

1. Aportes teóricos

Sol Gastaldi y Sergio Eissa

En este capítulo repasaremos el aporte de las teorías de las políticas públicas y de las relaciones civiles-militares por dos motivos. En primer lugar, observaremos que las definiciones efectuadas en la agenda pública y en la agenda de gobierno, de acuerdo a sus intereses y sistemas de creencias, sesgan las alternativas de políticas públicas que se le presentan al decisor. De ahí las palabras de Zahariadis (2003), que quien define es el que decide, lo cual deja al desnudo la estructura de poder involucrada en esta área de cuestión pública. Sin embargo, la puja por la definición no finaliza una vez que se le presentan las alternativas al decisor, sino que esta continuará durante el diseño y la implementación. Ahora bien, la implementación de la política pública de defensa no la realiza de manera directa el Ministerio de Defensa, sino que está mediatizada por las Fuerzas Armadas. En consecuencia, resulta relevante estudiar la política de defensa bajo la dinámica de una política pública. De ahí que sea necesario abordar las herramientas que las teorías de las políticas públicas nos brindan.

En segundo lugar, sostendremos en este libro que la incongruencia entre la definición realizada en el nivel Estratégico Nacional y el nivel Estratégico Militar se debe a una ausencia o déficit de conducción política. Por ello, resulta necesario revisar los aportes teóricos del enfoque de las relaciones civiles-militares.

Una mirada desde el proceso de política pública: el que define el diseño no siempre decide la implementación.

En el modelo *Glass Onion* (Eissa, 2015) se considera, siguiendo a Aguilar

Villanueva (1993) y Sabatier (2007), que el proceso de política pública es más bien desordenado, ya que se mezclan y sobreponen las distintas etapas, pero que, no obstante, nos sirve como “instrumento analítico” para estudiar las decisiones que se adoptan en torno a un problema público.

En la sociedad existe un conjunto de situaciones problemáticas, algunas de las cuales ingresan a la agenda pública, donde son debatidas por los actores sociales y políticos. Cuando estas son debatidas, también son definidas, lo cual supone convertirlas en problemas. Es decir, los interesados debaten sus componentes, causas, consecuencias y planteamiento, acerca de cómo puede ser resuelto y en cuánto tiempo si requiere algún tipo de acción por parte de una agencia estatal. Estas son construcciones lógicas que estructuramos de tal manera que tengan una respuesta, es decir, que la solución sea parte de la definición del mismo (Aguilar Villanueva, 1993).

El debate se desarrolla en un determinado orden social; es decir, que todos los órdenes sociales tienen una

Naturaleza hegemónica (...) y el hecho que toda sociedad es el producto de una serie de prácticas que intentan establecer orden en un contexto de contingencia (...) [En síntesis], todo orden es político y está basado en alguna forma de exclusión. Siempre existen otras posibilidades que han sido reprimidas y que pueden reactivarse (...) Todo orden hegemónico es susceptible de ser desafiado por prácticas contrahegemónicas, es decir, prácticas que van a intentar desarticular el orden existente para instaurar otra forma hegemónica. (Mouffe, 2011, p. 24-25)

De esta manera, algunos temas son invisibilizados y otros no. En consecuencia, salvo que se produzca un evento inesperado en el orden doméstico o en el internacional (cisne negro), o desde la política se construya un orden contrahegemónico que visibilice prácticas sociales sedimentadas y que han sido naturalizadas, los temas y su definición se encontrarán dentro de los límites que impone ese orden hegemónico.

Sin embargo, que un problema haya ingresado en la agenda pública no supone que ingrese automáticamente en la agenda gubernamental. El gobierno no sólo regula y actúa como filtro de esos problemas, sino que también puede iniciar cuestiones en la agenda pública (Aguilar Villanueva, 1993). La agenda gubernamental es, tal como sostiene Aguilar Villanueva (1993, p. 31-32) “el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones”.

De esta manera, cuando un problema ingresa en la agenda gubernamental es nuevamente debatido y definido. Esta definición condicionará “la configuración de los instrumentos, modos y objetivos de la decisión pública, las opciones de acción” y existirá una interdependencia conceptual entre la definición y la solución, porque “la solución forma parte de la misma definición del problema” (Aguilar Villanueva, 1993: p. 52 y 60).

En otras palabras, la forma en que se define un problema condiciona la selección de los instrumentos, modos y objetivos de la política pública, es decir, las opciones de acción. O, dicho de otra manera, las alternativas de políticas disponibles para el decisor (Aguilar Villanueva, 1993; Eissa, 2005). Dentro de ese conjunto de alternativas, ya limitadas por la manera en que ha sido analizado el problema, la decisión estará condicionada por los actores y organismos involucrados en el proceso, las variables que el decisor pueda manipular, la relevancia del problema, la calidad y la cantidad de la información, y la personalidad del decisor (Mena, 1989; Eissa, 2005).

Por otra parte, dado el contexto de incertidumbre y de ambigüedad, que resulta en una asimetría de información, algunos actores podrán influenciar el proceso para ajustar la definición a la solución deseada. La clave está en cómo se presenta la información al decisor (Zahariadis, 2003). En palabras de Aguilar Villanueva (1993, p. 52), “quien define es quien decide”.

Por lo expuesto, el estudio de la formación de la agenda de gobierno y las decisiones allí adoptadas revela “cuál es la estructura de poder” que predomina en la hechura de la política pública (Aguilar Villanueva, 1993: p. 27).

