derribar un gobierno civil, que se había vuelto tiránico. Ahora, en cambio, se encontraban ante el extremo contrario, ante el desgobierno que ponía en peligro la seguridad interna y la dignidad del país. Así lo dice el Mensaje al pueblo argentino: «las Fuerzas Armadas más que substituir un poder, vienen a ocupar un vacío de tal autoridad y conducción, antes de que caiga para siempre la dignidad argentina»<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> ver nota 24. Para las cifras, ALCÁNTARA (nota 23).

<sup>26</sup> CANTÓN, Darío (nota 1), ACUÑA (nota 14).

<sup>27</sup> *Mensaje de la Junta Revolucionaria al Pueblo argentino*, 28 junio 1966, en Adla. 25-B, 1966, p. 755.



Se depuso, pues a un presidente inofensivo a quien nadie tomaba en serio y se cerró un Congreso completamente desprestigiado<sup>28</sup>.

Los propósitos de la Revolución Argentina de 1966 fueron mucho más ambiciosos que los de la Revolución Libertadora de 1955. No se limitaron a un cambio de gobernantes civiles —por tiránicos o por inoperantes— sino que intentaron resolver la crisis institucional en que se debatía Argentina desde 1930. En esto la intervención castrense es similar a la que se inicia en Brasil en 1964. Los hombres de armas pretenden hacer lo que los civiles hasta entonces no han podido. Pero como en Brasil no parecen tener claro que el gran problema no es el gobierno sino el régimen de gobierno. Es decir, piensan que todo se reduce a dar a Argentina un gobierno eficiente y emprendedor. No perciben que, por encima de eso, lo que falta es una forma institucionalizada de gobernar, superior a los sucesivos gobernantes.

De hecho se proclama como «único y auténtico fin» de la intervención armada «salvar a la República y encauzarla definitivamente por el camino de su grandeza»<sup>29</sup>.

Es decir, esta vez la palabra revolución tiene, como en Brasil, un significado nuevo. Con ella se quiere señalar que no se trata de un simple cambio de gobierno, de substituir a unos políticos civiles por otros. Se trata de una intervención castrense más prolongada, que por su naturaleza tiene metas pero no plazos. Por eso, como en Brasil, la Junta asume el poder constituyente<sup>30</sup>.

## 11. IMPROVISACIÓN

Pero se procede con una fuerte dosis de improvisación. Se disuelven el Congreso y los partidos políticos y se regula el nuevo gobierno mediante un *Estatuto de la Revolución Argentina* que se superpone a la Constitución. Conforme a él el presidente tiene amplios poderes sin excluir «todas las facultades legislativas que la Constitución nacional otorga al Congreso»<sup>31</sup>. Sin embargo, no se fija la duración de su mando. Tanto su nombramiento, como su remoción quedan entregados a los altos mandos castrenses.

El primer y único presidente dentro de este nuevo estilo fue el teniente general Juan Carlos Onganía (1966-70). Se hizo cargo del mando en forma inesperada. Tardó tres meses largos en completar su gabinete y sólo en mayo de 1967 trazó las grandes líneas de su gestión. Distinguió tres etapas o tiempos: uno económico, uno social y uno político<sup>32</sup>. Intentó implantar un nuevo estilo gubernativo que, en

<sup>28</sup> Ver nota 12.

<sup>29</sup> *Mensaje* (nota 27).

<sup>30</sup> Ver nota 18

<sup>31</sup> *Estatuto de 1966* (nota 18), art. 5.

<sup>32</sup> FLORIA Y GARCÍA BELSUNCE (nota 5), 2, p. 443 ss. SCENNA, Miguel Angel, *Historia del poder ejecutivo*, en *Todo es Historia* 61 (Buenos Aires 1972) p. 36. QUIROGA LAVIÉ, Humberto, *La Revolución Argentina* (1966-1973) en GIL VALDIVIA Y CHÁVEZ TAPIA, nota 2, p. 395 ss.

