

Introducción

El proceso de política pública está estrechamente vinculado al Sistema de Planeamiento, Programación y Presupuestación (S3P). Ese vínculo puede tener dos vías. La primera es la que conduce de la política a la “técnica” y la segunda es la que intenta imponer la “técnica” a la política. Este último enfoque, de raíz economicista, intenta cuantificar todo un proceso y materializarlo a través del S3P, cuando en realidad el proceso de política pública es esencialmente político (Aguilar Villanueva, 1993), donde actores políticos y sociales, domésticos y externos, intervienen en función de sus intereses o sistemas de creencias. Por otro lado, y más importante aún –sobre todo en relación con la política de defensa–, la definición de los lineamientos de la defensa nacional es una decisión política. Raymond Aron (1987) sostenía que el desencadenamiento de la violencia era una decisión política, que era conducida políticamente y que era culminada también por una decisión política. En este sentido, Clausewitz afirmaba que:

Tampoco es sensato llamar a militares, como muchos gobiernos hacen cuando están planeando una guerra, y pedirles un consejo puramente militar. Pero aún tiene menos sentido que los teóricos afirmen que todos los medios militares disponibles deberían ser puestos a disposición del comandante de forma que, sobre esa base, pudiese preparar planes puramente militares para una guerra o campaña. (...) La experiencia nos dice que (...) sus líneas principales siguen siendo establecidas por los gobiernos (...), por un organismo puramente político y no militar. (1999, p. 856)

Por lo tanto, la técnica –el mejor plan preparado y presupuestado– no debe perder de vista el carácter intrínsecamente político de la política pública ni que los lineamientos de la política de defensa son fijados por la política y no por la técnica.

Este libro intentará analizar las reglas de juego formales e informales que afectaron el Ciclo de Defensa Nacional iniciado en el año 2007 y que, pese a que el poder político –el nivel estratégico nacional– había definido claramente la misión y los lineamientos de la política de defensa, así como los criterios que debían tenerse en cuenta para el diseño del Instrumento Militar, la implementación de este proceso en el nivel Estratégico Militar distorsionó dichas definiciones políticas del nivel Estratégico Nacional.

Las hipótesis que guiarán este análisis son dos. En primer lugar, sostenemos que esa distorsión se produjo porque el nivel Estratégico Nacional, a través

de la Secretaría de Estrategia y Asuntos Militares, no ejerció plenamente la supervisión estratégica sobre los documentos elaborados por el nivel Estratégico Militar –Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas– durante el año 2010, como lo ordenaba el Decreto N° 1729/2007. En segundo lugar, sostendremos que la inercia burocrática del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, frente a la ausencia del ejercicio de la conducción política de las Fuerzas Armadas, realizó el planeamiento estratégico militar como lo había hecho hasta entonces: en base a sus documentos doctrinarios.

A los efectos de avanzar en este análisis debemos definir qué entenderemos por distorsiones e inconsistencias. Estas tienen que ver con los desvíos que se hayan producido en el nivel Estratégico Militar en relación con los lineamientos políticos y estratégicos establecidos en el nivel Estratégico Nacional. Y, en segundo lugar, también se refieren a la falta de sincronía entre el planeamiento estratégico y el planeamiento de recursos.

Este trabajo fue iniciado en el año 2014, en el marco de un Proyecto PID-DEF del Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa “Manuel Belgrano”, que contó con la dirección del Mg. Ramiro Riera y la participación del Dr. Sergio Eissa, Mg. Sol Gastaldi, Lic. Candela Justribó, Lic. Matías Tapia y Lucía Espejo. Luego el proyecto fue retomado en el marco del Proyecto UNDEFI N° 309/2018: “Primer Ciclo de Planeamiento por Capacidades (2009-2011)”, dirigido por el Dr. Sergio Eissa, con la participación de la Mg. Sol Gastaldi, la Mg. Karina Meneghetti, el Mg. Alejandro Salesi, la Mg. Ana Albarracín y el Mg. Juan Calvo.

El libro se divide en cinco grandes capítulos. En el primero se abordan los aportes teóricos de las teorías de políticas públicas y de las relaciones civiles-militares. En el segundo analizamos las definiciones conceptuales respecto al planeamiento para la defensa. En el tercero se estudia la normativa –las reglas formales– que ordenaba el desarrollo del Ciclo de Planeamiento para la Defensa. El cuarto capítulo analiza la implementación del Ciclo de Planeamiento, donde aparecerán las reglas informales y las interacciones entre el Ministerio de Defensa y el Estado Mayor Conjunto de la Defensa. El quinto capítulo vuelve al nivel Estratégico Nacional, donde prestaremos atención a las inconsistencias entre el producto final elaborado por el nivel Estratégico Militar y la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) 2009 –que dio origen al PLANCAMIL 2011–, y la falta de sincronía entre el planeamiento político-estratégico y el planeamiento de recursos. Finalmente se presentan las conclusiones.

Dr. Sergio Eissa
Director del Proyecto UNDEFI N° 309/2018