Por otro lado, si bien en el proceso de toma de decisión intervienen actores sociales y estatales, articulados en un complejo mecanismo social de interacciones e influencias mutuas, en el caso de la política exterior y defensa, la decisión final y la implementación quedarán a cargo del actor estatal. Por eso es relevante, en materia de defensa, estudiar la implementación, es decir, cómo se adoptan las decisiones en el nivel estratégico operacional.

Ahora bien, el actor estatal “tiene la posibilidad de ejercer un poder público en función de que, en última instancia, las políticas públicas son fijadas e implementadas por el Estado” (Repetto, 1998, p. 10-11). Pero ese Estado no es un actor racional unificado, lo que se expresa en la metáfora de la famosa “bola de billar”: no solo existen diferentes agencias que compiten entre sí, sino que también la competencia se desarrolla dentro de las mismas y entre los actores políticos de unas y otras.

En efecto, si se desea saber y explicar las preferencias de un Estado con relación a las estrategias que desarrolla, es necesario saber quiénes tienen poder, qué desean y qué creen. Para ello, debemos ver al Estado como el conjunto de personas en el cual los líderes políticos y los burócratas son

individuos que intentan maximizar el éxito de sus carreras (Geddes, 1994). Entonces, las decisiones que tomen en materia de política pública reflejarán además sus intereses.

Asimismo, Robert Jervis (citado por Dos Santos Ferreira, 2006) sostiene que es imposible explicar las políticas sin referencia a las creencias de los decisores sobre el mundo y sus imágenes sobre los otros. Por otro lado, eventos previos en el escenario internacional ayudarán al decisor a construir percepciones para comprender el mundo y a actuar frente a un nuevo evento, punto de suma importancia si nos referimos a aspectos de la política de defensa, la cual, indefectiblemente, se asocia a la política exterior de una nación. Es decir, influyen en las decisiones de los actores sus creencias individuales, sus imágenes, sus valores, sus capacidades, sus actitudes, sus talentos y experiencias previas (Russell, 1991) y sus intereses (Geddes, 1994).

Asimismo, el proceso de hechura de la política no sólo se produce en un marco de incertidumbre en el cual los actores toman decisiones sin conocer la totalidad de la información, sino que esa elección no es necesariamente racional y que, además, se produce en un contexto de ambigüedad. Según Zahariadis (2003, p. 18), la ambigüedad es central, y “la manipulación es la lucha” [por controlarla]. En consecuencia, dado el contexto de escasez de tiempo, incertidumbre y de ambigüedad, que resulta en una asimetría de información, algunos actores podrán influenciar el proceso para ajustar la definición a la solución deseada. En efecto, la conceptualización de un problema no solo implica que determinados elementos del mismo serán tenidos en cuenta en detrimento de otros, sino que la forma en que se ha definido también implicará la asignación de responsabilidades y de recursos presupuestarios al interior del Estado. En la lucha por definir un problema de una manera u otra intervendrán los actores, con distintos recursos de poder y de información. Aquellos que tengan ventaja debido a la asimetría de información podrán manipular a los decisores e influenciar en la agenda de acuerdo con sus intereses o sistemas de creencias (Zahariadis, 2003). Estos actores son los denominados “emprendedores políticos” (*entrepreneurs*). A los fines de este modelo, cualquier actor podrá ser un *entrepreneur* que, por el tema que se esté tratando, tenga interés en él y que, debido a su ventaja en el manejo de la información –porque sabe lo que quiere–, tenga poder para manipular a los decisores: esto supone tener la capacidad de presentar una propuesta de política, de modificarla, o de bloquearla. Previamente no podremos establecer, entonces, quiénes serán esos emprendedores políticos, cómo asimismo tampoco podremos saber quiénes serán los actores que intervengan en un proceso de hechura de una política pública. Pero debe quedar claro, por lo expuesto más arriba, que estos actores “especiales”

pueden ser tanto domésticos como externos (Zahariadis, 2003).

En síntesis, los actores tomarán las decisiones de acuerdo con sus intereses y sus sistemas de creencias. Dichas decisiones se adoptan en un contexto de incertidumbre y ambigüedad, lo cual permite que ciertos actores —empreendedores políticos— tengan la capacidad para que determinada cuestión se problematice en función de sus intereses.

Ahora bien, esos actores actúan dentro de determinados “marcos contextuales”, que influyen en sus incentivos (Geddes, 1994 y Putnam, 1988 y 1993). Es decir, los actores buscarán influir a lo largo de todo el proceso, por lo que la problematización y hasta la implementación estarán influidas por un conjunto de factores o marco contextual. Este conjunto de factores son el sistémico (cambios en la estructura internacional y en la matriz Estado-Sociedad a nivel internacional); sistema político (régimen político y dinámica política), socioeconómico (modelo económico; sociodemográfico; sociocultural) y el institucional (reglas de juego formales e informales establecidos por la política exterior y de defensa nacional).

El proceso hasta aquí descrito no se produce en un único escenario, sino que es un juego tridimensional con varias capas que interactúan entre sí. Éstas no tienen una configuración determinada, sino que para cada “juego” —para cada proceso, para cada tema— podrán adoptar una configuración diferente, en función de las características de los actores intervinientes y de los factores que moldean el proceso de toma de decisión.