último término, parece responder al ideal de gobierno fuerte y realizador. Sin embargo, su eficiencia fue puesta en duda por el terrorismo (ERP y Montoneros) que cobró inusitada fuerza. No llegó a completar el primero de los tiempos anunciados. En 1970 la Junta de Comandantes reemplazó a Onganía por el general Roberto Levingston (1970-71), hecho que señala el reflujo de la Revolución Argentina. Aunque aún no se le fija plazo de término, se renuncia a realizar la renovación política previa al retorno al gobierno civil. Levingston no gozó del mismo poder legislativo que su antecesor. La Junta debía aprobar las leyes y decretos de significativa trascendencia para la revolución<sup>33</sup>.

Por último, fue removido y asumió la presidencia el Comandante del Ejército, general Alejandro Lanusse (1971-73), con poderes más reducidos y con un cometido cada vez más transitorio. De hecho, su principal labor fue preparar la vuelta al gobierno de partido. Rápidamente se restablecieron los partidos y el Congreso y se eligió un nuevo presidente.

## 12. INTERMEDIO CIVIL

Se produce entonces el retorno de Perón. En 1973 vuelve a la presidencia, de la que fuera arrojado por las Fuerzas Armadas menos de veinte años antes, tras el doble fracaso de los gobernantes civiles que le sucedieron y de los gobernantes castrenses que les expulsaron.

Pero ni Perón ni la Argentina son los mismos de antes. Ahora hay grandes problemas y entre ellos, el cada vez más amenazante del terrorismo. Perón, agotado, muere a los nueve meses y le sucede su mujer Isabelita (María Estela Martínez). Otra vez naufraga el gobierno civil en la «debilidad, inoperancia, crisis y falta de perspectiva en orden al porvenir»<sup>34</sup>.

## 13. SEXTO GOBIERNO CASTRENSE

Ante esta situación, las Fuerzas Armadas vuelven a hacerse cargo del gobierno. Su intervención es más urgente que en las ocasiones anteriores. Ahora se invocan razones de seguridad nacional y la necesidad de erradicar «la subversión y las causas que favorecen su existencia»<sup>35</sup>. Pero los objetivos son más amplios. Se trata de un «proceso de reorganización nacional» basado en la afirmación «permanente del interés nacional por encima de cualquier sectarismo, tendencia o personalismo», la

<sup>33</sup> *Estatuto* (nota 18) art. 5, modificado por *Decreto* 12 junio 1970.

<sup>34</sup> BIDART CAMPOS, Germán J. (nota 12). Acuña (nota 14).

<sup>35</sup> *Acta* fijando el propósito y objetivos básicos para el proceso de reorganización nacional, 24 marzo, en *ADLA*. 36-B, 1976, p. 1020.

«vigencia de la moral cristiana, de la tradición nacional y la dignidad del ser argentino» y «el desarrollo económico de la vida nacional»<sup>36</sup>.

Se constituyó una Junta Militar compuesta por los comandantes generales de las tres armas. El presidente fue depuesto, el Congreso disuelto y los partidos suspendidos. La Junta dictó un Estatuto que como el de 1966 se superpuso a la constitución. Conforme al estatuto, le corresponde a ella como órgano supremo de la Nación velar por el normal funcionamiento de los poderes del Estado. En consecuencia, nombra y remueve al presidente, al que al igual que en 1966 se le confieren «las facultades legislativas que la constitución nacional otorga al Congreso»<sup>37</sup>.

Cuatro presidentes sin un período de mando fijo, se sucedieron entre 1976 y 1983. En estos años, en lo interno se libró a Argentina del terrorismo, pero en lo internacional, se comprometió al país en la desastrosa guerra de las Malvinas.

Este revés determinó la sexta restauración del gobierno de partido desde 1930. Se reabre el Congreso y en 1983 asume el presidente Raúl Alfonsín<sup>38</sup>. Tampoco terminó su período. Ante la crítica situación en que se hallaba el país, optó por anticipar la entrega del mando a su sucesor Carlos Saúl Menem en 1989.

#### 14. GOBIERNO Y EFICACIA

En suma, desde 1930, se alternan sin cesar en Argentina, gobiernos extraconstitucionales y gobiernos constitucionales. Ha habido seis de los primeros y otros tantos de los segundos.