Así, en el proceso de decisión los actores actuarán en una o en todas las capas. Entenderemos por escenario el ámbito donde se materializan e interactúan los intereses y las creencias de los diversos actores que, atravesado por los factores que ya hemos descrito, posee determinadas reglas de juego. El escenario de la decisión y del diseño podrá ser, o no, el mismo de la implementación de la política.

Al problematizarse una cuestión, se configurará una estructura espacial de los escenarios en los cuales se producirá el proceso decisorio. Estos son:

- a) El escenario decisional o núcleo decisorio;
- b) El escenario burocrático;
- c) El escenario societal, y
- d) El escenario externo.

En cada uno habrá actores que intervendrán en el proceso y cada uno tendrá sus reglas de juego. Qué actores intervendrán dependerá del tema y del peso de los factores en esa cuestión. Los actores de cada escenario podrán quedar o no restringidos al accionar en su escenario, porque algu-

nos de ellos tendrán la capacidad de avanzar hasta el escenario decisional, y tratarán de influenciar en los decisores: los que hemos denominado como emprendedores políticos.

Las reglas de juego son las normas constitutivas de cada cuestión, para cada escenario (Porcelli, 2013). Por ejemplo, las reglas para un tema de política exterior en el escenario burocrático no serán las mismas que para el escenario societal. Entonces, estas variarán por tema y escenario. Asimismo, una vez iniciado el proceso de toma de decisión, podrán originarse nuevas reglas que pasarán a fortalecer las existentes, cambiarlas parcial o totalmente. El proceso del “juego” decisorio podrá producir modificaciones en la dinámica del mismo.

Los temas pueden estar originados en cualquiera de los escenarios. Pueden ser problematizados inicialmente en la capa societal e intentar ser introducidos en el escenario decisional. O, por el contrario, el tema puede llegar desde el exterior e intentar ser introducido para su problematización en la capa burocrática o directamente en el núcleo decisorio.

Cada escenario podrá ser (recordemos que hablamos de actores y reglas de juego):

- a) Muy relevante: tiene un rol decisivo en el proceso decisorio;
- b) Relevante: tiene un rol activo en el proceso decisorio;
- c) Poco relevante: tiene un rol secundario en el proceso decisorio;
- d) Irrelevante: no tiene ningún tipo de rol en el proceso de política pública bajo análisis.

La conformación de una coalición de actores con intereses o sistemas de creencias convergentes en cada área de cuestión que logre imponer la definición de un problema, a lo largo de todo el proceso de política pública, en los diferentes escenarios en el que el mismo se desarrolle, permitirá el diseño e implementación de una política pública.

Mientras que los escenarios externo y societal fueron irrelevantes, el escenario burocrático fue muy relevante en el proceso del Primer Ciclo de Planeamiento de la Defensa, porque en dicho escenario convivieron los actores políticos del Ministerio de Defensa y su burocracia y la burocracia militar. La indiferencia de los primeros, los funcionarios políticos, y una débil burocracia ministerial, permitió a la burocracia militar tamizar las definiciones de la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) 2009 a través de su cuerpo doctrinario y trabajar de la misma manera a como se lo venía haciendo, provocando una distorsión en las principales premisas de la DPDN. Esa indiferencia no solo se reflejó en la incongruencia entre los documentos del

nivel estratégico militar y la Directiva de Política de Defensa Nacional 2009, sino también en que el Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL) 2011 – como veremos– no fue aprobado mediante resolución ministerial, así como tampoco la Directiva de Recursos.

En este libro se analizará únicamente cómo las reglas de juego formales e informales –es decir, solo el factor institucional– afectaron el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, 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 las definiciones políticas del nivel Estratégico Nacional.

Esto es así porque la definición no solo se produce en la selección de alternativas políticas o en su diseño, sino también en la implementación de la política. En este caso, en la elaboración del PLANCAMIL, correspondiente al Primer Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional.

Tal como adelantamos, la puja por la definición no se limita a las agendas pública y gubernamental, sino que continúa durante el proceso de diseño e implementación. Es fundamental estudiar también esta fase en la política de defensa, porque el Ministerio de Defensa no la implementa de manera directa, sino que lo hace mediatizado por la burocracia militar.

Ingram y Fiederlein (1988) consideran que la forma de implementar la política puede tener poco que ver con el modo en que fue diseñada. Por ello, algunos autores sostienen que, en lo que respecta a la implementación de las políticas públicas, debe ser analizada como un componente separado analíticamente del resto de las fases del proceso, porque “envuelve un conjunto distinto de causas y condiciones” (Mena, 1989, p. 143). En efecto, Aguilar Villanueva (1994) sostiene, citando a Bardachi, que el proceso de implementación es:

el proceso de ensamblar numerosos y diversos elementos del programa (...) que se encuentran en manos de diferentes partes que (...) son independientes entre sí, razón por la cual la persuasión y la negociación son el único modo de lograr que cada parte coopere proporcionando elementos del programa (o política) que está bajo su control. (p. 62)

Por tal motivo, muchas políticas que están bien diseñadas fallan en la fase de implementación. En este sentido, Tamayo (1997) señala que los estudios de implementación de las políticas públicas son más recientes. Hasta los años sesenta, los analistas se habían concentrado en la fase de formulación del

ciclo de la hechura de la política pública.

Existen varios modelos de análisis para estudiar la implementación de una política. En el modelo *top-down*, “la esfera política decide y la esfera administrativa pone en marcha las decisiones (...). La administración no es más que una variable dependiente de la política” (Tamayo, 1997, p. 299). La incapacidad para alcanzar las metas propuestas hizo que los analistas pensarán que las fallas no se encontraban solo en la etapa de la decisión. Tamayo (1997) señala que la implementación es un proceso en el que intervienen otros actores que no participaron de la decisión y del diseño, y que, por lo tanto, el éxito o fracaso de una política depende de los distintos actores y de su capacidad para llegar a acuerdos e intercambiar recursos. Cuanto más elevado sea el número de actores que intervienen en esta fase, más difícil será que el proceso de implementación se ajuste al diseño original. Por ello, la implementación puede entenderse como “un proceso de ensamblaje” de distintas partes del programa, cuya responsabilidad está en manos de distintos actores. Es decir:

la implementación es una sucesión de movimientos –juegos– entre actores, para decidir en qué condiciones entregarán los recursos –los elementos que componen el programa– que controlan (...) Los actores participantes intentarán todo tipo de estrategias para conseguir que la política a implementar maximice sus propios intereses y minimice el nivel de sus contribuciones, liberando recursos para otros juegos –otros procesos de implementación–. (Tamayo, 1997: p. 302)

En síntesis, los actores que intervienen en el proceso de implementación de una política pública pueden ser más o menos distintos de aquellos que la hayan diseñado. Estos tratarán de maximizar sus propios intereses y disminuir sus pérdidas y/o actuarán en función de sus sistemas de creencias (Russell, 1991; Geddes, 1994). Es por esto que las fallas en la implementación pueden deberse a que:

- a) Los actores busquen cambiar los objetivos iniciales de la política;
- b) Se resistan a la implementación, realizando sólo aportes simbólicos;
- c) Demoren la implementación frente a la incertidumbre que los domina debido a potenciales cambios en las circunstancias políticas y/o a la falta de claridad en la política;

- d) Exista una oposición entre los distintos actores que intervienen en el proceso de implementación y/o entre los que intervienen en esta fase con los que participaron en la decisión y en el diseño; y
- e) El interés, el poder y la voluntad real del decisor en implementar la política (Mena, 1989; Tamayo, 1997; Birkland, 2005; Eissa, 2005).

Por lo tanto, este libro abordará el estudio del proceso del Ciclo de Planeamiento de la Política de Defensa Nacional (2007-2013) en la República Argentina. Nuestra hipótesis sostiene que durante la fase de implementación en el Nivel Estratégico Militar, frente a la ausencia de supervisión estratégica, los actores militares tamizaron las definiciones de la DPND 2009 en el escenario burocrático militar a través de la doctrina militar, donde poseían una ventaja de formación y de recursos humanos.

Aportes desde la teoría de las relaciones civiles-militares

Los supuestos teóricos que ofrece el enfoque de las relaciones civiles-militares brindan también elementos de análisis que nos permiten aplicar al estudio del primer Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional en Argentina. Estos elementos teóricos, a grandes rasgos, permiten una lectura de la interacción entre civiles y militares¹ en clave politológica, es decir, entendiéndola como una relación de poder.

Los primeros elementos teóricos fueron elaborados por Samuel Huntington (1964), quien entendía las relaciones civiles-militares como un sistema compuesto por tres elementos interdependientes: la posición formal y estructural de las instituciones militares en el gobierno, el rol informal y la influencia de los militares en la política y en la sociedad en general, y la naturaleza de las ideologías de los grupos militares y no militares. Desde una perspectiva sistémica, Huntington consideraba que la situación de equilibrio que resultaba de determinada configuración de la “relación entre autoridad,

¹ Nos referimos a los “civiles” en tanto componente político de la relación, que son aquellos responsables de la toma de decisiones en materia de política de defensa y política militar. En ocasiones, aparece el término de relaciones político-militares para denotar este aspecto, puesto que muchos países designan a oficiales militares en puestos de conducción civil, para ejercer desde el cargo de ministro de Defensa, hasta funcionarios de tercer nivel, como subsecretarios y directores. Según el enfoque teórico de las relaciones civiles-militares, el hecho de que oficiales de las Fuerzas Armadas sean designados en puestos de conducción política podría reducir la capacidad de control civil; al respecto, Pion-Berlin (2013) señala que la reducción del mando vertical favorece el control civil.

influencia e ideología de los militares, por una parte, y la autoridad, influencia e ideologías de los grupos no militares, por la otra” (1964, p. 10) conformaba un tipo de control civil que podía o no favorecer la seguridad nacional.²

Desde entonces, el marco analítico propuesto por dicho autor dominó el abordaje teórico de las relaciones civiles-militares, por lo que se ha constituido en un referente indiscutible para esta área temática. Al respecto, Peter Feaver (1996) señala que aspectos tales como su carácter deductivo y la centralidad que sus desarrollos analíticos tuvieron en las academias militares estadounidenses constituyeron las principales razones por las cuales su conceptualización no encontró teorías rivales, aun a pesar de que muchos de sus argumentos han sido objetados posteriormente frente a la evidencia empírica.³

Según este autor (Feaver, 1999) la literatura posterior continuó contribuyendo al entendimiento de las relaciones civiles-militares, pero no constituyó un desafío teórico directo a este paradigma dominante.⁴

Parte de las limitaciones que posee el enfoque de Huntington fueron puestas en evidencia por el sociólogo argentino Ernesto López (2001), quien apuntó correctamente que sus supuestos ofrecían dificultades para ser aplicados al contexto latinoamericano, donde la subordinación militar constituía más la excepción que la norma.⁵

2 Se trata de los conceptos de “control civil objetivo” y “control civil subjetivo”, vinculados al poder relativo de los grupos civiles frente a los militares y al ejercicio de la “profesionalidad militar”. El primero es el tipo de control civil que hace a los militares políticamente neutrales, asegurando la no interferencia de los mismos en la política nacional, en base a una alta profesionalidad que sostiene la ética de la subordinación.