Este vaivén no es en absoluto casual. Los gobiernos civiles parecen perseguidos por un sino inexorable.

Todos han perecido, en último término, por la misma razón. A causa de su ineficacia. Pero también esa ha sido, en definitiva, la suerte de los gobiernos castrenses que se propusieron sacar al país de la postración en que se hallaba.

Argentina crece y sus problemas se multiplican. El gobierno de partido y los políticos civiles se quedan atrás. Se ven desbordados, en parte por su rivalidad recíproca, en parte por las dificultades mismas de su tarea. El fracaso de los políticos de oficio impulsa a los propios civiles a llamar a los militares. Descartan el juego partidista y acuden a los cuarteles.

<sup>36</sup> Id.

<sup>37</sup> *Estatuto 1976* (nota 18), art. 5.

<sup>38</sup> ACUÑA (nota 14)

Pero las Fuerzas Armadas tampoco están preparadas para este nuevo papel que, de hecho, asumen por primera vez en 1930. En principio se hacen cargo del poder en forma transitoria. Pero a partir de 1966 su acción apunta a metas más ambiciosas y emplean medios más expeditos, como el poder constituyente. También se torna más prolongada.

Por este camino, Argentina llega en realidad a tener dos constituciones, una para los intervalos de gobierno civil y otra para los de gobierno castrense. Al principio difieren sobre todo, porque la primera, más antigua es escrita y la segunda, más reciente, no escrita.

### 15. DOS CONSTITUCIONES

Luego, la constitución castrense comienza también a fijarse y se establece, por ejemplo, un modo perfectamente definido de suplir al Congreso por el presidente, de substituir la ley despachada con el concurso del parlamento por otra en la que se prescinde de ese trámite y se dicta con una fórmula distinta.

Así, ha podido decir Mariano Grondona: «la constitución de los períodos civiles de la Argentina fue escrita en 1853. La constitución de los períodos militares nunca fue escrita. Pero existe. Sus leyes, como las de toda constitución no escrita no se dejan apresar fácilmente por definiciones formales. Pero operan igualmente sobre la realidad.

La primera de esas leyes no escritas da al Ejército la presidencia. Otra prescribe que el voto 'real' del Ejército vale tanto como la suma de los votos 'reales' de las otras dos armas. Pero una tercera ley nos dice que el Ejército, a su vez, es la menos monolítica de las armas. Que son posibles conjunciones de 'votos reales' entre una o dos de las otras armas y un sector del Ejército»<sup>39</sup>.

A la alternancia entre gobiernos civiles y castrenses se suma la rotativa de los gobernantes. Se suceden unos a otros con extraordinaria rapidez. Sin contar las juntas, hubo en total veintisiete presidentes. Sólo dos de ellos terminaron su período, los generales Agustín P. Justo (1932-38) y Juan Domingo Perón en la primera presidencia (1946-52). El promedio de duración de los demás es de un año. Lo que iguala a Argentina con los países de mayor inestabilidad política en Hispanoamérica: Ecuador y Bolivia.

### 16. CONCLUSIÓN

Argentina es, pues, el mejor exponente de la crisis que afecta al Estado constitucional en el mundo de habla castellana y portuguesa desde 1930.

<sup>39</sup> GRONDONA, Mariano, *Tres balances para una gestión*, en *Carta política* 41 (Buenos Aires 1977), p. 79.

En medio de la crisis hay ciertas líneas dominantes. Una de ellas es la atrofia del Congreso, que apenas sesiona. Otra, la aparición del peronismo y la pérdida general de significación de los partidos políticos. Una tercera directriz es la hipertrofia de los poderes presidenciales. La rotativa de los gobernantes no impide la ampliación de sus poderes y medios de acción. Se avanza decididamente hacia la monocracia. Del presidente depende un aparato estatal y para estatal cada vez más vasto. De él emana la mayor parte de la legislación que, por otra parte, dicta por sí solo, al margen del Congreso.

Cabe preguntarse si en estos rasgos se anuncia un nuevo régimen, llamado a llenar el vacío que dejó tras de sí el Estado constitucional.

Recibido: 30.10.1990

Aprobado: 22.11.1990