3 Feaver (1996) señala que, si bien en el momento de la publicación de *El Soldado y el Estado* los argumentos teóricos de Huntington eran ampliamente aplicables, la resolución de la Guerra Fría demostró que algunos argumentos podían ser objetados empíricamente, como aquel por el cual entendía que la ideología liberal de los Estados Unidos dificultaría la maximización de la seguridad nacional.

4 Es necesario aclarar que, en forma paralela al aporte de Samuel Huntington, la sociología brindó otro paradigma teórico, a partir del trabajo de Morris Janowitz (1960). La corriente de investigación que se instituyó a partir de su trabajo también centró sus estudios en torno al concepto de profesionalismo, pero, a diferencia de Huntington, consideró que la profesionalidad no asegura per se el control civil sobre las FFAA. Según este enfoque, la autonomía militar debe ser limitada por el control civil, a través de un incremento en los grados de libertad de las autoridades civiles en los procesos de toma de decisión.

5 Ernesto López también propone una revisión de los tradicionales conceptos huntingtonianos de “control civil objetivo” y “control civil subjetivo”, dado que, según el autor, no serían aplicables a los contextos latinoamericanos. Empleando una perspectiva weberiana, López define al control civil subjetivo como un “intento por establecer, alcanzar y mantener la subordinación militar a la autoridad pública sobre la base de la particular adhesión de las clases uniformadas a algún grupo o sector civil. Esta adhesión podría, entre otras cosas, ser fundada en la coincidencia o similitud de opiniones; lealtad personal; o la conveniencia individual, material, institucional y a través de acuerdos”. Por su parte el control civil objetivo refiere al “intento por establecer, alcanzar y mantener la subordinación militar a la autoridad pública en base a la legitimación racional-legal” (López, 2001, p. 99). La traducción es propia.

Mirando entonces el contexto local, López sostenía que “los problemas involucrados en la subordinación militar constituyen uno de los aspectos más significativos y delicados en la evolución de democracias estables” (2001, p. 89)⁶, por lo cual es importante resaltar el nexo entre la configuración de las civiles-militares y la estabilidad democrática, no solo pensando en golpes de Estado, sino en cualquier otra forma de intervención militar directa o indirecta sobre el juego democrático y las instituciones del Estado.

Los procesos de transición y consolidación democráticos que sucedieron tras la tercera ola democratizadora⁷ (Huntington, 1994) acarrearón en muchos países transformaciones profundas sobre el sistema de la defensa nacional, dirigidas a adecuar las políticas y las estructuras institucionales en función de las nuevas condiciones estratégicas del escenario de seguridad –como la construcción de la zona de paz sudamericana– y a reducir el alto grado de autonomía castrense alcanzado tras los años de autoritarismo e intervencionismo militar. En otros Estados, las reformas al modelo de defensa y militar se postergaron por años, conservando los militares importantes márgenes de autonomía y capacidad decisoria.⁸

Teniendo en cuenta la vasta bibliografía en la materia, en general podemos considerar que en los países de la región sudamericana se establecieron dos modalidades de control civil (Gastaldi, 2012).

Uno es el modelo de control político civil, sobre el que ha teorizado fundamentalmente David Pion-Berlin (2005). Según el autor, el control político civil difiere de “las clásicas nociones de control civil, sin importar que sean estas objetivas, subjetivas (modelo de penetración), democráticas o recientes reinvencciones de estos términos” (p. 63). El control político civil refiere a ciertas acciones realizadas por los dirigentes civiles para evitar comportamientos indeseables de las Fuerzas Armadas, como provocaciones

6 La traducción es nuestra.

7 Huntington se refiere así al proceso de transiciones a la democracia desde regímenes autoritarios que se desarrollaron en una treintena de países de Europa, América Latina y Asia, entre los años 1974 y 1990. El autor define a la “ola de democratización” como al “conjunto de transiciones de un régimen no democrático, que ocurren en un determinado período de tiempo y que superan significativamente a las transiciones en dirección opuesta durante ese mismo período. Una ola también implica habitualmente la liberalización o la democratización parcial en sistemas políticos que no se convierten por completo en democracias” (1994, p. 24). Las otras dos olas de democratización procedieron, según Huntington, entre 1828 y 1926, como consecuencia de las revoluciones francesa y estadounidense, mientras que la segunda fue entre 1943 y 1962.

8 Por caso, puede mencionarse a Chile y Bolivia, donde los militares mantienen un rol tutelar como garantes del orden institucional. O el caso de Portugal, cuya carta magna creó un órgano denominado “Consejo de la Revolución”, que funcionó entre 1974 y 1982, facultado para asesorar al gobierno y evaluar la constitucionalidad de las leyes, integrado por miembros de las Fuerzas Armadas (Huntington, 1994). En el caso de Brasil, si bien este país inició su transición a la democracia en 1985, no tuvo un Ministerio de Defensa hasta el año 1999.

o amenazas de golpe de Estado. Este tipo de control civil se orienta a “asegurar la conformidad con las políticas, más que nada en los niveles de mayor jerarquía de las Fuerzas Armadas” (Pion-Berlin, 2005: p. 64). El control político civil, entendido entonces según el criterio de Pion-Berlin, es aquel que se ejerce mediante relaciones interpersonales entre el presidente y los altos mandos militares. Puesto que no media una relación institucional –al menos de manera jerarquizada y excluyente–, la relación interpersonal es el elemento determinante de la cooperación o el conflicto en la relación civil-militar.

La otra modalidad que han adquirido las relaciones civiles-militares es la del control civil basado en instituciones. Trinkunas (2001) utiliza el término “control civil institucionalizado” para señalar los casos en que el control civil se ejerce de modo permanente mediante instituciones del Estado. Según este autor, sólo se puede asegurar el control civil por medio de instituciones. Efectivamente, el control político civil no goza de esa permanencia. Tomando los aportes de Juan Ramón Quintana (2002; 2003; 2005) la falta o déficit de institucionalidad en la relación civil-militar se traduce en vínculos informales y provisorios, sostenidos sobre una especie de pacto tácito de coexistencia civil-militar que conduce a que cada gobierno, al momento del inicio de su gestión, se vea obligado a renovarlo.

A esta corriente institucionalista se suman los aportes de Thomas Bruneau (2005), quien sostiene que las relaciones civiles-militares en Latinoamérica deberían reflejar una “trinidad”, sobre la base de tres elementos clave: control civil democrático, efectividad y eficiencia. Bruneau entiende efectividad como la capacidad de las Fuerzas Armadas para implementar los roles y misiones asignadas, y eficiencia como la capacidad de alcanzar estos objetivos con el menor costo en vidas y recursos. En este enfoque, son las instituciones las que sustentan la “trinidad”: ministerios de defensa, legislaturas, procesos interagenciales y sistemas de inteligencia dirigidos por civiles.

A estas ideas, resulta importante agregarles los análisis de Marcelo Saín (2010). Este autor define como “gobierno civil sobre las Fuerzas Armadas” al patrón o modalidad que adquieren las relaciones civiles-militares bajo un régimen democrático cuando se verifica el ejercicio efectivo del gobierno político-institucional sobre las Fuerzas Armadas y la subordinación efectiva de éstas a las autoridades gubernamentales. Esta modalidad de relaciones civiles-militares supone, según el autor:

el ejercicio efectivo y competente de la conducción gubernamental – ejecutiva y legislativa– sobre las Fuerzas Armadas en todo lo atinente

al establecimiento de las bases legales, orgánicas y funcionales de la defensa nacional; la estructuración y gestión del sistema institucional de gobierno de la defensa nacional y las Fuerzas Armadas; la fijación y el control del cumplimiento de las misiones y funciones institucionales específicas de esas fuerzas; la formulación y gestión de la estructura orgánica, funcional y doctrinal de las mismas; y el tratamiento y abordaje de todas aquellas cuestiones y actividades derivadas del funcionamiento político-institucional de las Fuerzas Armadas o que supongan la vinculación o intervención institucional de éstas. (2010: p. 35-36).

Saín (2010) afirma además que el gobierno civil se optimiza cuando se articula en un contexto caracterizado por un elevado nivel de institucionalización legal de tipo racional-burocrático. Sin embargo, señala que este modelo requiere, además, para su efectiva instrumentación, de la voluntad política de conducción. Al respecto, considera que la falta de una firme voluntad de conducción es un elemento que deriva en el desempeño deficiente del ejercicio del gobierno político-institucional sobre las Fuerzas Armadas. De acuerdo al autor, esta falta de voluntad para la efectivización de un ejercicio competente del mando, puede deberse a diversos factores, ya sea por indiferencia frente a la cuestión castrense, por considerar inoportuno o no querer asumir los costos de dicho ejercicio, o también la falta de conocimiento técnico-profesional sobre los asuntos de defensa que generan fallas o déficits en la conducción. Dicho con otras palabras: sin voluntad de conducción las instituciones no aseguran *per se* el control civil sobre las Fuerzas Armadas.

Como puede observarse, los estudios sobre relaciones civiles-militares en América Latina suelen ponderar el efecto o implicancia de los elementos políticos-relacionales, o bien, los *político-institucionales sobre el control civil. De cualquier modo, es interesante señalar algunos aspectos del modelo argentino de control-civil, tal vez, uno de los más avanzados de la región en términos institucionales (Battaglini, 2010).*

El modelo de control civil en Argentina es resultado de un largo proceso de ingeniería institucional (Gastaldi, 2012). Este modelo empezó a forjarse luego de la recuperación de la democracia, y si bien no estuvo desprovisto de avances y retrocesos⁹, no logró consolidarse sino hasta el gobierno de

9 Ernesto López (1994) da cuenta de las dificultades que tuvo este proceso en el campo político. El caso tal vez más paradigmático sea la sanción de la Ley de Defensa Nacional. En abril de 1985, la Unión Cívica Radical (UCR) presentó en la Cámara de Diputados el primer proyecto de ley, que fue aprobado cuatro meses después a pesar de la oposición del bloque peronista; en su paso por el Senado, volvió a encontrar obstáculos en su tratamiento como consecuencia de una división interna en el peronismo, que terminó presentando tres proyectos alternativos que fueron compatibilizados –junto al proyecto de ley de la UCR– en un solo proyecto para octubre de 1986. Éste, tras su remisión a la cámara de origen, no obtuvo tratamiento. Al año siguiente, después del primer

Néstor Kirchner, en el año 2006.

La modalidad altamente represiva del régimen autoritario que se instauró en 1976 en el marco del denominado “Proceso de Reorganización Nacional”¹⁰, así como la derrota militar ante el Reino Unido en la Guerra de Malvinas –que propició un escenario de salida en base a un esquema de transición “no pactada” o “por colapso” (O’Donnell, 1988 y 1989; López, 2007)– se constituyeron como dos elementos que marcaron ostensiblemente la relación civil-militar tras la recuperación de la democracia.

Ernesto López (2007, p. 26) afirma que el caso argentino podría resumirse como una “transición peculiar”, puesto que el gobierno de Alfonsín no logró la “plena ocupación de los espacios y recursos de poder por parte de los civiles, que los ubicara en una sólida posición de predominio y control con respecto a los militares”. Esto se evidenció a través de la cuota de poder remanente con la que contaron los militares y sus aliados tras la transición, a través de lo cual lograron bloquear algunas iniciativas gubernamentales o limitar sus opciones en el proceso de toma de decisiones (Sidicaro, 2007; McSherry, 2008; Battaglini, 2010; Eissa, 2015).

Coincidiendo con Jorge Battaglini, si bien las Fuerzas Armadas se habían retirado del poder como consecuencia de una derrota militar, esta no fue provocada por un actor doméstico, sino por una potencia extrarregional, lo que indudablemente tuvo incidencia en el relacionamiento civil-militar, ya que “los actores que intentaban implementar el control civil no eran los mismos que habían derrotado militarmente a los militares” (2010, p. 175).

A pesar de estas limitaciones, Alfonsín emprendió un firme proceso de contracción del poder militar que reconfiguraría las relaciones entre civiles y militares. Tal como señala Battaglini, la “política militar de Alfonsín se ha transformado en un piso que persiste hasta la actualidad. Todos los gobiernos que lo sucedieron mantuvieron, y algunos profundizaron, las medidas adoptadas por él” (Battaglini, 2010, p. 181). De estas medidas sobresale, a nuestro entender, un elemento que se constituiría como un aspecto clave para el modelo de control civil que empezaba a delinearse. Se trata de la reforma¹¹

levantamiento militar de abril de 1987, las dos principales fuerzas políticas acordaron un nuevo proyecto, que fue aprobado en Diputados a fines de ese año. Recién en abril de 1988, el proyecto fue aprobado en el Senado y la ley que fue sancionada –Ley N° 23.554 de Defensa Nacional– no fue reglamentada sino hasta el año 2006.

10 En adelante Dictadura Militar (1976-1983).

11 Ver Ley N° 23.023 y Decreto N° 436/84. Esta reforma incluyó la concentración de las funciones de los Comandantes en Jefes de las Fuerzas Armadas en la figura del Presidente de la Nación como único Comandante en Jefe; la degradación de éstos a Jefes de Estado Mayor General y la delegación en el ministro de Defensa de facultades que eran ejercidas por el Presidente, tales como disponer los nombramientos o cambios de destino

por la cual se empoderó al Ministerio de Defensa mediante la decisión de colocar a las Fuerzas Armadas bajo su conducción civil.¹² Otras medidas de importancia fueron el achicamiento de la organización militar, la reforma del Código de Justicia Militar, la resolución de los conflictos limítrofes pendientes, el aumento de la cooperación con los países vecinos y el traspaso de Gendarmería y Prefectura Nacional de la órbita del Ejército y la Armada al Ministerio de Defensa.¹³

A pesar de lo que significaron estas políticas como contribución al establecimiento del control civil, las relaciones civiles-militares durante este período estuvieron particularmente marcadas por el rumbo que adquirieron los juicios a los militares implicados en los crímenes cometidos durante la Dictadura Militar (1976-1983). Dicho proceso judicial exacerbó las diferencias existentes entre las preferencias de la dirigencia política y de la mayor parte de la sociedad, que reclamaban el juzgamiento de los responsables de las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura, y de los militares, quienes demandaban una “solución política”.

La ola de levantamientos militares demostró que resultaba imperioso encauzar un proceso de reforma institucional que determinara una pauta legal que permitiese afirmar la subordinación militar. En este marco, la sanción de la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional en 1988 se consagró como un paso decisivo en esa dirección. También se convirtió en la piedra fundamental sobre la que se erigiría el modelo de control civil argentino, el cual fue materializándose bajo los siguientes gobiernos.

Tras la represión de la última rebelión carapintada de diciembre de 1990, en el gobierno de Carlos Menem, se logró establecer la plena subordinación militar (Canelo, 2010). Menem ejecutó, en materia de derechos humanos, una política claramente conciliatoria –tras decretar los indultos– y, a la vez, continuó reduciendo la autonomía militar y afirmando el control civil, dando inicio a un nuevo ciclo de relacionamiento civil-militar que tendría una dinámica pendular (Gastaldi, 2012).¹⁴

del personal superior, los retiros y bajas y el ejercicio de facultades disciplinarias (López, 1994; Canelo, 2012).

12 Por “conducción civil” entenderemos el ejercicio por parte de las autoridades gubernamentales del gobierno y gestión de los asuntos de la política de defensa nacional y la política militar. Coincidiendo plenamente con Marcelo Saín, desde la reapertura democrática, los sucesivos gobiernos hasta la llegada de Néstor Kirchner dejaron que “las instituciones castrenses gestionen los asuntos de la defensa y autogobiernen sus propias fuerzas, dando forma con ello a una sistemática delegación de la conducción” (2010, p. 188). Por tal motivo, caracterizaremos dicha actuación como conducción civil delegativa. Ver también Montenegro (2013).

13 Para un mayor detalle de estas políticas, ver Battagliano (2010).

14 Se considera que las relaciones civiles-militares durante la administración menemista manifestaron una

Durante los años siguientes, el Congreso actuó decididamente en la reducción de la autonomía militar (Pion-Berlin, 2001), a través de la sanción de un conjunto de normas que continuaron delimitando el rol de las Fuerzas Armadas en democracia: la Ley 24.059 de Seguridad Interior, que definió y delimitó el empleo subsidiario de las fuerzas armadas en operaciones de seguridad interior ante situaciones de carácter excepcional, previa declaración del estado de sitio; la Ley del Servicio Militar Voluntario, que otorgó al Ministerio de Defensa la facultad del “planeamiento, dirección y coordinación del proceso para la prestación, registro y verificación del Servicio Militar Voluntario”, reservando a las Fuerzas Armadas las cuestiones vinculadas a la instrucción militar de los soldados; la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas que estableció los escenarios de empleo del instrumento militar; y Ley 25.520 de Inteligencia Nacional, que determinó el rol de la inteligencia militar y clausuró el denominado “consenso básico en materia de Defensa y Seguridad”. Es decir, un acuerdo interpartidario de “carácter general y mayoritario resultante de una serie de acuerdos alcanzados y efectivizados entre los sucesivos gobiernos democráticos y las principales fuerzas partidarias de la oposición” (Saín, 2001, p. 11).¹⁵

Como puede verse, la sanción de la Ley 23.554 de Defensa Nacional permitió la lenta edificación en el país de un modelo de control civil de tipo institucional (Gastaldi, 2012), que fue cimentándose con el devenir de los años a partir de la implementación de un vasto plexo normativo en materia de defensa. No exento de avances y retrocesos, y tras la sanción de las Leyes de Seguridad Interior (1992), de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (1998) y de Inteligencia Nacional (2001), este proceso de institucionalización se completaría fundamentalmente en el año 2006, tras la sanción del decreto reglamentario de la Ley de Defensa Nacional (Decreto N° 727/06) y del

dinámica pendular, puesto que las mismas oscilaron entre mayores y menores niveles de cooperación. Por un lado, los indultos decretados por el entonces mandatario y la participación de los militares en misiones de paz fueron las medidas más importantes que lograron un estadio de cooperación en la relación civil-militar. No obstante, algunas políticas tales como la restricción presupuestaria, la eliminación del servicio militar obligatorio, la privatización de las empresas militares estatales y la desarticulación de emprendimientos productivos para la defensa, junto a la apertura de procesos judiciales por robo de bebés y las “autocríticas institucionales”, actuaron como elementos que tensionaron la relación civil-militar. Para un mayor detalle de estos hechos se sugiere ver Canelo (2010).

15 Saín sostiene que sobre dicho consenso básico se formalizaron los criterios políticos fundamentales de las políticas de defensa y seguridad: “la conceptualización de la defensa como el esfuerzo nacional destinado a conjurar todo tipo de agresiones militares [estatales] de origen externo, la distinción legal e institucional entre la defensa nacional y la seguridad interior, la definición de las instituciones castrenses como instrumentos militares de la defensa nacional, la expresa prohibición de que las Fuerzas Armadas produzcan inteligencia referida a los asuntos de política interna del país y el carácter excepcionalísimo que tendría toda eventual intervención militar para conjurar situaciones vulneratorias de la seguridad interior” (2001: p. 10-11).

ordenamiento normativo subsiguiente que permitió ampliar la capacidad del Ministerio de Defensa de “formular políticas, controlar su ejecución e incrementar, por lo tanto, las áreas del Ministerio bajo control civil” (Battaglino, 2011, p. 245).

Este breve recorrido histórico nos permite ver, entonces, al modelo de control civil argentino como resultado de un largo proceso de ingeniería institucional, el cual coloca a las instituciones como el elemento determinante de la relación civil-militar (Gastaldi, 2012). En este esquema, la subordinación militar se sostiene, tal como afirma Ernesto López (2001), sobre un criterio de legitimación de tipo racional-legal, en tanto el ejercicio del control civil se realiza a través del liderazgo del Ministerio de Defensa a partir del diseño, formulación, ejecución y supervisión de la política de defensa y la política militar. Es decir, mediante el establecimiento de normas legales y procedimientos institucionales que impiden o cercenan la autonomía política de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, y tal como lo ha destacado Saín (2010), la voluntad de conducción es clave para hacer valer lo establecido en normas y procesos, aspecto que se verá más adelante, cuando describamos la dinámica entre los actores del Nivel Estratégico Nacional y del Nivel Estratégico Militar frente al primer Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional.