





¿LA IRRELEVANCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS?
LA POLÍTICA DE DEFENSA ARGENTINA
(1983 - 2010)



SERGIO G. EISSA
¿LA IRRELEVANCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS?
LA POLÍTICA DE DEFENSA ARGENTINA (1983 - 2010)

ARTE & PARTE

Eissa, Sergio G.

¿La irrelevancia de los Estados Unidos? La política de defensa argentina 1983-2010. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Arte & Parte, 2015.

586 p. : il. ; 21x14 cm.

ISBN 978-987-665-131-8

1. Ciencia Política. I. Título
CDD 320

© Sergio G. Eissa

© Diseño y arte de tapas: Arte & Parte

ISBN: 978-987-665-131-8

Arte & Parte
es un sello de Artnovela Ediciones SRL
www.artnovela.com.ar
consultas@artnovela.com.ar
+54 011 4988 1155

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita de los titulares del copyright, bajo las sanciones establecidas por las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la fotocopia y el tratamiento informático.

A la memoria de mi padre José Elio Eissa.



AGRADECIMIENTOS

Los agradecimientos deberían ocupar casi la misma cantidad de páginas que el cuerpo principal de este libro, pero lamentablemente no es posible.

En primer lugar, tengo que agradecer a la universidad pública. Gracias a ella, he accedido al título de Licenciado en Ciencia Política y he podido concluir mi Doctorado en Ciencia Política, siendo este libro la materialización de mi tesis. Pertenezco a la primera camada del doctorado y, por ello, fue fundamental el apoyo de Marcelo Cavarozzi y de Alicia Lissidini, quienes me permitieron desarrollar esta “idea loca” de estudiar la política de defensa argentina desde la óptica de las políticas públicas.

Ha sido también un largo trayecto que demuestra que es posible, aunque difícil, hacer un doctorado, trabajar como politólogo en el Estado, ejercer la docencia y tener una familia: cuando empecé mi hija mayor aún no tenía un año y en ese lapso también nacería mi segundo solcito.

Agradezco a mis amigos y amigas, con los que he compartido ideales, sueños, la defensa de la universidad pública, la pasión por la ciencia política y el placer de *hacer* en el Estado. A Iván Poczynok, Sergio Caplan, Sol Gastaldi, Maira Belén Vásquez, Daniel Rodríguez, Elina Zacarías Di Tullio, Ricardo Laleff Ilieff, Luciano Anzelini y Gualterio Báez, por sus aportes, observaciones y críticas. Así como a los alumnos de las carreras de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Nacional de San Martín, por soportar estoicamente mis reflexiones respecto de la defensa nacional. Obviamente, le doy también las gracias a referentes y colegas de ambas instituciones que siempre me acompañaron, en distintas etapas de mi carrera profesional, en este aprendizaje: Miguel de Luca, Gabriela Ippolito O'Donnell y Elsa Llenderrozas.

Por último, y en función de algunas sugerencias realizadas por el prestigioso jurado que tuve en la defensa de la tesis doctoral —Jorge

Battaglini, Rut Diamint y Julián Bertranou—, incorporé y corregí algunos aspectos del texto original con la asistencia de María Luz Mayo. Asimismo, debo agradecer a Micaela Vacca que tuvo a su cargo la corrección del libro, que con su trabajo mejoró ostensiblemente la calidad de este texto. Obviamente, soy el único responsable de la versión final que hoy presento.

Sin dudas, no hubiera podido llegar hasta acá sin el apoyo de Miguel Pesce, Eduardo Estévez y Ángel Tello. Ellos me introdujeron en los temas de defensa y seguridad pública. A Diego Gorgal le agradezco las oportunidades que me ha brindado y a José Luis Sersale, su humanidad y paciencia. Por último, mi reconocimiento a Clelia Guiñazú, quien ha sido la timonel de este barco que, cuando creí que me estaba ahogando, siempre estiró su mano para sacarme a flote.

A mis padres que, gracias a sus esfuerzos, han contribuido a que este libro haya podido ser publicado. Como muchos argentinos, son hijos/nietos de inmigrantes que se esforzaron toda su vida para que sus dos hijos pudieran realizarse humana y profesionalmente. A mi hermana: una ladera con la que puedo contar en todo momento.

Finalmente, mi mujer y mis hijas han sufrido y disfrutado los altibajos de este proyecto profesional. Mercedes e Iara son mis dos soles que día a día iluminan mi vida. A Cecilia, mi colega y mi compañera en la vida: sin vos nada sería posible.

Buenos Aires, 31 de marzo de 2015

INTRODUCCIÓN

“Predica lo que practicas”.

George Withers, Lucila Santos y Adam Isacson

PRELUDIO

Durante la investigación para este trabajo, tuve la oportunidad de entrevistar a una ex funcionaria del Ministerio de Defensa. Al comentarle que quería estudiar la dinámica decisoria en la política de defensa argentina entre 1983 y 2010 para analizar cómo habían sido problematizados algunos temas que consideraba claves: *a)* las hipótesis de conflicto interestatales, *b)* las operaciones de paz bajo mandato de las Naciones Unidas, y *c)* las “nuevas amenazas”—específicamente, en este último caso, el narcotráfico y el terrorismo, en tanto que estos habían sido tópicos relevantes que los Estados Unidos querían imponer a las Fuerzas Armadas de la región—, me dijo, sorprendentemente, que esta propuesta era irrelevante porque las “nuevas amenazas” no habían formado parte de la agenda de defensa de la República Argentina. Abandoné la entrevista dudando, sin entender si se refería al pasado y/o a la actualidad, o si su afirmación se refería a la agenda de defensa o a la agenda pública. Por los avances que ya tenía, intuía que dichos temas habían sido parte del debate no sólo en la agenda pública, sino también en la agenda de defensa. Algunos hechos terminarían por reforzar mis presunciones.

Durante 2005, Gisela Armerding sostuvo que “debemos tener presente que las amenazas tradicionales persisten y que las ‘nuevas amenazas’ pueden eventualmente evolucionar desde conflictos intraestatales hacia otros interestatales, por la expansión de estas más allá de las fronteras de un determinado país” (2005: 9). Por otro lado, Fabián Calle afirmó que en ciertos medios especializados en temas de defensa de la región se ha comenzado a hablar de una nueva doctrina militar chilena, que se basaría en una postura netamente ofensiva. En este escenario, el obje-

tivo no sería el equilibrio de fuerzas, sino la preeminencia. Aunque el paralelismo con Israel parece forzado, y aunque el gobierno de Chile no ha confirmado esta supuesta estrategia, una mirada más detallada sobre los sistemas de armas antes adquiridos por el país mostraría que no todo parece limitarse al *soft power* o los silencios constructivos¹ (2007: 21).

Durante 2003, el ex presidente y candidato presidencial Carlos Menem sostuvo que había combatir al delito sacando a los militares a la calle². Por otro lado, en junio de 2010 —27 años después del retorno de la democracia y habiendo pasado casi 22 años desde la sanción de la Ley 23554 de Defensa Nacional—, el en ese momento cardenal primado de la Argentina, Jorge Bergoglio, presentó —rodeado de políticos de diferentes extracciones políticas como Roberto Dromi (PJ no oficialista), Horacio Jaunarena (UCR), Margarita Stolbitzer (GEN, ex radical), Ernesto Sanz (UCR), Francisco de Narváez (PJ no oficial) y el ministro de Seguridad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Guillermo Montenegro, entre otros—, el Contrato Social para el Desarrollo. En este documento se sostenía que debía conformarse un sistema integral de seguridad pública y defensa —en clara violación a la Ley de Defensa y la Ley de Seguridad Interior—, incluyendo en el campo de la defensa al narcotráfico, el tráfico ilegal de armas, el lavado de dinero y el terrorismo, para terminar con “el vacilar de las palabras y acciones”³.

En síntesis, a pesar de que las hipótesis de conflicto con Chile y Brasil habían sido suspendidas en los años 80, y que el “consenso básico” (Sain, 2010) había excluido a las Fuerzas Armadas de la seguridad interior y a las “nuevas amenazas” como hipótesis de empleo de la política de defensa en Argentina, ese pensamiento continuaba presente en la agenda pública. ¿Habría continuado también este debate en la agenda de defensa?

Como sostiene Marcelo Sain, entre 1983 y 2001 había habido en “las relaciones cívico-militares un permanente contrapunto legal y político entre dos tendencias simultáneas y antagónicas acerca del papel institucional y las misiones y funciones de las Fuerzas Armadas con relación a la seguridad interior” (2001: 1). La pregunta que nos podemos

1 Ver la interesante respuesta de J. Battaglini (2008).

2 Menem promete volver a sacar al Ejército a la calle (2003, 26 de abril). Disponible en: www.hoy.com.ec.

3 Verbitsky, H. (2010, 20 de junio), El banco de suplentes, en *Página /12*.

hacer es por qué frente a ese contrapunto, los principios consagrados — el consenso básico (Sain, 2000b)— en el *corpus* legal de las leyes 23554 de Defensa Nacional, de 1988, 24059 de Seguridad Interior, de 1992, y 25520 de Inteligencia Nacional, de 2001, esto es, la separación entre defensa y seguridad interior, habían perdurado y resistido a lo largo de casi 30 años —pensemos que la Ley de Defensa Nacional fue recién reglamentada en 2006—; más aún, cuando algunas agencias de los Estados Unidos y algunos sectores civiles y militares de nuestro país impulsaron constantemente desde la década de los 90 que las “nuevas amenazas”, concepto contenedor de la problemática del narcotráfico y del terrorismo, se convirtieran en la nueva hipótesis de empleo de las Fuerzas Armadas.

PRESENTACIÓN

El análisis del proceso de la política de defensa entre 1983 y 2010 refleja la “lucha” por el significado del término “defensa nacional” en la República Argentina. En efecto, la redefinición de la política de defensa a principios de los 80 no era inocua para los actores políticos y sociales que intervinieron en ese debate, porque suponía poner fin a un ciclo de recurrentes intervenciones de las Fuerzas Armadas en el sistema político que se había iniciado en 1930 y, por otro lado, implicaba establecer hacia el futuro cuál debía ser la misión de los militares en un régimen democrático. Las experiencias internacionales indicaban, como la *Posse Comitatus Act* de 1878 en los Estados Unidos, que el apartamiento de los militares de cualquier rol en la seguridad pública era uno de los pasos que necesariamente se debía dar. Sin embargo, ese pequeño gran paso estaba a contramano de la historia de nuestro país y en aparente contradicción con la agenda que algunas de las agencias estadounidenses impulsaban hacia la región, que suponía redefinir el rol de las Fuerzas Armadas para involucrarlas en asuntos de seguridad interior como, por ejemplo, en la lucha contra el narcotráfico.

Una vez concluida la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos definieron sus requerimientos de seguridad en términos de la competencia bipolar con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) (Tul-

chin, 1990). La Doctrina Truman y el Principio de Contención (Kennan, 2001) sostenían que la URSS debía ser “contenida” mundialmente más que derrotada en un enfrentamiento global⁴. En este contexto, el objetivo político de Estados Unidos hacia América Latina fue conseguir las condiciones “en las cuales la subversión estuviera ausente o al menos controlada” (Tulchin, 1990: 222). La meta fue lograr la estabilidad de la región sin importar si para alcanzarla se tuviera que brindar apoyo a gobiernos no democráticos. En efecto, la escalada en la actitud confrontacionista de la Unión Soviética en diversas partes del planeta y la crisis de los misiles en Cuba, abrieron un amplio debate en los Estados Unidos cuyo compromiso con la democracia, de por sí ambivalente, quedó completamente erosionado. Tanto John Kennedy (1961-1963) como su sucesor Lyndon B. Johnson (1963-1969) adoptaron el concepto de contrainsurgencia⁵, formulado por Maxwell Taylor, como uno de los componentes de su política de defensa. En Argentina, esta doctrina se reflejó en el Plan Conintes (Conmoción Interna del Estado, 1959)⁶ que consistió en poner a las Fuerzas Armadas y de seguridad a efectuar tareas de seguridad interior (Romero, 1994; Rapoport, 2000). Producido el golpe de Estado en 1966, el dictador Juan Carlos Onganía alineó la política exterior con los EE.UU. y adscribió a la Doctrina de Seguridad Nacional, “fundada en una hipótesis de guerra interna permanente en distintos frentes”, en la cual las Fuerzas Armadas no sólo debían defender la integridad territorial sino fundamentalmente “las fronteras ideológicas que separaban, dentro de cada comunidad, a los partidarios del bloque occidental y cristiano de los adherentes al mundo comunista” (Rapoport, 2000: 631). Esta doctrina estuvo vigente hasta bien entrados los 80 en América Latina⁷.

Si se analizaran las dos últimas décadas del siglo XX, se verificaría que la crisis centroamericana, que monopolizó durante los 80 la política de EE.UU. hacia Latinoamérica, llegó a su fin a principios

4 Ambas potencias reconocían que esa posibilidad era inviable debido a la Destrucción Mutua Asegurada (DMA).

5 Este concepto tiene dos variantes: la estadounidense y la francesa, esta última utilizada en la guerra en Indochina y Argelia.

6 Aplicado a partir de la gestión de Arturo Frondizi (decretos 9880/58 y 2628/60). Ver Rearte, E. (2007), El Plan CONINTES (2007, 16 de marzo), en *Página/12*.

7 En Argentina, la ley 16970 fue recién derogada el 13 de abril de 1988 al sancionarse la Ley 23554 de Defensa Nacional.

de los 90 gracias al trabajo del Grupo de Contadora⁸. El éxito de este proceso de paz, el fin de la Guerra Fría y el creciente flujo migratorio de mexicanos hacia Estados Unidos, produjo una diferenciación en la percepción de los Estados Unidos de la seguridad con respecto a América Latina: Centroamérica pasó a ser relativamente más relevante que Sudamérica para ese país.

En el nuevo siglo, especialmente a partir de septiembre de 2001, se observa una fragmentación de las agendas de defensa de los países latinoamericanos debido, básicamente, a la superposición de dos dimensiones: *a)* la dominada por la agenda de los EE.UU. hacia la región, y *b)* la correspondiente a las realidades regionales (Hirst, 2004). El entrecruzamiento de esos dos planos ha dejado “intersticios” que han permitido a algunos países de la región fijar posiciones frente a algunos *issues* de la agenda de seguridad de los Estados Unidos (terrorismo y narcotráfico, por ejemplo) que no se corresponden con los intereses de la potencia hegemónica. Entonces, la respuesta que cada país ha dado a esos temas no se ajusta totalmente a las políticas diseñadas en Washington, sino que también responde a la realidad subregional en la cual están insertos. Como resultado de la intersección de esas dos dimensiones, “se ha desarrollado una gran diferencia entre la Región Andina y el Cono Sur, en lo referente a los contenidos de las agendas de seguridad” (Hirst, 2004: 107).

8 En enero de 1983, los cancilleres de Colombia, México, Panamá y Venezuela se reunieron en la Isla Contadora (Panamá), con el propósito de plantear una iniciativa de paz conjunta para el conflicto centroamericano, creando al efecto el Grupo de Contadora. El 22 de julio de 1985, el grupo se dirigió a la comunidad latinoamericana invitándola a participar, de manera más decidida, en las tareas que promovía el grupo, mediante el establecimiento de un mecanismo de apoyo político que facilitara el éxito de su gestión. Poco después, los cancilleres Dante Caputo de la Argentina, Olavo Setúbal de Brasil, y Enrique Iglesias de Uruguay se reunieron en la ciudad uruguaya de Punta del Este (Uruguay) entre el 21 y 23 de junio, con el objeto de analizar la situación de Centroamérica y los temas referidos a la posición económico-financiera del continente. El día 23, los tres coincidieron en apoyar la posición del Grupo de Contadora, que si bien no logró establecer una fórmula de paz aceptable para todas las partes involucradas, sentó los fundamentos para que emergiera dicho plan en los años siguientes. El llamado Acuerdo de Paz de Esquipulas, surgió gracias a los esfuerzos de Contadora y permitió reformular completamente la política centroamericana.

Frente a la securitización⁹ de las “nuevas amenazas” y a la persistente influencia política de los Estados Unidos para tratar de involucrar a las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico, no todos los países del Cono Sur acompañaron las pretensiones de EE.UU.

En este contexto, las preguntas que nos hacemos son las siguientes: pese a la asimetría de poder de los Estados Unidos y a su presencia hegemónica en la región, ¿ha podido Argentina diseñar su agenda de defensa autónomamente? ¿Cuáles han sido los factores que han influido en la conformación de esta agenda?

En el presente trabajo, sostendremos que los factores domésticos han influido en la forma en que algunos temas se han “problematizado”¹⁰ en la agenda de defensa de la Argentina entre 1983 y 2010. En otras palabras, la definición de la política de defensa ha permitido que ciertos temas de relevancia para los Estados Unidos hayan sido problematizados por los actores políticos y sociales y por los decisores políticos de manera autónoma, en relación con los intereses de la superpotencia hacia la región. En este sentido, esa capacidad para definir autónomamente la orientación de la política de defensa se encuentra vinculada al proceso de fortalecimiento del Ministerio de Defensa con respecto a las Fuerzas Armadas y al rol de algunos actores sociales y políticos, especialmente en el ámbito del Congreso de la Nación. Mientras la primera etapa de este proceso fue esencialmente legislativa, la segunda, ya en la primera década de este siglo, fue fundamentalmente ejecutiva, en la cual el Ministerio de Defensa cumplió un rol central.

De esta manera, estudiar cómo han sido problematizados los temas de interés de los Estados Unidos para con la región arroja luz sobre la definición de la política de defensa y de sus por qué, es decir, qué actores han intervenido y cuáles han sido los factores que han influido en el proceso decisorio. Para ello, se prestará especial atención a temas tales como las “nuevas amenazas” (específicamente el narcotráfico y el terrorismo), las operaciones bajo mandato de las Naciones Unidas y los percepción sobre los conflictos interestatales entre 1983

9 Se refiere al proceso por el cual fenómenos que eran domésticos y no militares adquirieron “relevancia en el escenario estratégico como amenazas y/o fuentes de riesgo e inestabilidad para los Estados” (Gorgal, 2004: 300).

10 Existen muchas cuestiones, pero no todas son problematizadas. Cuando una cuestión es problematizada, ingresa en la agenda pública y ese proceso implica una definición de la cuestión (Villanueva, 1993).

y 2010, que la Argentina había tenido tradicionalmente con la República de Chile, la República Federativa del Brasil y el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

Seleccionamos a las “nuevas amenazas” (narcotráfico y terrorismo) porque las agencias estadounidenses, como el Comando Sur, presionaron para introducirlas en la agenda regional, a los efectos de que se conviertan en hipótesis de empleo de las Fuerzas Armadas. Por otro lado, los conflictos interestatales y las operaciones de paz —en las cuales nuestro país empezó a participar activamente a partir de los 90, siendo los casos más paradigmáticos el envío de tropas a Chipre y Haití—, fueron elegidos como variable de control. Se realizará una comparación entre tres periodos (1983-1991, 1992-2001 y 2002-2010), que han sido seleccionados en función de los cambios que se produjeron en los factores externos y domésticos, con el objeto de intentar dejar constantes (*ceteris paribus*) algunos de estos factores en cada una de las etapas del estudio.

¿POR QUÉ LAS TEORÍAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

La política de defensa es una política pública y pese a ello, durante muchos años, la perspectiva geopolítica predominó en los estudios de política de defensa. Ese pensamiento, forjado en las escuelas de guerra de las Fuerzas Armadas, continuó siendo central en las décadas subsiguientes, incluso luego del retorno a la democracia en Argentina, aunque incorporando elementos de la matriz realista de la teoría de las relaciones internacionales (Russell, 1992; Colacrai, 1992). En la medida en que las ciencias sociales cobraron fuerza nuevamente, a partir de 1983, aparecieron otras perspectivas teóricas.

Los estudios de las relaciones cívico-militares tuvieron un fuerte impulso durante los 80 y la segunda mitad de los 90. Estas investigaciones buscaron responder a la pregunta sobre cuál era el rol de las instituciones militares latinoamericanas en democracia; es decir, surgieron análisis de la cuestión militar y el control civil de las Fuerzas Armadas, a partir de los trabajos liminares de Janowitz (1989) y Huntington (1995).

Sin embargo, los trabajos que buscaron definir una nueva “misión” para las Fuerzas Armadas fueron más bien escasos desde el retorno a la democracia en Argentina. En esos contados libros y artículos, la pregunta que se hacían sus autores no era tanto sobre cómo ejercer el control de las Fuerzas Armadas, sino cómo asignarles una misión que se adecuara,

por un lado, a la nueva realidad regional y nacional y, por el otro, se alejara de la Doctrina de Seguridad Nacional y de los intentos securitistas que subyacían a los conceptos de “nuevas amenazas” y la redefinición de la seguridad en términos más amplios¹¹.

Nuestro trabajo sostiene que la política de defensa argentina fue diseñada en los 80, a partir de tres principios liminares:

- a) la supresión de las hipótesis de conflicto con los países de la región¹²;
- b) el gobierno civil de la política de defensa¹³; y
- c) la separación de las esferas de la seguridad interior o pública (*law enforcement*) y la defensa nacional.

En función de ellos, nos preguntamos por qué estos principios, materializados en un conjunto de normas, se mantuvieron inalterados pese a los cambios de gobierno y las transformaciones del sistema internacional, y también a las presiones de algunas de las agencias estadounidenses para involucrar a las Fuerzas Armadas en temas de seguridad interior, lo cual constituía una violación de uno de los principios liminares “acordados” a principios de los 80. Para estudiar estos *por qué*s, nos resulta insuficiente el instrumental teórico que brinda la disciplina de las relaciones internacionales. Por ello, adoptamos un enfoque de políticas públicas *relacional*, en el cual el Estado y la sociedad tienen un rol central en el diseño de las políticas públicas, y se propone un modelo que, a partir del proceso de hechura política, incorpora elementos de otras matrices analíticas de la teoría de las políticas públicas.

En ese marco analítico, los actores políticos, sociales y externos intervinieron en distintas etapas del proceso de diseño de la política pública, en función de sus intereses y sistemas de creencias. Ahora bien,

11 Iván Poczynok (2012) realiza un interesante análisis en el cual correlaciona los debates en la agenda pública con los debates académicos. Existieron algunas excepciones a estas dos líneas de trabajo que buscaron definir un rol para las Fuerzas Armadas en democracia, sin que ello significara un retorno al pasado, y/o plantearon su preocupación sobre la situación del instrumento militar argentino. Entre ellos, se pueden mencionar a Ernesto López, Thomas Scheetz, Marcelo Sain y Germán Montenegro.

12 No debe confundirse la decisión política de suprimir las hipótesis de conflicto con los países vecinos con la metodología de planeamiento estratégico militar.

13 El concepto le pertenece a Marcelo Saín (2010).

dicho proceso estuvo influenciado por factores domésticos y sistémicos (externos)¹⁴ que moldearon los escenarios en los cuales tuvo lugar la “lucha” por la definición del concepto de defensa nacional. Ese debate no fue neutral, porque esa definición conceptual implicaba la adopción de un tipo de política de defensa, una determinada distribución de recursos presupuestarios al interior del Estado y la definición de una misión para las Fuerzas Armadas.

En función de lo expuesto, argumentaremos que:

- a) Los factores domésticos han influido en la problematización de los *issues* de la agenda de defensa argentina que hemos elegido para estudiar. A pesar de las presiones políticas de los EE.UU.¹⁵ para que el narcotráfico y el terrorismo ingresaran en la agenda de defensa, entre 1983 y 2010, la problematización de esos temas en la agenda gubernamental no ha respondido a los intereses de la política exterior de ese país, sino a los factores domésticos argentinos.
- b) Las Fuerzas Armadas intentaron bloquear y/o modificar las definiciones adoptadas por el nivel estratégico nacional (Poder Ejecutivo —Ministerio de Defensa— y Poder Legislativo) en materia de política de defensa. El éxito de este bloqueo y/o modificación fue inversamente proporcional al fortalecimiento del nivel estratégico nacional (Poder Ejecutivo, Ministerio de Defensa) en el pleno ejercicio de la conducción de la política de defensa nacional.

b.1) Frente a la debilidad del nivel estratégico nacional, resultó decisivo en el caso argentino en particular, la convergencia de intereses y sistemas de creencias entre los actores políticos (funcionarios del Poder Ejecutivo, legisladores y políticos de la oposición) y actores sociales (académicos especialistas en el tema, ONG) en la problematización de la política de defensa nacional, y la falta de uniformidad de la postura de los militares frente a la utilización de las Fuerzas Armadas frente a las “nuevas amenazas”. Se reconoce así, una primera fase legislativa y, una segunda, en la cual el Ministerio de Defensa con-

14 No debe confundirse esta expresión con los conceptos de “cambio sistémico” o “cambio de sistema”.

15 No consideramos a los Estados Unidos como un actor uniforme. Existen pujas entre las diferentes agencias y organismos de la administración federal estadounidense. Entenderemos entonces la referencia a ese país bajo esta consideración.

solidó su protagonismo. De esta manera, se logró evitar que se modificaran los principios del consenso básico.

b.2) En este sentido, sobre todo durante la primera fase, las políticas diseñadas en los ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía influyeron, directa o indirectamente, para acotar los márgenes de maniobra de unas Fuerzas Armadas que intentaban continuar siendo autónomas con respecto a la definición de sus orientaciones estratégicas.

b.3) Esta constelación de actores debió resistir las presiones en sentido contrario, no solamente de los actores del Departamento de Defensa de los Estados Unidos —particularmente del Comando Sur—, sino también de algunos líderes políticos argentinos, académicos especialistas en el tema e importantes sectores de las propias Fuerzas Armadas.

HOJA DE RUTA

A fin de poner a prueba las consideraciones hipotéticas, realizaremos un análisis longitudinal de tres temas de la agenda de defensa de argentina entre 1983 y 2010, según la siguiente periodización: *a)* 1983-1991, *b)* 1992-2001 y *c)* 2002-2010.

Esos temas son los ya mencionados:

- hipótesis de conflicto interestatales;
- operaciones internacionales de las Naciones Unidas; y
- “nuevas amenazas” (narcotráfico y terrorismo).

El narcotráfico y el terrorismo son considerados en la literatura como “nuevas amenazas”, es decir, temas que a partir de los 90 ingresaron en la agenda de la seguridad estratégica, cuando hasta entonces habían constituido problemas únicamente de la seguridad interior (Gorgal, 2005; López, 2003). Se han elegido estos temas porque son dos de los más importantes de la agenda de defensa de los EE.UU. hacia la región: el primero desde la década de los 80 y el segundo con posterioridad a los atentados del 11 de septiembre de 2001. Por otro lado, hemos seleccionado como segundo *issue* a las hipótesis de conflicto interestatales, en tanto que la Argentina diseñó su instrumento militar en función de los conflictos con Chile y Brasil. No olvidamos en este punto la disputa de soberanía con el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Nor-

te. Finalmente, se han incluido también las operaciones de las Naciones Unidas, en tanto fueron parte del debate durante los años de estudio.

Las fechas elegidas están vinculadas a los siguientes eventos externos e internos: el retorno a la democracia (1983), el cambio del modelo económico (1991), la constitución del MERCOSUR (Mercado Común del Sur, en 1990), el fin de la Guerra Fría (1991), la salida de la convertibilidad en Argentina (2001), el atentado terrorista del 11 de septiembre en Nueva York (2001) y la finalización de la gestión de la Ministra de Defensa de Argentina, Nilda Garré (2010). A fin de controlar el factor cambio de régimen (una de las dimensiones domésticas), el período de estudio se inicia con el retorno a la democracia en nuestro país. Este análisis longitudinal nos permitirá aprehender cuáles han sido los actores involucrados como los factores que pudieron haber incidido en las decisiones adoptadas por los decisores.

Por lo expuesto, adoptamos varias técnicas cualitativas para realizar la investigación. En primer lugar, creímos conveniente realizar entrevistas en profundidad a actores políticos y sociales, civiles y militares (ex ministros de Defensa, ex secretarios de Asuntos Militares, ex asesores del Ministerio de Defensa, ex diputados y senadores nacionales pertenecientes a las Comisiones de Defensa, ex asesores legislativos, ex funcionarios de Cancillería y ex militares), involucrados en algunas de las etapas del proceso de toma de decisión y períodos históricos, a los efectos de tratar de aprehender los significados, conocimientos y percepciones que guían a las personas entrevistadas respecto de la problemática de seguridad.

A fin de triangular (Mendicoa, 2003) los dichos de los entrevistados, analizaremos también las manifestaciones públicas de los actores políticos y sociales a través de distintos medios y fuentes secundarias, la producción académica referida a los temas en estudio y los documentos elaborados por el nivel estratégico nacional (Poder Ejecutivo, Ministerio de Defensa) y el nivel estratégico militar (Fuerzas Armadas). La triangulación nos permitirá contar con otros caminos para tener una comprensión e interpretación más acabada del fenómeno que estamos estudiando.

Con relación a la producción académica, no haremos un recorrido por toda la literatura sino, más bien, el objetivo es mostrar cómo se han conceptualizado los temas seleccionados y, específicamente, cómo se pudo haber contribuido a la conformación de la agenda para cada uno de esos casos. En este sentido, también se revisarán las publicaciones de las revistas especializadas de las Fuerzas Armadas.

En cuanto a los documentos, Taylor (1984: 149-150) sostiene que “el investigador cualitativo analiza los documentos públicos y oficiales para adquirir conocimientos sobre las personas que los redactan [...], lo cual abre muchas nuevas fuentes de comprensión”. Entre algunos de los documentos a relevar, se encuentran el *Libro Blanco de la Defensa*; *La revisión del Libro Blanco*; leyes como la Ley de Defensa Nacional, la Ley de Seguridad Interior, la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas y la Ley de Inteligencia; decretos del Poder Ejecutivo; documentos específicos del nivel estratégico nacional y del nivel estratégico militar; los mensajes del Presidente al Congreso de la Nación y las memorias detalladas del Estado de la Nación, publicadas por la Jefatura de Gabinete. Asimismo, resultarán de vital importancia aquellos documentos elaborados por las agencias de los Estados Unidos que tengan relación directa con su agenda hacia América Latina y la Argentina, así como las expresiones de sus actores con respecto a nuestro país.

Una de las principales limitaciones que se presentaron al momento de la investigación es el secreto que involucra a la temática. Por un lado, las entrevistas tuvieron que ser realizadas preservando el anonimato de los entrevistados ya que, de caso contrario, estos se hubieran negado a compartir sus opiniones y percepciones sobre distintos temas de la política de defensa entre 1983 y 2010. En segundo lugar, muchos de los documentos que necesarios para evaluar la correlación entre los lineamientos fijados por la autoridad política y las acciones instrumentadas por las Fuerzas Armadas son de carácter secreto. Por ello, algunos de los entrevistados contribuyeron con sus conocimientos sobre ellos y analizaron junto al autor su contenido. A estos documentos haremos referencia de dos maneras: directivas del Ministerio de Defensa, de orden político, y directivas y doctrina del nivel estratégico militar, de carácter militar. Asimismo, muchos de los actores políticos y sociales que han intervenido en la política de defensa entre 1983 y 2010, es decir, a lo largo de 27 años, son muy reticentes a hablar de su desempeño como funcionarios del Poder Ejecutivo y Legislativo, asesores, militares, etc. Es por ello que se optó por rescatar toda aquella bibliografía existente (fuentes secundarias) que hubiera trabajado con fuentes primarias (por ejemplo, los excelentes trabajos de Patrice McSherry, 2008; Ernesto López, 1994; y Horacio Verbitsky, 1987, por citar sólo algunos ejemplos). En todos los casos se buscó, hasta donde fue posible, triangular y verificar esa información con otras fuentes primarias.

Finalmente, el trabajo se organiza en seis capítulos. En el primero de ellos, se presenta el marco teórico que será utilizado, centrado principalmente en las teorías de las políticas públicas, aunque rescatando eclécticamente algunos conceptos de las relaciones internacionales. En este capítulo, argumentamos que la política exterior y la política de defensa se encuentran relacionadas y que, por lo tanto, una de las dimensiones de la segunda es cómo contribuye a la política exterior de un país. En este sentido, también entendemos que la política exterior orienta a la política de defensa. Por ello, es posible distinguir tres dimensiones analíticas en la política de defensa: la internacional, la política militar y la política de defensa en sentido estricto, en términos estratégicos. Esta definición tiene implícita la diferenciación de la política de defensa con la política de seguridad pública o ciudadana¹⁶. Por último, en este capítulo desarrollamos un modelo analítico a partir de las teorías de políticas públicas para analizar la política de defensa argentina entre 1983 y 2010.

En el capítulo II se analiza el factor externo, entendiendo como tal los cambios que se han producido en el sistema internacional durante el período en estudio. No sólo hacemos referencia a los cambios en la distribución de poder, sino también aquellas tendencias en la matriz Estado-sociedad que puedan resultar de interés para este trabajo. En este capítulo, argumentamos que el fin de la Guerra Fría produjo una situación de incertidumbre estratégica en los Estados Unidos, a partir de la cual se dirigieron las miradas hacia los “bárbaros” del exterior: el narcotráfico, en primera instancia, y el terrorismo, en segundo lugar. En América Latina, las Fuerzas Armadas vivieron una situación similar. El retorno a la democracia, el fin de la Guerra Fría, la distensión con los países vecinos y la reducción presupuestaria, hizo imperiosa la búsqueda de una nueva misión. Los cambios en las características de los delitos transnacionales, impulsados por transformaciones más amplias en la sociedad y el Estado a nivel mundial, así como el surgimiento del concepto de “nuevas amenazas”, permitieron llenar ese vacío, trayendo otra vez a la agenda la posibilidad de la militarización de la seguridad interior; es decir, la securitización de fenómenos de naturaleza criminal.

El capítulo III aborda los factores domésticos que pudieron haber incidido en los debates de la agenda y en las decisiones en la política de

16 Seguridad pública y seguridad ciudadana no son sinónimos. Sólo queremos enfatizar que ambas se diferencian de la política de defensa.

defensa en Argentina. Se establece que la política de defensa es irrelevante en la agenda pública, pero que existen ciertos actores sociales con un interés manifiesto en ella, que se denominan *emprendedores políticos*. Asimismo, también se argumenta que la política exterior argentina tuvo un peso importante en la política de defensa al suprimir las hipótesis de conflicto y, durante los 90, debido al alineamiento con los Estados Unidos. Pese a las presiones de algunas agencias de este país y algunos actores domésticos, el Congreso, sus actores políticos y algunas ONG lograron evitar que fueran modificados los consensos alcanzados durante los 80 en materia de política de defensa. Asimismo, el legado del pasado, la resolución de las secuelas del terrorismo de Estado, extendió su peso en la toma de decisiones hasta los 90, reabriéndose nuevamente durante el gobierno de Néstor Kirchner en 2003. Por último, se establece que el factor régimen político, así como el sociodemográfico, se mantiene constante a lo largo del periodo de estudio.

Los capítulos IV, V y VI analizan los temas de la investigación que hemos elegido y su problematización en la agenda pública; las decisiones adoptadas en el Ministerio de Defensa (nivel estratégico nacional); y la implementación en las Fuerzas Armadas (nivel estratégico militar). En el capítulo IV se analizan los años que van de 1983 hasta 1991. Se mantiene constante el factor sistémico, es decir, el recrudescimiento de la Guerra Fría y se sostiene que, pese al predominio de la política militar y la constante zozobra que percibían los actores políticos en cuanto a la continuidad de la democracia —alimentada por los levantamientos carapintadas, entre otros hechos—, los actores políticos y sociales pudieron alcanzar un acuerdo básico en el marco del Congreso de la Nación, acerca de lo que debía entenderse por defensa nacional.

El capítulo V abarca el período que se extiende entre 1992 y 2001. La política exterior argentina experimentó un giro copernicano y se alineó claramente con los Estados Unidos. Pese a esto último y al surgimiento del concepto de las “nuevas amenazas”, la guerra contra el narcotráfico, así como las manifestaciones públicas y privadas de algunos actores políticos y sociales a favor de interpretar la Ley de Defensa Nacional como factor habilitante para el empleo de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el tráfico de drogas, argumentamos que los actores del consenso básico lograron bloquear toda iniciativa tendiente a modificar los principios liminares de la política de defensa. Esto se vio favorecido por el desinterés que la sociedad y la clase política manifestaron hacia

la política de defensa y las Fuerzas Armadas, y porque la aceptación de esa iniciativa estadounidense no era uniforme al interior del gobierno y del instrumento militar. De esta manera, ese interés de los Estados Unidos en que los militares se involucraran en sus temas de agenda sólo quedó plasmado en algunos documentos de carácter militar, que no se hicieron operativos.

El capítulo VI destaca el rol del Poder Ejecutivo en completar el entramado institucional de la política de defensa, así como su operativización a partir de 2003, luego de un breve interregno durante el gobierno de Eduardo Duhalde (2002-2003). El retorno de la política exterior a sus cauces tradicionales, la reactivación de los juicios contra los responsables del terrorismo de Estado y la llegada al Ministerio de Defensa de los actores defensores del consenso básico permitió implementar una gestión de gobierno dispuesta a conducir efectivamente a las Fuerzas Armadas, a los efectos de trabajar en la política de defensa en términos estratégicos militares.

Las conclusiones sintetizan los hallazgos que hemos desarrollado a lo largo de los capítulos que permiten revelar que la política de defensa pese a no ser un tema relevante en la agenda pública y gubernamental, presentó una dinámica en la que actores políticos y sociales, externos y domésticos, pujaron por la definición de “defensa nacional”, en un marco institucional donde el Congreso de la Nación jugó un rol preponderante, en una primera etapa, y donde el Ministerio de Defensa fue lentamente empoderado, especialmente a partir del año 2003, justamente cuando mucho de los actores que habían defendido y propiciado el “consenso básico” asumieron responsabilidades ejecutivas.

Finalmente, como dice Carlos Mena, “el observador puede discernir que una determinada acción es imprudente y puede llevar al desastre, pero ni el juicio ni el resultado sirven para explicar el por qué de esa actuación de los actores. Solamente trascendiendo sus propios juicios y adoptando la perspectiva de los actores puede el observador hacer un análisis” (1989: 17). Se intentará no abrir juicios de valor sobre las decisiones adoptadas en materia de política de defensa, sino entender cuáles han sido los factores que pudieron haber conducido a que dichas acciones fueran adoptadas o descartadas.

CAPÍTULO I ACERCA DE LA POLÍTICA DE DEFENSA

“El límite de mi lenguaje son los límites de mi mundo”.
Ludwig Wittgenstein

La ciencia política, en general, ha analizado escasamente la política de defensa. Si bien durante los 80 hubo un auge de estudios sobre las relaciones cívico-militares, provenientes principalmente de la sociología, desde nuestra disciplina no hemos intentado aprehender a la política de defensa como política pública. Sí, en cambio, pueden encontrarse trabajos que analizan la política exterior desde esta perspectiva. Por ejemplo, Nikolaos Zahariadis (2003) sostiene que la política doméstica y la exterior son dos lados de una misma moneda y que la pérdida analítica es mínima si se utiliza un enfoque de política pública para estudiar la política exterior. El autor agrega que los politólogos tienden a desarrollar sus modelos teóricos de manera aislada de otros campos de estudio y que, en cambio, deberían profundizarse los trabajos conjuntos para tener una mejor comprensión de los fenómenos políticos¹⁷. Esta afirmación puede aplicarse también a los “internacionalistas”. En efecto, Robert Keohane sugería “integrar las distintas agendas de investigación en un enfoque multidimensional”, sumando “un tercer enfoque que se ocuparía de teorías de política interna, de toma de decisiones y de procesamiento de la información, que tendría la función de conectar las dimensiones internas e internacionales” (Llenderrozas, 2013: 168). Pese a ello, hasta muy recientemente¹⁸, los escritos de política exterior intentaban explicar esos

17 Ver en este sentido mi trabajo sobre el proceso de toma de decisión en la demarcación de la frontera en Hielos Continentales (Eissa, 2005).

18Zahariadis (2003) y Eissa (2005).

procesos políticos de manera autónoma, sin recurrir a las herramientas de las políticas públicas, entendiendo que estas políticas poseían una singularidad que las hacía diferentes al resto de las acciones que el Estado proyectaba hacia la sociedad, es decir, diferentes al resto de las políticas públicas. Por lo tanto, necesariamente un prelude a este capítulo debe poner sobre la mesa cuáles han sido los marcos conceptuales que se han utilizado para analizar la política de defensa en América Latina y la Argentina. En síntesis, existen pocos estudios que “atravesen fronteras”¹⁹. Entonces, ¿es factible trasladar este razonamiento que realiza Zahariadis sobre la política exterior al análisis de la política de defensa?

Por lo expuesto, el presente capítulo tiene dos propósitos. En primer lugar, se estudiará qué entendemos por política de defensa y su interrelación con la política exterior, en la convicción de que ambas se encuentran práctica y analíticamente vinculadas. En paralelo, consideraremos que la política de defensa es una política pública diferenciada de la política de seguridad ciudadana. Esta diferenciación es importante, en tanto que los Estados Unidos y algunos actores domésticos han sostenido, a partir de los 90, que los cambios producidos en el mundo han vuelto obsoleta esa distinción. En consecuencia, esa argumentación ha sido utilizada para que dichos actores hayan intentado introducir en las agendas de defensa de los países de América Latina y, obviamente, también de nuestro país, fenómenos y problemas de carácter netamente policial y que requieren una solución distinta a la militar.

En segundo lugar, se desarrollará un modelo de análisis de las políticas públicas para aplicar a nuestro objeto de estudio: la política de defensa argentina entre 1983 y 2010. Pese a que algunos autores sostienen que los factores internos y sistémicos que influyen en la política exterior y de defensa se diferencian cada vez menos en la realidad, consideramos que estos pueden ser distinguidos analíticamente²⁰. Para ello, recurriremos al herramental teórico de las políticas públicas para desarrollar nuestro modelo de análisis. En este intento, nos enfrentaremos, según Zahariadis (2003), al mayor inconveniente que tiene esta aproximación teórica, que es el de vincular los factores externos a los domésticos. A los efectos de tratar de superar este “escollo”, repasaremos algunos de

19 Ver Ingram, H. y Fiederlein, S. (1988).

20 Ver también Russell (1990); Couloumbis y Wolfe (1979); Mena (1989).

los enfoques que han estudiado las políticas públicas domésticas, con el objetivo de aprehender ciertos elementos teóricos para construir nuestro modelo analítico.

Al igual que Zahariadis (2003), creemos, como ya lo habíamos sostenido con anterioridad (Eissa, 2005), que deben alentarse en la disciplina de las relaciones internacionales la utilización de las herramientas teóricas que nos ofrecen las políticas públicas, en tanto que en el mundo que estamos viviendo la diferencia entre política doméstica y política exterior es más imaginaria que real (Zahariadis, 2003). Estamos convencidos de que la comprensión de los procesos de diseño de una política pública, como es la de defensa, ayudará a mejorar las capacidades institucionales del Estado en un mundo, que más allá de todo debate, ciertamente ha cambiado²¹.

1.— RELACIONES INTERNACIONALES, POLÍTICA EXTERIOR Y POLÍTICA DE DEFENSA

La disciplina de las relaciones internacionales ha estado atravesada por diversos debates a lo largo del siglo XX. Esos obedecieron a diferencias metodológicas y de miradas sobre cómo analizar el escenario internacional. En dichas discusiones, en tanto el Estado seguía siendo uno de los principales actores —o el único para algunos de los modelos— del escenario internacional, entender cómo éste ha desplegado sus acciones en dicha arena también ha sido objeto de estudio. El propósito de este apartado es recurrir a los supuestos de la “interdependencia compleja” porque los consideramos más adecuados para tratar de entender por qué una superpotencia como los Estados Unidos pudo no haber tenido éxito para imponer su agenda en materia de política de defensa en la Argentina. Las siguientes preguntas guían, de alguna manera, el desarrollo de nuestra reflexión en esta instancia del trabajo: ¿Qué modelo nos puede permitir acercar las relaciones internacionales a las políticas públicas?

21 Ver también Ingram y Fiederlein (1988: 725).

¿Cómo podemos “atravesar fronteras” para entender ese despliegue que realiza el Estado en el escenario internacional? ¿Cómo se relacionan la política exterior y la política de defensa entre sí?

Tal como sostienen Robert Keohane y Joseph Nye (1988), el modelo de “interdependencia compleja” sirve para explicar algunos fenómenos de las relaciones internacionales que no aborda o no aprehende el neorrealismo. En este sentido, los autores sostienen que no se trata de modelos contrapuestos, sino más bien complementarios. Mientras que las teorías realistas afirmaban que en el escenario internacional existía “un potencial estado de guerra en el que el comportamiento de los Estados se encontraba dominado por el constante peligro de un conflicto militar” (Keohane y Nye, 1988: 17), la interdependencia compleja supone, básicamente, que:

- a) las sociedades están conectadas por *canales múltiples*, los cuales incluyen tanto nexos informales entre las élites gubernamentales como acuerdos formales entre las cancillerías, y nexos informales entre élites no gubernamentales y organizaciones transnacionales;
- b) la agenda de las relaciones internacionales tiene múltiples temas que no están ubicados en una jerarquía clara. Esta *ausencia de jerarquías* implica que la seguridad de los Estados, en términos militares, no domina consistentemente la agenda.
- c) la *fuerza militar no es empleada* entre los gobiernos cuando predomina la interdependencia compleja. Los conflictos no desaparecen, por el contrario hay más conflictos de distinta naturaleza, pero el uso de la fuerza militar no resulta de utilidad en todos los tipos de diferencias en el escenario internacional²².

Como adelantamos, a los efectos de analizar el proceso de diseño de la agenda de defensa en la Argentina, el modelo de interdependencia compleja de Keohane y Nye será el “macro” lente con el cual miraremos al mundo. Pero, a los efectos de poder aplicarlo a un país periférico, es importante realizar algunas consideraciones analíticas previas.

El modelo de interdependencia compleja, elaborado en 1977, establecía que este sólo era aplicable a los países democráticos y desarrollados. Sin embargo, 30 años después y como consecuencia de los procesos

22 En este sentido, Zahariadis (2003) sostiene también que una potencia militar no puede imponer su criterio en todos los temas.

de democratización, de la globalización y la integración a nivel regional, sostendremos, en primer lugar, que el modelo es aplicable también a los países en desarrollo en tanto sean repúblicas democráticas, tal cual es el caso de los países del Cono Sur.

En segundo lugar, Keohane y Nye sostienen que, tanto el tipo ideal de la interdependencia compleja como el realista, no sirven para entender la política exterior de los Estados²³. En efecto, Kenneth Waltz (1988) sostuvo que, para explicar las continuidades en el sistema internacional, es necesario recurrir a teorías del tipo sistémicas, porque estas “explican por qué las unidades diferentes se comportan de manera similar y, a pesar de sus variaciones, producen resultados dentro del rango de lo esperado” (Waltz, 1988: 108)²⁴. En cambio, una teoría sobre política exterior debe intentar explicar por qué los Estados se comportan de manera diferente “a pesar de poseer una colocación similar dentro del sistema” internacional (Waltz, 1988: 108).

Por ello, Keohane y Nye argumentan que, para analizar la política exterior de los Estados bajo el modelo de interdependencia compleja habría que responder a dos preguntas: 1) ¿qué margen de opción tienen los países en la interdependencia compleja o cuán fuertes son las limitaciones externas?; 2) ¿qué es lo que determina las respuestas que se eligen? Para responder a la primera pregunta, se debería analizar, como variable independiente, las influencias y presiones del sistema internacional, intentando responder cuán severamente limitan a los gobiernos; mientras que, para responder a la segunda pregunta, se requeriría un análisis de los procesos de toma de decisión de los Estados y sus estructuras internas (Keohane y Nye, 1988). Asimismo, si el modelo es aplicable a un país no desarrollado, debería observarse un desdibujamiento de la diferencia de la política interna y la política exterior; a la vez que la seguridad militar no domine constantemente la agenda o, en otras pa-

23 Como vimos, Kenneth Waltz sostiene que una teoría sistémica no sirve para analizar la política exterior.

24 En un trabajo previo, Kenneth Waltz (1970) sostenía que existen tres maneras de explicar la conducta de los Estados. El enfoque de primera imagen la explicaba a partir de la conducta humana. El de segunda imagen lo hacía a partir de la estructura interna de los Estados. Y el de tercera imagen buscaba hacerlo a partir de la estructura internacional del sistema de Estados. Ver la explicación de las características del modelo neorrealista en Llenderozas (2006).

labras, que los países ricos y poderosos no puedan apelar a su estatus de potencia militar en todas las cuestiones. *Por lo tanto, la posibilidad de negociación “variará considerablemente según las áreas de cuestiones” (Keohane y Nye, 1988: 49) o, dicho de otro modo, el resultado dependerá de la estructura de poder de cada área temática y no de la preponderancia del poder militar.*

En síntesis, y atendiendo a las recomendaciones de Kehonae y Nye, nuestro modelo deberá poder aprehender las características del sistema internacional, las presiones de los Estados Unidos y las características del proceso de toma de decisión al interior de nuestro país. Es decir, se puede concluir que no existe un único escenario en el cual los Estados interactúan entre sí, y que los países más poderosos no siempre podrán imponer su agenda a terceras naciones. Cabe preguntarse, entonces, si una superpotencia podrá imponer su criterio también en materia de defensa con respecto a países subdesarrollados.

De esta manera, el proceso de toma de decisión es más complejo y puede pensarse a la política exterior como un “área cada vez menos diferenciada y separada del resto del proceso político doméstico” (Russell, 1990)²⁵. En consecuencia, es posible considerarla como una política pública y factible de ser analizada a través de los instrumentos analíticos que nos proveen las teorías de las políticas públicas.

Por lo expuesto, y a los efectos del análisis subsiguiente, consideramos que la política exterior es “la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables —político/diplomático, militar/estratégica y económica— y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral” (Russell, 1990: 255; Colacrai, 2004: 2). De esta manera, y siguiendo a Roberto Russell (1990), se puede concluir que la política de defensa es una de las dimensiones de la política exterior.

Establecido que los factores domésticos y externos —sólo diferenciables en términos analíticos— influyen en los procesos de política doméstica, que los actores (internos y externos) intervienen en un proceso de toma de decisión que se desarrolla en varios escenarios, y que un actor externo

25 Ver también Russell, Roberto (1990: 9); Couloumbis, Theodore y Wolfe (1979: 119) y Mena, Carlos (1989: 54, 199 y 200).

podría no lograr imponer completamente su criterio —en función de sus intereses— al momento de problematizar los temas de la agenda defensa de un país en desarrollo, resulta lógicamente previo establecer qué es lo que entenderemos por política de defensa. La puja en torno a esta definición fue central en los procesos de política pública en lo que respecta a esta temática en nuestro país, en tanto que algunas agencias estadounidenses y algunos actores domésticos buscaron que las “nuevas amenazas” pasaran a formar parte de la agenda de defensa argentina y, por lo tanto, se convirtieran en hipótesis de empleo de nuestras Fuerzas Armadas.

2.- PENSAR LA DEFENSA

Como hemos mencionado en el apartado anterior, uno de los objetivos de este capítulo es definir qué entenderemos por política de defensa. En este sentido, creemos oportuno, en primer lugar, recorrer brevemente los enfoques que se han utilizado para estudiar la defensa nacional. Esto nos permitirá constatar que el enfoque geopolítico es el que ha predominado en los análisis de la política de defensa, a diferencia de lo ocurrido con la política exterior que, a partir de los 80, comenzó a incorporar otros marcos de análisis, provenientes algunos de ellos de las teorías de las políticas públicas²⁶. En segundo lugar, recordaremos los debates que protagonizaron algunos autores de la teoría política y analistas del fenómeno de la guerra, a los efectos de adoptar una definición de política de defensa.

2.1.- LOS ESTUDIOS SOBRE POLÍTICA DE DEFENSA

Myriam Colacrai sostiene que, en los estudios de defensa y de política exterior, predominó durante muchos años el pensamiento geopolítico. Esta perspectiva elabora “pautas de acción política a través de la evaluación de los factores geográficos y fundamentalmente del espacio y su prospectiva” (1992: 23).

26 Ver Colacrai (1992) y Zahariadis (2003).

Si bien en América Latina los debates entre las distintas corrientes de pensamiento de las relaciones internacionales forjadas fuera de la región²⁷ no fueron desconocidos y se incorporaron al debate internacionalista latinoamericano teniendo en cuenta las particularidades regionales (Russell, 1992; Colacrai, 1992), en los estudios de defensa continuó influyendo el pensamiento geopolítico. Éste cobró “una singular dinámica, como perspectiva de análisis muy vinculada a la estrategia nacional” (Colacrai, 1992: 23), a partir de los años 40. En ello tuvo gran influencia el impulso que tuvieron esos trabajos en los institutos superiores de las Fuerzas Armadas (Colacrai, 1992).

En los años 50 y 60 en América Latina, la geopolítica continuó siendo un enfoque predominante y uno de los tres que tuvieron preeminencia en el ámbito más amplio del debate sobre política exterior²⁸. En Argentina, Chile y Brasil, esos trabajos desarrollados bajo esa matriz (Russell, 1992) la tomaron no como una herramienta de análisis, sino como un determinante de la política exterior.

En los 70, se perfiló una vertiente que, a partir del reconocimiento de la situación de dependencia, señaló “la necesidad de trabajar por una geopolítica de la integración para la liberación” (Colacrai, 1992: 25). Esta vertiente no fue uniforme, pues si bien puso el acento en la necesidad de una integración en el Cono Sur, algunos de sus trabajos tendie-

27 La literatura de relaciones internacionales reconoce tres debates. El primero, posterior a la Primera Guerra Mundial, entre realistas (herederos de Hobbes y Locke, como Morgenthau) e idealistas (herederos de Kant, como Woodrow Wilson, Alfred Zimmern, Lowes Dickinson, Norman Angell, Gilbert Murray y más recientemente Michael Doyle y Bruce Russett). El segundo se produjo en el marco más amplio de las ciencias sociales entre las décadas de los 50 y 60, en el cual se criticaba la falta de rigurosidad científica en la disciplina. El tercer debate se produjo entre neorrealistas (Waltz) y neoinstitucionalistas (Keohane, Nye). Producido el fin de la Guerra Fría, algunos autores sostienen que se está produciendo una convergencia entre estas dos últimas corrientes (Llenderozas, 2006).

28 El primero fue el geopolítico. El segundo fue legatario del realismo e incorporaba en sus estudios “un conjunto variado de reflexiones sobre el sistema interestatal y la estructura internacional desde una perspectiva periférica”, considerando a la integración y la cooperación regional como la vía adecuada para descongelar el poder mundial. El tercero fue desarrollado principalmente en México y Brasil, hizo hincapié en la inserción histórica de nuestros países en el sistema capitalista mundial y dio origen a los trabajos enmarcados dentro de lo que se conoció como Teoría de la Dependencia (Russell, 1992).

ron a separar a Brasil de ese proyecto por considerarlo “gendarme” de Estados Unidos en América del Sur. Esta postura fue dejada de lado con el advenimiento del golpe de Estado en marzo de 1976 y fue sustituida por estudios que insistieron en la adscripción de Argentina a Occidente y a la Doctrina de Seguridad Nacional (Colacrai, 1992).

Durante los 80, el pensamiento geopolítico, asociado al realismo clásico²⁹, continuó siendo un campo de estudio relevante en el área de defensa nacional, poniendo el énfasis en el rol de la Argentina en el sistema de poder regional y en la necesidad de establecer un balance de poder con Brasil. Paralelamente durante la misma década, y en la medida en que autores provenientes de las ciencias sociales abordaron la temática de la defensa, aparecieron otros enfoques (Colacrai, 1992).

Una primera perspectiva que tuvo fuerte impulso durante los 80 y la segunda mitad de los 90 fue el de las relaciones cívico-militares. Estos trabajos buscaron responder a la pregunta de cómo subordinar las instituciones militares latinoamericanas a los nacientes regímenes democráticos³⁰, o sea, cómo ejercer el control civil sobre las instituciones castrenses. Estos estudios tuvieron un nuevo auge hacia mediados de los años 90, en la medida en que, en algunos países, se había puesto en duda la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político (López, 1990; Hunter, 1995; Fontana, 1996; Norden, 1996; Hunter, 1997; Sain, 1998; Diamint, 1999; Garreta, 2001; Vigliero, 2004)³¹.

A partir del fin de la Guerra Fría y de la disminución de los conflictos interestatales en la región, surgió, en los 90, otro conjunto de estudios en América Latina y Argentina que buscó redefinir el papel de las Fuerzas Armadas. Ante la pregunta sobre qué hacer con estas instituciones, se desarrollaron, a nuestro criterio, dos líneas de trabajo interrelacionadas que tenían como objetivo reinsertar a los militares en tareas de seguridad interior, es decir, una suerte de *revival* de la Doctrina de Seguridad Nacional:

- a) un conjunto de artículos comenzaron a estudiar las llamadas “nuevas amenazas”: fenómenos que eran meramente policiales habían adquirido relevancia estratégica por interés e impulso principalmente de

29 Ver nota 22.

30 Los trabajos pioneros en esta temática son los de Huntington (1964) y Janowitz (1989).

31 Al respecto, se recomienda la lectura del interesante trabajo de Iván Poczynok (2012).

los Estados Unidos. Estos autores sostenían que para hacer frente a esas amenazas, debido a su magnitud, era necesario involucrar a las Fuerzas Armadas en su combate (Rial, 1996; Vigliero, 2005; Armerding, 2005); b) otras publicaciones buscaron desdibujar la frontera teórica entre seguridad interior y defensa, porque sostenían que la naturaleza de las “nuevas amenazas” y la creciente interdependencia hacían fáticamente imposible distinguir entre amenazas de origen interno o externo (Armerding, 2005). En esta corriente podemos ubicar un desarrollo analítico, que sostiene que el foco de la seguridad debía pasar del Estado a las personas, siendo su prioridad garantizar su “seguridad individual”. Dicho concepto es el de “seguridad humana” (Projet des Nations Unies pour le Développement [PNUD], 1994; Diamint, 2002; Proyecto Millenium, 2003; Armerding, 2005).

Ambas líneas de trabajo tuvieron impacto en la política pública de defensa. Por un lado, si no hay diferencia entre defensa y seguridad interior, no tiene sentido prohibir que las Fuerzas Armadas intervengan en temas de seguridad interior. Por el otro, ya a nivel internacional, este concepto de seguridad humana puede asociarse al “principio de no indiferencia”, a través del cual la comunidad internacional, con el fin de garantizar la seguridad humana en determinados países, podría llegar a intervenir militarmente en ellos, violando el tradicional principio de no intervención.

Como ya dijimos, estos últimos debates continúan abiertos y son relevantes para este trabajo, porque la definición de los conceptos no es neutral. Flabián Nieves nos recuerda que “no hay conocimiento sin teoría, y aún más: no hay observación posible sin teoría. [...] Rolando García y Jean Piaget habían demostrado que la imposibilidad de los griegos de conceptualizar determinados fenómenos físicos se debía a que carecían de una teoría adecuada y al no tenerla ni siquiera los podían observar” (Nieves, 2006: 21). Entonces, nos preguntamos: ¿qué problemas debe atender la política de defensa junto con su instrumento militar?

2.2.- BUSCANDO UNA DEFINICIÓN PARA LA POLÍTICA DE DEFENSA

Hasta aquí hemos sostenido que el mundo puede ser mirado con una lente analítica que nos permite argumentar que las grandes potencias no pueden imponer siempre su criterio a terceros países menos desarrollados en todos aquellos temas de agenda que son de su interés. Asimismo, hemos afirmado que la política exterior y la política de defensa

se encuentran vinculadas analíticamente; también, que los factores domésticos y sistémicos, sólo diferenciables analíticamente, influyen en el proceso de toma de decisión de las políticas públicas. Por otro lado, la reseña anterior nos permite aseverar que, tanto el enfoque geopolítico como el de las relaciones cívico-militares, no resultan de utilidad para nuestro trabajo. Por lo tanto, y previamente al desarrollo de un modelo analítico anclado en las teorías de políticas públicas, el propósito de este apartado es adoptar una definición de la política de defensa.

Para ello, una primera observación que debemos realizar es que los conceptos de Estado y guerra han estado profundamente vinculados desde la antigüedad. Como habrá notado el lector, estamos hablando de Estado y *guerra*, y no de Estado y *defensa*. El pasaje de la antigüedad a los tiempos contemporáneos ha resignificado los componentes de ese “par analítico” y también la relación entre ellos. Esto es, mientras hasta la modernidad la guerra también era plausible al interior de los Estados, algunos teóricos políticos, enfrentados a los horrores de la guerra civil, buscaron extirparla de la vida política, recluyéndola al espacio de la relación entre los Estados. De esta manera, los conflictos que se producían al interior de los Estados comenzaron a recibir un tratamiento más bien administrativo, mientras que la guerra continuó latente en la esfera de las relaciones internacionales. Esto es central, en tanto que el debate actual trata de desdibujar nuevamente esa frontera intentando dar a fenómenos complejos (como por ejemplo, el narcotráfico), que requieren una intervención compleja desde el Estado a través de diversas políticas sectoriales y multidimensionales que den cuenta de esa complejidad, una intervención unilateral y unidimensional desde el instrumento militar. Clarificar, entonces, los conceptos supone definir el instrumento con el cual se pueden analizar esos nuevos fenómenos.

2.2.1.- EL ESTADO Y LA GUERRA³²

En la China antigua, el ideograma Estado se escribía a través de la combinación de otros dos que significaban *ciudad* y *lanza*, es decir, “defender la ciudad con la lanza” (Guangqian, 2004: 7). De esto se infiere

32En esta sección, en lo que refiere a los autores modernos seguimos la línea argumental de Fernández Vega (2005).

que los chinos antiguos entendían que la función fundamental del Estado era la de defender la vida del pueblo a través de las armas.

A partir de la reflexión sobre los fenómenos de la guerra, el Estado y la naturaleza del hombre, filósofos como Sun Tzu y Xun Zi ya habían afirmado que el hombre era malo por naturaleza; axioma al que tanto Hobbes como Hamilton hubieran suscripto sin dudar (Kaplan, 2002: 211). Según Kaplan, *El arte de la guerra* de Sun Tzu “no es tanto un libro de texto militar como una obra filosófica de un autor que conoce personalmente la guerra y la detesta, aunque reconoce su desgraciada necesidad de vez en cuando” (Kaplan, 2002: 79) y su vital importancia para el Estado (Sun Tzu, 1997: 25).

No era diferente la opinión de pensadores en otras partes del mundo antiguo. En opinión de Tucídides, “la conducta humana es guiada por el miedo, el interés propio y el honor. Estos aspectos de la naturaleza humana provocan guerra e inestabilidad, que justifican la [...] condición humana” (Kaplan, 2002: 87). Por otro lado, Ibn Jaldún, un pensador árabe del siglo XIV, definió a la autoridad real, es decir, el Estado, “como aquella que ejerce una influencia represora sobre otros hombres, por cuanto la agresividad y la injusticia forman parte de la naturaleza animal del hombre” (Kaplan, 2002: 132).

La modernidad buscó desplazar “la violencia de la escena pública hacia el dominio de la naturaleza, una naturaleza humana todavía conflictiva” (Fernández Vega, 2005: 17- 18). Si bien la filosofía política a partir de esta época buscó deslegitimar la guerra como instrumento de la política, esto no sucedió homogéneamente y el pensamiento de Maquiavelo es un ejemplo de ello.

Nicolás Maquiavelo afirmó la autonomía de la política, en especial respecto de la religión y de la moral. A pesar de su aparente modernismo, en su obra no existe un desarrollo del concepto de Estado tal como lo entendemos actualmente. Desaparecido el Príncipe, desaparecía el Estado porque el Príncipe en el que piensa Maquiavelo “es el Estado, y no, como será más tarde en pleno absolutismo europeo, el primer servidor del Estado” (Fernández Vega, 2005: 20-22). Asimismo, en Maquiavelo no se puede realizar una separación entre lo militar y lo político, pues la política era considerada en sí misma como lucha. La guerra lleva siempre “la muerte como elemento asociado; en ella no hay moral, sólo cuenta la eficacia y la

victoria. En otro plano, su práctica fortalece la virtud necesaria para la existencia estatal” (Fernández Vega, 2005: 32)³³.

En síntesis, el autor florentino fue el primer moderno en considerar la guerra políticamente, dado que con él, “la guerra se convirtió en tema integrante del problema del poder político hasta que sus sucesores filosóficos trazaron una frontera entre el enfrentamiento bélico y el escenario de la vida civilizada entendido como necesariamente pacífico” (Fernández Vega, 2005: 18). En efecto, los pensadores posteriores a Maquiavelo buscaron encontrar los principios que permitieran erradicar a la guerra como práctica corriente. Así, un siglo después, ningún pensador político consideraba a la guerra como un atributo intrínseco de la política. De esta manera, ella fue erradicada del pensamiento filosófico, quedando su estudio en manos de los escritores militares.

Si bien existen diferencias entre los distintos escritores iusnaturalistas, la mayoría coincide en describir el estado de naturaleza como dominado por la violencia y la guerra. Para Hobbes, la guerra es la condición natural de los hombres; esa conflictividad es producto de su igualdad en términos de fuerza y espíritu, lo que es producto de tres causas: la competencia, la desconfianza y la gloria. La primera para obtener algún beneficio, la segunda para lograr la seguridad y la tercera para ganar reputación (Hobbes, 1992: 100-105). Según el autor, “el altruismo es antinatural, los seres humanos son rapaces, la lucha del hombre contra los demás es la condición natural de la humanidad y la razón suele ser impotente contra la pasión” (Kaplan, 2002: 131). El mayor temor de un ser humano es la muerte violenta, es decir, morir en manos de otro hombre. Según Kaplan, para Hobbes este miedo pre-racional constituye la base de una moralidad de necesidad, no de elección, porque obliga a los hombres a convivir. De esta manera, se transfiere a una institución que, “por temor o castigo”, concentre el poder para mantenerlos y los sujete a pactos y a la observancia de las leyes (Hobbes, 1992: 137)³⁴.

33 En los *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, Maquiavelo plantea que el origen de la sociedad es la defensa, la búsqueda de la seguridad (Maquiavelo, 2003).

34 Así, “al establecer un Estado, los hombres sustituyen el miedo a la muerte violenta —un temor mutuo que lo impregna todo— por el miedo que sólo aquellos que infringen la ley deben afrontar” (Kaplan, 2002: 135).

El Estado aparece así como el cuerpo político que concentra toda la capacidad para ejercer la violencia legítimamente y garantizar, de este modo, la paz hacia el interior del Estado.

Al igual que Hobbes, Kant piensa que el estado natural en el que viven los hombres es el de la guerra, y que ésta se debe a su esencia belicosa. Pero al igual que otros autores, el fin de la guerra no descansa en el cambio de la naturaleza humana, sino en el Estado. Para Kant (2001), la paz perpetua se alcanzaría con la conformación de una federación internacional integrada por Estados internamente organizados como repúblicas, que acuerden en el respeto del derecho de gentes y en la libre circulación de bienes y personas. En este mismo sentido, Montesquieu recomienda la confederación de Estados, cuya forma de gobierno sea el de una república, para poner fin a la guerra, porque “el espíritu de la república es el de la paz y la moderación”; mientras que el de la monarquía “es el de la guerra y el engrandecimiento” (Montesquieu, 1976: 167). De todos modos, considera que el derecho internacional sólo actúa regulando más que suprimiendo la violencia. Según Montesquieu (1976: 172), el derecho de guerra se deriva del derecho individual a la propia defensa, en tanto que los Estados tienen derecho a guerrear para su conservación.

Si bien, para los modernos, la esfera de lo político debe librarse de la violencia, no todo lo relacionado a la guerra era visto como un mal absoluto. Hegel, por ejemplo, entendía que la función del Estado resultaba irremplazable para armonizar los conflictos que surgían en la sociedad burguesa, pero que esa instancia armonizadora no existía en el escenario internacional. En este, la individualidad del Estado aparecía en relación con otros Estados, “cada uno de los cuales es independiente frente a los otros” (Hegel, 2004: 294). Así, la guerra, “que no debe considerarse un mal absoluto”, es un elemento central del Estado, en tanto realiza su poder y lo preserva (Hegel, 2004: 295 y ss.).

Estos autores coincidían en que era “preciso acabar con la guerra para construir la sociedad y acuerdan que el Estado es quien debe monopolizar la fuerza y mediar en los enfrentamientos a los que conducen los intereses particulares. Al mismo tiempo, reconocen en la guerra un paradójico impulso a la unidad, un incentivo para la libertad y para la constitución de comunidades gregarias o al menos para su consolidación espiritual” (Fernández Vega, 2005: 54).

Entonces, para la erradicación de la guerra en el orden interno fue necesaria la “creación” de un ente, el Estado, con la capacidad de ejer-

cer el monopolio de la violencia legítimamente y, al mismo tiempo, ser el garante de la paz, desplazando en el mismo movimiento la guerra a la esfera externa. Pero esa ficción produjo un Estado absolutista —no sujeto al contrato— que, en definitiva, podía poner en peligro aquello para lo cual había sido creado: la vida y la propiedad de los ciudadanos.

Por ello, John Locke argumentó que la forma de gobierno de ese Estado no podía ser el de la monarquía absoluta, porque “en una sociedad civil ningún hombre puede estar exento de las leyes que la rigen; pues si a algún hombre se le permitiera hacer lo que le diese la gana” (1992: 110), dicho hombre continuaría estando en estado de naturaleza con la sociedad civil. Por tal motivo, en los escritos de este autor, el Estado se origina con un poder para castigar las transgresiones que cometen los miembros de la sociedad y con otro para castigar a aquellos que, no perteneciendo a la sociedad, dañen a uno de sus miembros: este es el poder de hacer la guerra y la paz (Locke, 1992).

Por su parte, Jean Jacques Rousseau sostenía que la ley natural que prescribe la protección de la vida no impulsa, como en Hobbes, a buscar refugio en el Estado, sino más bien este se constituye en la mayor amenaza contra la vida. De acuerdo a este autor, al constituirse las sociedades se fijaron las leyes de la propiedad y la desigualdad, destruyendo la libertad natural. Así, “el establecimiento de una sociedad hizo indispensable el de todas las demás, y cómo, para hacer frente a fuerzas unidas, hubo que unirse a su vez”. De esta manera, al quedar las sociedades en estado de naturaleza entre sí, éste se hizo más “funesto” de lo que había sido entre los individuos, lo cual provocó el surgimiento de las guerras nacionales. En este sentido, el pensador francés consideraba que la guerra era un efecto perverso del paso del hombre del estado natural a su vida en sociedad, y no un producto de la naturaleza humana (Rousseau, 1992: 266-267). Así, la guerra “no constituye una relación entre hombres sino entre Estados” y, por lo tanto, debe diferenciarse de la violencia doméstica (Fernández Vega, 2005: 44 y 191).

Asimismo, los fundadores de la Constitución de los Estados Unidos empezaron su trabajo donde lo había dejado Thomas Hobbes, es decir, había que diseñar un orden que permitiera reemplazar la anarquía, pero que al mismo tiempo no fuera tiránico. Alexander Hamilton y otros autores sostienen que “la seguridad contra los peligros externos es el más poderoso impulsor de la conducta nacional, y pasando el tiempo, hasta el amor a la libertad acaba por ceder a su dictados. [...] Así en poco tiempo

veríamos establecerse por todas partes de este país los mismos instrumentos del despotismo que han sido el azote del viejo mundo” (2004: 28-29). En efecto, Alexis Tocqueville considera que bajo un régimen democrático predominan la paz y la estabilidad, pero que si la guerra se prolonga en el tiempo, “las mismas pasiones que daban tanto valor a la paz”, preparan también a los ciudadanos para hacer bien la guerra. Pero por otro lado, la guerra es la mejor manera de destruir la libertad y conducir la democracia hacia el despotismo (2002: 597, 603-604).

Por ello, los federalistas argumentaban, por un lado, que “las pasiones de los hombres no se someterán a los dictados de la razón sin coacción” y, por otro lado, que “la ambición debe estar hecha para contrarrestar la ambición”. Por ello, “la gran dificultad reside en esto: primero hay que capacitar al gobierno para que controle a los gobernados, y a continuación obligarlo a controlarse a sí mismo” (Kaplan, 2002: 131, 137-138). En efecto, Hamilton (2004) sostiene que, pese a que los defensores del despotismo han criticado los desordenes provocados en las formas de gobierno democráticas, ahora existen diversos remedios que los antiguos no conocían. La división de poderes, la introducción de frenos y contrapesos legislativos, la existencia de un poder judicial con jueces que duran en sus cargos mientras dure su buen desempeño, el sistema representativo, el sistema federal; son instrumentos que conforman un régimen republicano, los cuales se constituyen en el remedio de los males que señalaban los defensores del despotismo.

Como se ha dicho, la ficción del contrato social suprime la lucha entre los individuos y el estado de guerra por la sociedad civil y, por otro lado, separa el concepto de política del de guerra: la política se constituye como ámbito de paz y su definición se identifica con la misma. No obstante, la guerra no es eliminada con la constitución del Estado, sino más bien desplazada a otros ámbitos de las esferas de la vida. “[A nivel] micro, la guerra late todavía en los contornos de la sociedad bajo la figura legal del delito. A nivel macro, el conflicto persiste bajo la especie de las relaciones internacionales belicosas. [...] política y guerra se convierten en términos mutuamente excluyentes” (Fernández Vega, 2005: 40). De esta manera,

el panorama de las distintas naciones conforma un nuevo estado de naturaleza; la arena internacional sigue careciendo de una ley común [...] el escenario de la violencia dejó de situarse en el corazón de la sociedad para ser confinado a los perímetros del Estado [...]. El ámbito de la política ci-

vil se erigió así en un espacio de orden y paz, regulado por leyes que funcionaban como reglas aceptadas para evitar el enfrentamiento de los contendientes [...]. La guerra entre Estados pasó a convertirse en un núcleo temático relevante para los iusnaturalistas³⁵; un problema cuya solución dejan de algún modo pendiente proyectándola hacia un futuro más o menos remoto (Fernández Vega, 2005: 41).

En otras palabras, a partir de la emergencia del Estado moderno, la racionalización jurídica de los conflictos internacionales convierte a la guerra en un instrumento de la política estatal, ofrece seguridad y paz fronteras adentro, donde el delincuente recibe un tratamiento administrativo, no militar, reduciéndolo a un mero problema policial (Fernández Vega, 2005).

A la luz de este debate aparecen las obras de Carl Von Clausewitz y Antoine Henri de Jomini.

2.2.2.- ESTADO Y POLÍTICA DE GUERRA

La expresión que Raymond Aron (1987) denomina como la fórmula y que hizo famoso a Clausewitz, aparece desarrollada en tres oportunidades a lo largo de su obra. La primera mención puede leerse en el título de uno de los apartados del primer capítulo del libro: “La guerra es una mera continuación de la política por otros medios”. En este apartado, el autor explica que la guerra “no es sólo un hecho político, sino más bien un verdadero instrumento del intercambio político”: no es un evento ocasional, sino más bien un medio habitual de la política (Fernández Vega, 2005: 181). En el mismo sentido lo entiende Aron, cuando afirma que el concepto de la subordinación de la guerra a la política, “o más exactamente la naturaleza esencialmente política de la acción bélica” (1987: 115), alcanza su plenitud en esta primera mención. Raymond Aron continúa diciendo que la guerra es un:

acto de violencia destinado a imponer nuestra voluntad al otro, la guerra incluye un medio, la violencia, y un fin, fijado por la política. Pero como ésta somete la violencia a la inteligencia, o sea a la política, ésta última no cesa de conducir el desencadenamiento de la violencia (Aron, 1987: 128).

35 Por ejemplo, según el autor, *La paz perpetua* de Kant.

La segunda mención aparece en dos notas fechadas entre 1827 y 1830, años antes de su muerte y mientras revisaba el texto, las que suelen ser incorporadas como notas previas al cuerpo del libro. En ellas, Clausewitz sostiene que “la guerra no es sino la continuación de la política estatal”. En esta revisión, el autor busca enfatizar que dicha afirmación debe ser tomada en cuenta a lo largo de toda la lectura del libro. Asimismo, aclara que el término “política” se refiere al “Estado”, porque, para Clausewitz, política es política estatal, la que, en tiempos de calma, se vuelve Administración Pública o, en palabras de Aron, “la gestión de todos los intereses frente a otros Estados” (1987: 130).

La tercera referencia se encuentra en el capítulo 6 del libro 8, en el cual Clausewitz vuelve a situar a la guerra como dependiente del intercambio político. El autor entiende por política a la “inteligencia del Estado personificado”, con lo cual, la guerra se subordina al Estado (Fernández Vega, 2005: 181; Clausewitz, 1976: 60). Asimismo, haciendo esto, Clausewitz entiende que la victoria no es el objetivo último de la guerra, sino el retorno a la paz (Aron, 1987: 129). La subordinación de la guerra a la política no es una cuestión moral ni filosófica, sino más bien pragmática: “el jefe militar es un especialista [en cambio el estadista] abarca el conjunto de circunstancias políticas y militares, algunas de las cuales escapan normalmente a quien no tiene más experiencia y misión que la conducción en el campo de batalla” (Aron, 1987: 130). Aron agrega que “la guerra surge de la política, la política determina su intensidad, le crea el motivo, le traza las grandes líneas, le fija los fines y al mismo tiempo los objetivos militares” (1987: 132). Pese a esta claridad, algunos autores sostienen que se sigue prestando a controversia el papel de la conducción militar y de la autoridad política en la conducción de la guerra. Sin embargo, leyendo a Clausewitz, la opción por el poder civil es clara,

A partir de esta concepción, hay que considerar ilegítima e incluso nociva la distinción según la cual un gran acontecimiento militar o el plan de semejante acontecimiento debería permitir un juicio estrictamente militar; en verdad, consultar a los militares con respecto a los planes de guerra para que ellos den un juicio puramente militar [...], es un procedimiento absurdo; pero mucho más absurdo es el criterio de los teóricos según el cual los medios de guerra disponibles deberían confiarse al jefe militar para que en función de estos medios él establezca un proyecto puramente militar de la guerra (Clausewitz, 1976: 325).

Clausewitz considera a la guerra como un acto de violencia (*Akt der Gewalt*), pero en alemán la palabra *Gewalt* se aplica tanto a poder como a poder estatal. Fernández Vega concluye que la guerra “se encuentra, en su estructura misma, relacionada con el poder del Estado, el que posee, el que quiere obtener, el que teme que otros ambicionen o lleguen a consentir. Estas observaciones tienen, por cierto, consecuencias: la vida del Estado [...] es el fundamento de toda guerra” (Fernández Vega, 2005: 196-197 y 200).

Antoine Henri de Jomini, principal rival teórico del general prusiano en el siglo XIX y que llegó a convertirse en una figura admirada tanto en el continente como en el mundo anglosajón, cita a Clausewitz en su obra y, al igual que él, subraya la relevancia de la instancia política para la consideración de la guerra. En efecto en su obra sostiene que el arte de la guerra [...] se divide en cinco ramas puramente militares: la estrategia, la táctica sublime, la logística, el arte del ingeniero y del artillero [...] y por último la táctica del detalle. Pero esta ciencia consta de una parte esencial y erróneamente excluida hasta ahora: *la política de la guerra*³⁶.

Aunque esta sea más propia de la ciencia del hombre de Estado que del guerrero desde la separación de la toga y la espada. [...] Forma parte intrínseca de todas las combinaciones que pueden decidir una guerra y de las operaciones que pueden emprenderse (De Jomini, 1991: 40).

Henri de Jomini parece haber sido el primero en usar el término “política de guerra” en este sentido, señalando, en una nota al pie, que “existen [...] muy pocas obras sobre la materia. La única que lleva este título es *Política de la Guerra* de Hay du Chatelet (1767)”, pero esta, como la de otros autores a los que cita, expresa, según él, ideas poco claras y precisas (De Jomini, 1991: 43).

Este autor francés dedica todo el primer capítulo de su libro al desarrollo de la política de la guerra. En la introducción del mismo sostiene que dará el título de *política de guerra* “a las combinaciones que sirven a un hombre de Estado para juzgar si una guerra es conveniente, oportuna, o incluso indispensable y determinar las distintas operaciones necesarias para alcanzar su objetivo”. De Jomini diferencia claramente este concepto del de *política militar*

36 El resaltado es mío.

A estas distintas combinaciones, que pertenecen más o menos a la política diplomática, se pueden añadir otras que sólo guardan relación con el mando de los ejércitos. Daremos a éstas el nombre de *política militar* [...], son de la mayor importancia en los planes de un gabinete (De Jomini, 1991: 50).

En el texto de De Jomini no sólo encontramos una distinción entre el estadista y el militar, sino que realiza una clara diferenciación entre la política de la guerra y la política militar necesaria para instrumentar a la anterior.

En definitiva, se puede concluir que la guerra no sólo está dirigida por la política, sino que es una política emanada del Estado, una política pública. Por otro lado, mientras que en la guerra, que es esencialmente política, se aplica la lógica amigo-enemigo en el plano internacional, a nivel doméstico esa lógica desaparece y los delitos deben recibir un tratamiento de tipo administrativo y policial. Por ello, la lógica amigo-enemigo, propia de las Fuerzas Armadas, no es aplicable al orden interno.

En segundo lugar, si la guerra es conducida por la política, podemos concluir que la política exterior debería preceder lógicamente a la política de defensa. Y que, en el caso de esta última, las definiciones políticas estratégicas de las autoridades político-civiles deberían ser previas a los planes estratégicos militares.

2.2.3.- DE LA POLÍTICA DE GUERRA A LA POLÍTICA DE DEFENSA

La idea de que cada Estado debía ser responsable del mantenimiento de la paz internacional sólo comenzó a difundirse luego del desastre que produjo la Primera Guerra Mundial. A pesar de los intentos anteriores por producir normas internacionales que regulasen los conflictos armados, sólo tras la catástrofe de 1914-1918 se intensificaron los empeños por contener la práctica bélica dentro de un macro normativo [...]. Ello derivó en la lenta emergencia de una conciencia que, en la comunidad de naciones contemporánea, estipuló un verdadero *ius contra bellum*, comprendiendo la guerra como una realidad, pero negándole tanto legalidad como legitimidad en el derecho internacional (Fernández Vega, 2005: 133).

Luego de la Primera Guerra Mundial, la Sociedad de las Naciones introdujo en 1920 alguna restricción al derecho de ir a la guerra, la cual fue considerada como un recurso extremo y excepcional. Recién

en 1928, con el Pacto Kellogg-Briand, se condenó la guerra como medio para resolver disputas internacionales, aunque se autorizó el empleo de la fuerza en aquellos casos que jurídicamente no constituían exactamente un conflicto: las represalias, la defensa de los nacionales y las intervenciones humanitarias. A partir de 1945, ese derecho no sólo fue restringido, sino que fue totalmente prohibido: “los Estados no iban más a la guerra, sino que se defendían de los ataques armados de otros Estados” (Guerisoli, s. f.: 1-2)

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, los países aliados reunidos en San Francisco redactaron y aprobaron la Carta de las Naciones Unidas con la misma esperanza del ex presidente de los Estados Unidos, Thomas Woodrow Wilson, de poner fin a la guerra. De esta manera, la Carta de las Naciones Unidas estableció que

Los miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con el propósito de las Naciones Unidas (Carta de las Naciones Unidas, artículo 2, inciso 4).

Pese a lo establecido en la Carta, coincidimos con Raymond Aron cuando sostiene que “los hombres saben que a la larga el derecho internacional debe someterse a la realidad, con lo cual un estatus territorial terminará invariablemente por ser legalizado”. Asimismo, “los límites entre paz y guerra suelen ser confusos, y los acuerdos internacionales se respetan sólo si la fuerza y el interés propio están allí para mantenerlos [...] La guerra está sujeta al control democrático sólo cuando es una condición claramente separada de la paz”. En un mundo “sin árbitro internacional de la justicia, las discusiones en torno a la justicia o injusticia de la guerra tienen escasa significación [...] Los Estados y otras entidades [...] irán a la guerra cuando consideren que obedece a sus intereses (estratégicos, morales o ambos) y, por tanto, les traerá sin cuidado que otros consideren su agresión como injusta” (Kaplan, 2002: 72, 180, 183 y 195).

No obstante, a pesar de estas consideraciones, y de los hechos históricos que la respaldan a lo largo de los más de sesenta años que han transcurrido desde la aprobación de la Carta de las Naciones Unidas, la prohibición de la guerra o el propósito de preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra tuvo, al menos, un impacto simbólico-institucional en la organización interna de los Estados.

En 1947, los Estados Unidos decidieron suprimir los ministerios de Guerra y Marina y crearon el Establecimiento Nacional Militar³⁷ con el objetivo de reducir la rivalidad interfuerza que había minado la efectividad durante la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, su nombre fue rápidamente modificado porque la pronunciación de su abreviatura en inglés (NME) se confundía con el vocablo *enemigo* (*enemy*). Finalmente, se adopta la denominación actual de Departamento de Defensa en 1949. En el caso del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, el Ministerio de Coordinación de la Defensa fue creado en 1936, pero la falta de control sobre las fuerzas militares limitó su poder real. Cuando Winston Churchill se hizo cargo del gobierno en 1940, dispuso la creación del Ministerio de Defensa para ejercer el control sobre la Junta de Jefes de Estado Mayor que había sido establecida en 1923. El cargo era ejercido directamente por el Primer Ministro hasta que en 1946 se aprobó la ley del Ministerio de Defensa, nombrándose a su primer integrante ese mismo año. Entre ese año y 1964 coexistieron el Ministerio de Defensa con el Ministerio del Almirantazgo, la Oficina de Guerra, el Ministerio del Aire y el Ministerio de Aviación. En 1964, se unificaron las tres primeras con Defensa y, finalmente en 1971, las funciones de defensa del Ministerio de Aviación fueron absorbidas por aquel ministerio.

En Argentina, existía desde 1898, por mandato de la ley 3727, un Ministerio de Guerra y un Ministerio de Marina, correspondiendo al primero “todos los actos que se refieran al ejercicio de los poderes de guerra del Presidente de la República”. Fue el presidente Juan Domingo Perón (1946-1955) el que creó el Ministerio de Defensa en 1946, del cual dependían funcionalmente las Fuerzas Armadas Argentinas con el rango de Secretarías de Estado. Derrocado el presidente Perón en 1955, esta iniciativa fue abandonada y hubo que esperar tres años para que el Ministerio viera la luz nuevamente³⁸. El 13 de junio de 1958, se promulgó la ley 14439 que creó el Ministerio de Defensa con el objetivo de coordinar y supervisar los planes, acciones y políticas que permitieran a las Fuerzas Armadas cumplir eficazmente la misión reservada a ellas en la Constitución Nacional.

37 National Security Act, Pub. L N° 235, 80 Cong., 61 Stat. 496 del 26 de julio de 1947.

38 Es de destacar que el concepto de que cada Fuerza fuera una Secretaría de Estado dependiente del ministro fue retomada por Frondizi, pero abandonada en 1966 por Onganía.

Está claro que, a medida que se fue restringiendo el derecho de los Estados a hacer la guerra, se fueron produciendo cambios institucionales que reflejaron esa situación. Los ministerios dejaron de llamarse “de Guerra” y comenzaron a ser denominados “de Defensa Nacional”. Era evidente, entonces, que no podría hablarse más de *política de guerra*, sino más bien de *política de defensa*.

2.2.4.- POLÍTICA DE DEFENSA

La caída del Muro de Berlín infundió la esperanza de que toda la humanidad se encaminara hacia un horizonte de paz perpetua. Era una intención que Isaiah Berlin y Raymond Aron —haciéndose eco de los autores que hemos visto— hubieran tildado de poco realista, “por cuanto semejante ideal se encuentra fuera de la historia, que nunca está exenta de división y conflictos humanos” (Kaplan, 2002: 155). Estos autores como Tucídides, Sun Tzu y José Ortega y Gasset no consideraban a la guerra como una aberración, sino como inherente a la división de la humanidad en Estados. Como señala Tucídides, la civilización puede reprimir a la barbarie, pero jamás podrá erradicarla (Kaplan, 2002: 90-91).

En este sentido, Robert Kaplan agrega que

Las pasiones y las motivaciones humanas han cambiado poco en el transcurso de los milenios [...] Los valores, aunque sean universales en principio, requerirán siempre el uso de la fuerza y el interés propio para su cumplimiento [...] Esperar de los seres humanos y las organizaciones que velen por los intereses ajenos antes que por los propios equivale a pedirles que renuncien a su instinto de conservación (2002: 62 y 158).

De ahí que no puede esperarse que en el corto plazo se pueda asistir al fin de la guerra como instrumento de política en el plano internacional. Por el contrario, es de prever que los conflictos se incrementen y que la disputa por los recursos³⁹ y las rutas comerciales, en un mundo convulsionado y en el cual estos son un bien escaso, la utilización del instrumento militar puede llegar a ser necesario.

39 Ver Klare, Michael (2003).

De esta manera, la definición de lo que se entiende por política de defensa resulta en una primera instancia crucial, porque las definiciones más usuales a las que hacen referencia diversos autores, tienden a considerarla como la utilización de todos los medios nacionales. Dicho de otra manera, es como si todas las políticas públicas de un Estado fueran parte de la política de defensa.

Por ejemplo, durante un debate organizado por el Ejército de Chile a comienzos de los 90, se afirmaba, por ejemplo que “la política de defensa presenta un aspecto multidisciplinar, intrasectorial de la política general de una nación, que puede abarcar la totalidad o parte de sus campos, orientándolos o sirviéndose de ellas de forma limitada para lograr sus objetivos, que son siempre de la defensa nacional” (De Salas López, 1991). Por otro lado, Jorge Ballerino Sandford entiende que “la política de defensa no puede consistir sólo en preparar y emplear las Fuerzas Armadas, sino que involucra la planificación y empleo coordinado de todos los recursos del poder nacional para la obtención de los objetivos políticos nacionales actuales, entre los que se encuentran aquellos de carácter político, económico y diplomático” (Ejército de Chile, 1991).

Esta visión no era privativa de Chile. En una investigación realizada en la Escuela de Defensa Nacional de Argentina, se sostenía que en “los países del MERCOSUR se advierte la tendencia a definir *per se* a la defensa nacional y no más como *toda acción o medida para alcanzar la seguridad*, tal como era la norma en la doctrina de todos estos países entre las décadas de 1960 y 1980” (Tibiletti *et al.*, 1998). Pese a ese cambio producido en los países del Cono Sur, Perú mantenía una definición clásica, es decir, una definición muy amplia de seguridad, teñida por la Doctrina de Seguridad Nacional, y una definición de defensa que involucra a todo aquello que conduce a alcanzarla. Por su parte, Chile y Bolivia se encontraban, según los autores, en una posición intermedia entre la de Perú y la que expondremos a continuación (Tibiletti *et al.*, 1998).

Como claramente sostiene José Manuel Ugarte, durante la Guerra Fría en América Latina el concepto de defensa pasó a tener “una amplitud que la confundía con la política nacional, dada la naturaleza omnicomprendensiva y permanente que se otorgaba al eludido conflicto. Se trataba de una defensa fundamentalmente política, totalmente diversa de la realizada por los países centrales, fundamentalmente militar” (2003: 296).

En Argentina, a partir de la sanción de la Ley de Defensa Nacional en 1988 y su complementaria Ley de Seguridad Interior en 1992, se

buscó diferenciar los conceptos de defensa nacional y seguridad pública. De esa manera, se trataba de evitar que la política de defensa continuara siendo un concepto omnicomprendivo, abarcador de toda la vida política de un país. Pese a ello, y como veremos en los próximos capítulos, este avance ha sufrido embates, dado que durante los 90 se ha tendido a expandir el concepto de seguridad, no sólo en América Latina, buscando abarcar también todos los órdenes de la vida política y militarizando, en consecuencia, la seguridad pública.

Por ello, en este trabajo pretendemos adoptar un concepto de política de defensa claramente diferenciador del de la seguridad pública, en el cual ambos (defensa y seguridad pública o interior o ciudadana⁴⁰), como políticas públicas, contribuyen a la seguridad del Estado. En este sentido se expresa Eduardo Estévez (1990), cuando sostiene que la política de defensa nacional y la de seguridad interior contribuyen a la seguridad de la nación⁴¹.

De esta manera, la política de defensa será una política pública, un conjunto de acciones estatales destinadas a garantizar la seguridad del Estado. Por lo expuesto, la política de defensa involucra acciones, actitudes y medidas que incluyen, prioritariamente, “la aplicación directa del instrumento militar” (Monarca da Silveira, 2004: 171). En definitiva, y siguiendo a Jorge Battaglini (2011: 243), la política de defensa puede ser definida como “el conjunto de acciones que adopta un Estado para garantizar su supervivencia frente a riesgos y amenazas”. Asimismo, sostenemos que tiene al menos tres dimensiones: política de defensa en sentido estricto (en adelante, la dimensión estratégica); política militar; y la dimensión internacional de la política de defensa (Eissa, 2013). En primer lugar, la política militar expresa “la necesidad de control sobre tal organización”; es decir, es “el conjunto de decisiones orientadas a regular el comportamiento político que generalmente tienden a desarrollar las Fuerzas Armadas”, la que abarca medidas destinadas a “la administración burocrática cotidiana de la institución militar, como por ejemplo, la gestión de los ascensos o los aspectos vinculados a la vivienda, salud y educación de los miembros de las Fuerzas Armadas” (Battaglini, 2010: 164).

40 No es nuestro propósito en este trabajo diferenciar los conceptos de seguridad interior, seguridad pública y seguridad ciudadana. Ver, entre otros, Eissa *et al.* (2006).

41 Seguridad en el sentido de estado de situación. Ver Saint Pierre (2003).

En segundo lugar, la política de defensa en sentido estricto o en su dimensión estratégica puede ser definida, parafraseando a Marcelo Saín (2002)⁴², como las acciones, actitudes y medidas institucionales de *carácter estratégico*, decididas e implementadas por el gobierno nacional, y destinadas a prevenir o enfrentar distintos tipos de situaciones de riesgo, conflictos o amenazas, potenciales o efectivas, que provengan de agresiones estatales de origen externo, y que hagan peligrar la integridad territorial y la capacidad de autodeterminación del Estado, y que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva.

Por último, la dimensión internacional de la política de defensa, retomando a Russell (1990), se constituye en punto de contacto entre la política de defensa (en términos generales) y la política exterior; esto es, las acciones que se realizan desde la política de defensa como contribución a la política exterior de un país. De esta manera, siguiendo a Russell (1990), retomamos el punto de contacto entre ambas formas de acción del Estado en el escenario internacional.

En síntesis, se puede concluir que la política de defensa tiene al menos tres dimensiones: la política de defensa en sentido estricto (en adelante, la dimensión estratégica); la política militar—ya señalada por De Jomini (1991) y Battaglini (2010)—; y la política internacional de la defensa, esto es, las acciones que se realizan desde la política de defensa como contribución a la política exterior de un país.

A lo largo de este apartado, hemos buscado definir la política de defensa. Para ello, desde la teoría política hemos visto cómo se ha diferenciado la esfera interna, propia de la actuación administrativa policial, de la esfera externa, anárquica, propia de la actuación de las Fuerzas Armadas. En segundo lugar, hemos rastreado el concepto de política de guerra hasta llegar al término política de defensa, distinguiendo el concepto en su dimensión estrictamente estratégica de la denominada política

42 Marcelo Saín (2003: 234) entiende a la defensa nacional “como una proyección institucional del Estado tendiente a garantizar la seguridad externa del mismo, lo cual, por cierto, debe resultar de una política de Estado articulada en torno de parámetros estratégicos que surjan de la situación y papel de este mismo Estado de cara al mundo y a su sociedad, de su estructura orgánico-funcional, de su tamaño y organización, de sus objetivos nacionales, sus recursos y su situación fiscal, de su inserción internacional y, puntualmente, de las situaciones de riesgos que deben afrontar en materia de seguridad externa”.

militar; diferenciación que ya había sido insinuada por Henri de Jomini (1991). Posteriormente debimos también lidiar entre los conceptos omnicomprendivos de la defensa nacional, impregnados ideológicamente por la Doctrina de Seguridad Nacional, para llegar a una definición de política de defensa. Definición que, a partir de los 90 y más aún desde el atentado a las Torres Gemelas en el 2001, también está siendo puesta en duda. Pero no nos adelantemos porque, definida la política de defensa, debemos dar cuenta de ella como política pública, para posteriormente desarrollar nuestro modelo analítico.

3.— LA POLÍTICA DE DEFENSA COMO POLÍTICA PÚBLICA

Hemos sostenido *ut supra* que la política de defensa se encuentra entrelazada con la política exterior. También hemos afirmado que la política de defensa es *una política pública* en la que, tanto los actores sociales como los estatales⁴³, determinan el ritmo y las alternativas del proceso de toma de decisión.

Sin embargo, parecería existir una confusión arraigada en la afirmación que sostiene que no puede hablarse de política pública cuando la política de defensa no ha estado conducida por civiles, o que existen deficiencias en la formación de recursos humanos en el aparato del Estado para poder conducir la política de defensa. El hecho de que hayan sido los militares los que hayan conducido la política de defensa, no implica suponer que la política de defensa no haya sido una política pública. Asimismo, se suelen confundir los términos *política pública* con *política de Estado*. Por ejemplo, la autora chilena Karina Molina (2005: 112-116) refleja cómo las distintas definiciones realizadas por organismos gubernamentales chilenos o sus actores no se ajustarían a la definición de políticas públicas, porque la autora parecería confundir política pública con política de Estado. Por su parte, Joaquim Aguiar sostiene que

43 Fabián Repetto (1998) distingue tres tipos de actores: sociales, estatales e internacionales. Siguiendo a Repetto, consideraré a los partidos políticos como actores sociales.

dada la complejidad de la sociedad y de los asuntos que deben abordar los Estados, las políticas públicas son políticas interdepartamentales o interministeriales y que, analizada la política de defensa de Portugal, no sería interministerial, y por lo tanto, no sería una política pública: “la posibilidad de considerar que la política de defensa nacional es entendida en Portugal como una política pública interdepartamental no encuentra ni soporte legislativo, ni confirmación institucional ni práctica” (1989: 179).

En este trabajo, se sostendrá que la política de defensa es una política pública más allá de los actores que intervengan en la misma o de las deficiencias que puedan detectarse en su formulación e implementación.

3.1.- PENSANDO LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En el presente apartado, se expondrán algunos enfoques de políticas públicas a los efectos de aprehender algunos elementos teóricos que contribuyan al diseño de nuestro modelo analítico, el cual será utilizado para el análisis de la política de defensa argentina entre 1983 y 2010.

En primer lugar, puede sostenerse que el estudio de las políticas públicas podría definirse como el análisis de la acción de las autoridades en las actividades de la sociedad y, asimismo, se podría decir que es la esencia de la actividad del Estado. Esto sugiere que existirán diversas posiciones sobre el rol del Estado y la sociedad en la conformación u origen de la política pública y su desarrollo.

Entonces, las políticas entendidas como acciones podrían seguir dos cursos de activación. Por un lado, pueden presentarse como respuestas a demandas de la sociedad civil. Por otro lado, podrían iniciarse por la intervención directa del Estado en esferas de la realidad social, en temas que aunque no se presenten como prioritarios de la sociedad civil, pueden ser consideradas centrales por el Estado. A partir de esto, es posible distinguir dos aproximaciones teóricas: las que están centradas en la sociedad, y las que están centradas en el Estado. Sin embargo, algunos autores también han analizado “los Estados en relación con tipos concretos de entornos socioeconómicos y políticos y poblados por actores que tienen intereses y recursos determinados” (Skocpol, 1985: 27). De esta manera, es importante estudiar no sólo las características de los Estados, sino también el equilibrio y las ventajas que tiene frente a la de los actores sociales. A este enfoque se lo puede denominar como relacional.

Los autores del enfoque centrado en la sociedad conciben a las políticas públicas como respuestas del Estado ante demandas de la sociedad, esto es, consideran a las instituciones y a las organizaciones estatales como instrumentos que reaccionan a las demandas suministrando productos. De acuerdo con el análisis de Theda Skocpol, el gobierno es “considerado primordialmente como un terreno en el que los grupos de interés de carácter económico o los movimientos sociales normativos contendían o se aliaban entre sí para configurar la adopción de decisiones sobre política pública” (1985: 4). Dentro de este enfoque, siguiendo a la misma autora, podríamos ubicar a las perspectivas pluralistas y la estructural funcionalista, que predominaron en la sociología y la ciencia política de los Estados Unidos durante las décadas de los 50 y los 60, así como también a los neomarxistas críticos.

Dentro de las perspectivas pluralistas, podemos considerar a aquellos autores que ponen el énfasis en la racionalidad. Piensan que los individuos saben lo que quieren y que pueden elegir racionalmente los cursos de acción para obtenerlo, siendo conscientes, además, de las potenciales consecuencias. Los autores de la elección racional (por ejemplo, Arrow; Simon; Halpern y Stern) sostienen que en la sociedad, la deliberación y la razón “están a la orden del día” y asumen que cada individuo “tiene una manera clara y consistente de arribar a una decisión final (Zahariadis, 2003: 18-19). Frente a esta postura, la teoría de racionalidad limitada (por ejemplo, Herbert Simon) sostiene que un ser humano que actuara en una organización tendría una capacidad de conocimiento limitada y, por consiguiente, su capacidad de elección también lo sería, por lo que su racionalidad sería imperfecta y, por lo tanto, trataría de hallar soluciones antes que maximizar completamente todas sus ventajas. A pesar de ello, no se aparta completamente de la teoría reseñada *ut supra* porque sigue sosteniendo que los individuos tienen una forma clara y consistente para arribar a una decisión (Zahariadis, 2003).

Por su parte, Almond y Powell, a través del libro *Política comparada. Una concepción evolutiva* (1966), formularon el paradigma estructural-funcionalista para la ciencia política. Almond junto a Kart Deustch y David Easton, fuertemente influenciados por Parsons, Spencer, Durkheim y Weber, son algunos de los autores más importantes de las teorías sistémicas. Para ellos, la política es un sistema de interacciones sociales a través del cual los valores se asignan de modo imperativo en una sociedad. Uno de ellos, David Easton (1953), piensa la vida política como

una serie compleja de procesos, en los cuales las demandas (*inputs*) y apoyos modifican y modelan el funcionamiento del sistema político. Por su parte, los *outputs* son las decisiones y acciones que efectúan las autoridades. De esta manera, las políticas públicas serían productos del sistema político y el Estado funcionaría como “una caja negra”, cuyo interior y las cosas que allí suceden no formarían parte del análisis.

Según Skocpol, también “los neomarxistas que han escrito sobre el Estado han mantenido unos supuestos, profundamente arraigados, centrados en la sociedad, lo cual no les ha permitido dudar de que, en la base, los Estados están configurados intrínsecamente por las clases o las luchas de clases y sirven para mantener y ampliar los modos de producción” (1985: 6), descartando así la acción estatal autónoma.

En este sentido, Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell (1981) sostienen que el Estado Nacional se constituye como el núcleo de regulación y articulación social. Estos autores interpretan las interacciones entre Estado y sociedad en términos de una triple relación que toma en cuenta los vínculos, a través de los cuales se dirimen los contenidos de la agenda social vigente y las formas de resolución de las cuestiones que la integran. Para ellos, el orden social depende de los problemas y desafíos que el propio proceso social encuentra en su desarrollo histórico, así como de las posiciones adoptadas y recursos movilizados por los diferentes actores, incluido el mismo Estado, para resolverlos. Las políticas públicas adoptadas son *tomas de posición* de sus representantes e instituciones frente a las diversas opciones de resolución que esas cuestiones vigentes admiten teórica, política y materialmente. La continuación de esas cuestiones en la agenda revela la existencia de conflictos no resueltos, de tensiones sociales y de actores movilizados en torno a la búsqueda de soluciones que expresen sus particulares intereses y valores.

El segundo enfoque mencionado reconoce al Estado como una realidad jurídica constituida por una serie de instituciones, en el cual los gobernantes, nacionales y locales, los burócratas, los partidos políticos y los grupos de presión actúan en su propio beneficio e intentan maximizar sus intereses.

Según Skocpol (1985), las raíces de esta perspectiva pueden rastrearse en los trabajos de cientistas sociales del continente europeo que, a pesar del proceso de industrialización, se negaron a aceptar la minimización del papel del Estado. Por ejemplo, tanto para Max Weber como para Otto Hintze, los Estados eran más que gobiernos.

En esta línea de razonamiento, autores como Alfred Stepan y Ellen Trimberger que estudiaron los *Estados autoritarios*, por un lado, y Hugh Heclo, Stepan Krasner, y Kenneth Finegold & Theda Skocpol que analizaron a los *Estados constitucionalistas*, por el otro, piensan al Estado como “organizaciones que reivindican el control de territorios y personas, (que) pueden formular y perseguir objetivos que no sean un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales de la sociedad. Esto es lo que se entiende normalmente por autonomía del Estado” (Skocpol, 1985: 12). Mientras en los primeros la autonomía es más amplia, en los segundos, es más limitada.

La autonomía del Estado, sostiene Skocpol (1985), nunca es realmente desinteresada, porque una característica de la autonomía es el fortalecimiento de las prerrogativas de los funcionarios estatales. Por ejemplo, Barbara Geddes (1994) pone el énfasis en cómo se determina la política en función de la situación de los actores dentro del Estado, lo corto o largo de los períodos de elecciones, la necesidad de resultados, entre otros factores.

Dentro del enfoque centrado en el Estado, podríamos ubicar también a algunos autores provenientes de las relaciones internacionales. Durante los años 50, por influencia de la corriente conductista, aparecen los primeros estudios sobre los procesos de toma de decisión en política exterior. Entre esos investigadores, tales como Skinner y el soviético Pavlov, buscaron darle mayor rigor científico al campo de las relaciones internacionales. En 1954, se publicó *Decision-making as an approach to the study of international politics* de Richard Snyder, H.W. Bruck y Burton Sapin, en el cual los autores establecieron como unidad de análisis al Estado-Nación: el Estado “es sus órganos decisorios”. En este trabajo, el Estado ya no es percibido como lo hacen los realistas⁴⁴ como una caja negra, sino que sus *órganos* están integrados por funcionarios que tienen una visión subjetiva de los asuntos internacionales (Dos Santos Ferreira, 2006: 18). Por otro lado, Graham Allison con la publicación de su libro *La esencia de la decisión: el caso de los misiles en Cuba* en 1971, establece tres modelos para comprender la política exterior de los Estados. El primer modelo considera al Estado como un actor racional (Modelo I).

44 Nos referimos a una de las escuelas dentro de la disciplina de las relaciones internacionales.

En el segundo modelo, Allison sostiene, de manera similar a la propuesta de Snyder, que las decisiones gubernamentales son el resultado de las rutinas de los órganos de gobierno. Es decir, el eje está puesto en las instituciones, más específicamente, en las organizaciones gubernamentales (Modelo II). Por último, en el Modelo III se considera que el *output* es resultado de los juegos de negociación entre los principales actores que dirigen y deciden en materia de política exterior (Allison, 1988).

Sin embargo, a partir del marco conceptual que hemos definido en los primeros apartados, creemos que el análisis del proceso decisorio en materia de política de defensa no puede quedar circunscripto a los actores estatales. Dependiendo del tema que se trate, actores sociales, actores de organizaciones no gubernamentales transnacionales y de organizaciones internacionales, como así también actores de terceros países, podrían jugar un papel relevante en los procesos decisorios de esta política.

Por tal motivo, se puede afirmar que la perspectiva relacional buscaría analizar no sólo la organización y los intereses del Estado, sino también a los actores de la sociedad civil, tanto en sus relaciones de complementariedad como de conflicto con el Estado. Para Skocpol, “situar de nuevo al Estado en el primer plano de los análisis de la elaboración de la política y del cambio social exige una ruptura con algunos de los supuestos social-deterministas más amplios del pluralismo, estructural-funcionalismo y de los diversos marxismos” (1985: 29). No se trata de construir argumentos estatales deterministas, puesto que la necesidad de analizar los Estados en “relación con los contextos socioeconómicos y socioculturales queda demostrado convincentemente en las mejores investigaciones actuales sobre las capacidades estatales” (Skocpol, 1985: 30).

En este sentido, los marcos analíticos de *policy making* y *agenda setting* ofrecen una perspectiva que resulta de utilidad. Aguilar Villanueva (1993: 37) sostiene que para que una cuestión ingrese en la agenda, es importante el contexto en el cual se desarrolla el debate en la sociedad, porque son los acontecimientos sociales y los actores sociales quienes se encargan de convertirlos en cuestiones, ofreciendo una primera definición. Sin embargo, de esto no se sigue que el problema ingrese en la agenda gubernamental, y menos aún, que se le dé un tratamiento prioritario: el gobierno, además de regular y de actuar como filtro, puede ser también un iniciador de cuestiones en la agenda pública.

Pero también, dentro de las perspectivas relacionales, es importante rescatar algunos argumentos que han presentado otros autores. Por ejem-

plo, los constructivistas piensan el proceso de toma de decisión como “un proceso de deliberación entre grupos competitivos”, que sostienen argumentos razonables con los cuales intentan persuadir a los otros (Zahariadis, 2003: 19). Según Zahariadis, Majone plantea que “la argumentación es el proceso clave a través del cual los ciudadanos arriban a juicios morales y elecciones públicas”. A diferencia de los racionalistas, para los cuales el “medio de cambio” es el precio, los constructivistas ponen el énfasis en el lenguaje. Mientras los racionalistas consideran a los objetivos como dados y ponen el énfasis en la “eficiencia técnica”, “los constructivistas ven el análisis como argumento, como una manera crítica de probar supuestos y valores” (2003: 19).

Por otra parte, el enfoque de *multiple streams* enfatiza, en cambio, el rol de las ideas: “si la ambigüedad es penetrante y central a la política, la manipulación es la lucha por controlar a la ambigüedad” (Zahariadis, 2007: 69). No cualquier actor está sujeto a la manipulación. Este enfoque diferencia entre individuos o grupos que son manipulables de aquellos que manipulan. Estos últimos son los *emprendedores políticos*. Manipular es más que persuadir. Persuadir implica “generar hechos para cambiar las mentes de las personas” (Zahariadis, 2003: 21). Pero este enfoque asume que es, en realidad, poco lo que se puede cambiar en las mentes de las personas, cuando ya se han hecho una idea del tema. Por lo tanto, más información no es la respuesta. Entonces, la clave es entender cómo es presentada la información, cómo se manipulan las ideas de manera tal de presentar un problema de manera favorable (Zahariadis, 2003 y Zahariadis, 2007).

Finalmente, es preciso señalar que los cambios que se han producido en el mundo a partir de 1973 y más especialmente, durante los años 90, y que han sido agrupados bajo el concepto de “globalización”, requieren que incorporemos también, otros elementos al análisis de las políticas públicas. Uno de los autores más importantes que ha estudiado el impacto de la globalización sobre los Estados es el politólogo argentino Guillermo O’Donnell (2007), quien sostiene que no hay dudas que la globalización impone restricciones a los Estados, inclusive a los más fuertes, pero esto no se traduce en una disminución del poder estatal. En el mismo sentido, se pronuncia Michael Mann (2007) cuando sostiene que quienes hablan de la fortaleza del Estado-Nación en el pasado exageran tanto como los que hablan de la actual decadencia del mismo.

En efecto, algunos analistas de relaciones internacionales argumentan que no sólo es relevante estudiar la estructura doméstica como la variable independiente de la política exterior sino también, es importante analizar la correlación inversa: pensar a la política doméstica como variable dependiente y al contexto internacional como variable independiente (Gourevitch, 2007). Ya Kenneth Waltz (1988) sostenía que las teorías reduccionistas explicaban los acontecimientos internacionales a partir de características situadas a nivel nacional o subnacional, y que el intento de “predecir resultados internacionales a partir de las características nacionales conduce a conclusiones poco impresionantes”. Por el contrario, “las teorías sistémicas⁴⁵ explican por qué las unidades diferentes se comportan de manera similar y, a pesar de sus variaciones, producen resultados que caen dentro del rango de lo esperado” (Waltz, 1988: 96 y 108). En definitiva, la estructura del sistema internacional⁴⁶ afecta la conducta de las unidades en el mismo. Estas influencias no serán, en coincidencia con Gourevitch (2007: 500), “totalmente determinantes [...] Existe algún margen de respuesta a las presiones” y ese margen variará de Estado a Estado⁴⁷.

En este trabajo, se sostendrá que la política de defensa es una política pública y, por lo tanto, se recurrirá al instrumental teórico de las políticas públicas, pero sin dejar de lado los aportes que han realizado autores desde las relaciones internacionales. Nuestra propuesta partirá, entonces, de la perspectiva relacional de las políticas públicas y más específicamente de las teorías de “hechura de las políticas”. En definitiva, el modelo que se desarrolla a continuación tiene en cuenta esos aportes, incorporando otras herramientas de las teorías de las políticas públicas, con el objetivo de mejorar nuestro marco analítico para la comprensión de la política de defensa.

45 Moravcsik (1993) identifica como teorías sistémicas, además de la ya mencionada teoría de Waltz, a la Teoría de la Dependencia, como así también a los internacionalistas liberales como Cordell Hull y Norman Angell.

46 No confundir las características de la estructura con las acciones que desplieguen los actores más poderosos en los procesos domésticos de otros Estados.

47 Peter Gourevitch junto a Ronald Rogowski, Peter Katzenstein y Helen Milner han desarrollado lo que se conoce como la teoría de segunda imagen invertida (Moravcsik, 1993).

3.2.- GLASS ONION MODEL⁴⁸

3.2.1.- EL PROCESO DE POLÍTICA PÚBLICA

Suele pensarse el diseño de la política como un proceso ordenado y racional, como el guión de una obra que tiene comienzo, desarrollo y fin. En efecto, Sabatier reseña que, en el proceso de hechura de la política, “los problemas son conceptualizados y llevados al gobierno por soluciones; las instituciones gubernamentales formulan alternativas y seleccionan soluciones de políticas públicas; y aquellas soluciones implementadas, son evaluadas y revisadas” (2007: 3). Sin embargo, para Aguilar Villanueva, es “un proceso desaliñado, desordenado, en el que se mezclan y sobreponen sin cuidado y claridad varios problemas y respuestas, varios actores, la decisión y la imposición, la actividad intencional y la inercia”⁴⁹ (1993:17).

Este proceso no es algo que podamos encontrar en la realidad, sino que más bien, es una herramienta analítica que nos permitiría estudiarlo. Más que obedecer a un orden temporal, obedece a un orden lógico, intelectualmente construido. Las etapas en las que podemos dividir al mismo están más bien superpuestas unas sobre otras, interactuando y retroalimentándose mutuamente (Aguilar Villanueva, 1993).

A pesar de lo expuesto, coincidimos con Birkland cuando sostiene que la noción de etapas es útil para “estructurar nuestro pensamiento sobre el proceso de política pública” (2005: 224). Por lo expuesto, seguimos su consejo en la formulación de nuestro modelo, lo cual no supondrá adherir a visiones economicistas del proceso de política pública.

48 “Te hablé sobre *Strawberry Fields*, ya sabes el sitio donde nada es real. Hay otro lugar donde puedes ir, donde todo fluye. Mirando entre los tulipanes inclinados, para ver cómo vive la otra mitad, mirando a través de una cebolla de vidrio”. John Lennon y Paul McCartney, 1968. Algunas ideas “prehistóricas” de este modelo puede leerse en Eissa (2005).

49 Aquí Aguilar Villanueva está citando a Lindblom (1980). Lasswell (1956), Jones (1970), Anderson (1975) y Brewer y De León (1983) quienes dividieron el proceso en varias etapas: agenda, formulación de la política y legitimación, implementación y evaluación (*Stages Heuristic*). A principios de los 80, esta división del proceso en etapas fue fuertemente criticado, entre otras cosas, por sobresimplificar el proceso (Sabatier, 2007). Sabatier coincide con esta crítica.

Aguilar Villanueva (1993: 58 y 61) sostiene que la primera etapa del proceso sería el reconocimiento del problema, pero en este punto debemos distinguir entre problemas y situaciones problemáticas. Mientras que la situación problemática es un conjunto de “hechos vividos u observados por el sujeto y que al ser referidos a su cuadro valorativo arrojan conclusiones negativas de reprobación y malestar”; los problemas son construcciones lógicas que estructuramos de tal manera que tengan una respuesta, es decir, que la solución sea parte de la definición del mismo.

Ahora bien, continúa Aguilar Villanueva (1993), un problema para entrar en la agenda pública debe transformarse en una cuestión, para lo cual el mismo debe ser objeto de debate en la sociedad en lo que respecta a sus componentes, causas, consecuencias y planteamiento, acerca de cómo puede ser resuelto y en cuánto si requiere algún tipo de acción por parte de una agencia estatal. De esta manera, para que la cuestión ingrese en esta agenda será importante, en un primer momento, el contexto en el cual se desarrolla el debate, porque son los acontecimientos y actores sociales quienes se encargan de convertirlos en cuestiones y ofrecen su primera definición.

En este punto, debemos distinguir dos tipos de agenda. La primera es llamada pública y que “está integrada por todas las cuestiones que los miembros de la comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública”. En cambio, la agenda gubernamental es “el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones” (Aguilar Villanueva, 1993: 31-32).

Asimismo, Cobb y Elder, citados por Aguilar Villanueva (1993: 53), consideran que “las prioridades de la agenda [pública] no necesariamente corresponden a las necesidades de la agenda gubernamental”. Por ello, que un problema haya ingresado en la agenda pública no supone que ingrese automáticamente en la agenda gubernamental y, menos aún, que se le dé un tratamiento prioritario, porque el gobierno no sólo regula y actúa como filtro de esos problemas, sino que también puede ser iniciador de cuestiones en la agenda pública (Aguilar Villanueva, 1993).

Pero si sostenemos que, cuando un problema ingresa en la agenda gubernamental, el mismo debe ser definido, entendiendo la definición del problema como el proceso por el cual una cuestión “es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada

por los interesados”; esa definición condicionará “la configuración de los instrumentos, modos y objetivos de la decisión pública, las opciones de acción” (Aguilar Villanueva, 1993: 52). Por lo tanto, existirá una interdependencia conceptual entre la definición y la solución, porque “la solución forma parte de la misma definición del problema” (Aguilar Villanueva, 1993: 60) Tal como sostiene Zahariadis, “la definición del problema no puede ser tratada como un proceso separado, sino como parte integral de la hechura de la política” (2003: 162).

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, 2006: 13; Eissa, 2005: 22). Dentro de ese conjunto de alternativas, ya limitadas por la manera en que ha sido problematizado 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 y Eissa, 2005: 23).

Por ello, puede suceder también, siguiendo a Zahariadis (2003), que los problemas no puedan ser bien definidos hasta que las soluciones estén disponibles. 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. En palabras de Aguilar Villanueva, “quien define es quien decide” (1993: 52).

Por lo expuesto, el estudio de la formación de la agenda de gobierno y las decisiones allí adoptadas nos permiten saber quiénes definen y deciden; qué grupos y organizaciones han influido en el proceso; y “cuál es el firmamento ideológico que otorga valor y prioridad a un problema público”. *Este análisis revela “cuál es la estructura de poder” que predomina en la hechura de la política pública* (Aguilar Villanueva, 1993: 27).

Por otro lado, como sostienen Ingram y Fiederlein (1988), 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: 143). En efecto, Aguilar Villanueva (1994: 62) 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”. Por tal motivo, muchas políticas que están bien diseñadas fallan en esta fase.

En este sentido, Tamayo (1997) señala que el estudio de la implementación de una política pública es más reciente. Hasta los años sesenta, los analistas se habían concentrado en la fase de formulación del ciclo de la hechura de la política pública. Según Tamayo (1997), 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: 299). La incapacidad para alcanzar las metas propuestas hizo pensar a los analistas que las fallas no se encontraban sólo en la etapa de la decisión. Pressman y Wildavsky (1984), citados por Tamayo (1997), señalan 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 “la capacidad de los distintos actores 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 (Tamayo, 1997: 301-302). 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: 302).

Por último, el modelo *bottom-up* sostiene que la implementación “ocurre cuando un ciudadano entra en contacto con la organización pública responsable de distribuir los bienes y servicios de una política concreta. Es en el punto de distribución donde la implementación tiene éxito o fracasa” (Tamayo, 1997: 304).

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, 1990; Geddes, 1994). Por lo 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 (Birkland, 2005; Mena, 1989, Tamayo, 1997 y Eissa, 2005).

3.2.2.- ACERCA DE LOS ACTORES

Como ya hemos dicho, 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: 10-11). Pero ese Estado no es un actor racional unificado, dado que existen no sólo diferentes agencias que compiten entre sí, sino también que la competencia se desarrolla dentro de las mismas y entre los actores políticos de unas con otras. Entonces, cuando nos referimos al actor estatal no estamos pensando en un Estado monolítico que actúa racionalmente, dada la complejidad de elementos que lo forman, las relaciones que se establecen con la sociedad, las distintas percepciones que se establecen entre ellos y las distintas capacidades de influenciarse mutuamente. Por otra parte, 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, quedará a cargo del actor estatal⁵⁰.

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 individuos, en el cual, los líderes políticos y los burócratas son individuos que intentan maximizar el éxito de sus carreras (Geddes, 1994: 13). Entonces, las decisiones que tomen en materia de política pública reflejarán sus intereses. Ahora bien, serán las instituciones políticas las que determinen qué estrategias serán las que funcionen más probablemente para permanecer en el poder. Así se podrían explicar las políticas del Estado como resultado de elecciones racionales de los funcionarios que persiguen el éxito en sus carreras y qué actúan dentro de determinados “marcos institucionales” y “contextuales”, que determinan los incentivos; es decir, las preferencias y comportamientos determinados por los requisitos para progresar impuestos por: *a)* el papel que desempeñan en el gobierno, y *b)* su pertenencia a partidos políticos, profesiones y “camarillas” de liderazgo que estructuran el acceso a los cargos de gobierno.

En esta línea de pensamiento, Robert Putnam (1988 y 1993) afirma que el actor que lleva adelante una negociación internacional tiene intereses personales y visiones políticas independientes de su electorado. Dicho autor sostiene que algunos de los motivos que tiene el negociador para comportarse de esa manera pueden ser: *a)* incrementar sus recursos políticos o minimizar potenciales pérdidas a nivel doméstico; *b)* modificar el balance de poder en el ámbito doméstico, y *c)* seguir su propia concepción de interés nacional en el contexto internacional.

50 Para Fabián Reppeto (1998: 10-11), los actores sociales y estatales poseen cinco características comunes: *a)* capacidad de negociación, *b)* capacidad de descifrar el contexto, *c)* capacidad de representación, *d)* capacidad de movilización social, y *e)* capacidad de acción colectiva. Sin embargo, el actor estatal está en condición de “movilizar un recurso que le es propio: capacidad de autoridad”; es decir, “[la] posibilidad de ejercer el poder público en función de que, en última instancia, las políticas son fijadas e implementadas por el Estado”. Ver también, Robert Putnam (1988: 432-433) y Roberto Russell (1990: 12).

Asimismo, Robert Jervis, citado por Dos Santos Ferreira (2006: 28), sostiene que es “imposible explicar las políticas y decisiones cruciales sin referencia a las creencias de los decisores sobre el mundo y sus imágenes sobre los otros”⁵¹. Según Dos Santos Ferreira (2006: 29), Jervis argumenta que hay que tener en cuenta los siguientes aspectos para estudiar el proceso decisorio:

Primero, el evento puede producir emociones inesperadas; esas a su vez generan decisiones impulsivas, eventualmente. Segundo, el evento puede llevar al agente decisor a repensar los objetivos y valores; aquí, mismo que se exija una acción dinámica, el agente decisor precisa repensar bien la permanencia de sus objetivos y cómo puede proceder sin abandonar los valores que defiende. Tercero, el contexto de un acontecimiento puede diferir de lo esperado por los miembros del núcleo gubernamental; así, nuevos planteos y rutinas pueden ser exigidos sobre una percepción que necesitará ser reconstruida. Por fin, el contexto doméstico puede diferir del esperado cuando los planteos son realizados, tal vez hasta por el impacto del propio evento; en este sentido, nuevas rutinas y percepciones necesitan ser creadas.

Por otro lado, este autor brasileño rescata de Jervis su afirmación acerca de que eventos previos en el escenario internacional ayudarán al decisor a construir percepciones para comprender el mundo y actuar frente a un nuevo evento.

En síntesis, 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).

Por lo expuesto, creemos que los análisis de la política defensa deben poner también énfasis en los partidos políticos, actores sociales, grupos de interés (económicos y no económicos), legisladores, opinión pública, prensa y, obviamente, los actores externos, y no únicamente en los agentes del Poder Ejecutivo y de las organizaciones de la burocracia estatal⁵².

Ahora bien, algunos autores con una visión economicista del proceso de políticas públicas sostienen que los actores, políticos y burócratas, son individuos que efectúan elecciones racionales para perseguir sus intereses y/o sistemas de creencias. Sin embargo, como bien ha demostrado Zahariadis (2003), el proceso de hechura de la política

51 Ver también Corigliano (2008: 8).

52 Ver también Robert Putnam (1992).

no sólo se produce en un marco de incertidumbre, en el cual los actores toman decisiones sin conocer la totalidad de la información, sino también que esa elección no es necesariamente racional y que, además, se produce en un contexto de ambigüedad. Según este autor, la ambigüedad es central, y “la manipulación es la lucha” [por controlarla] (Zahariadis, 2003: 18).

En efecto, la conceptualización de un problema implica no sólo que determinados elementos del mismo serán tenidos en cuenta en detrimento de otros, sino que también la forma en que se ha definido 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 —políticos, burócratas y sociales—, 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 y/o sistemas de creencias (Zahariadis, 2003). A estos actores, Zahariadis los denomina “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 el mismo 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*, como 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.

3.2.3.-LOS FACTORES

Ahora bien, como ya hemos visto en las argumentaciones de Aguilar Villanueva (1993) y Barbara Geddes (1994), los actores toman decisiones dentro de determinados marcos contextuales, es decir, que están influidas por un conjunto de factores contextuales⁵³. A los

53 Ver también Tini (2005: 104).

efectos de nuestro modelo, los factores que moldean esas decisiones pueden ser clasificados en⁵⁴:

- a) sistémicos, entendidos como todos los factores externos que influyen en la toma de decisión; es decir, cambios en la estructura internacional, en los regímenes internacionales, cambios sociales y tecnológicos globales, entre otros;
- b) institucionales, es decir instituciones, prácticas institucionales y todos los aspectos de la estructura gubernamental que limitan o fortalecen las elecciones que realizan los actores;
- c) sociales, es decir:
 - i) dimensión socio cultural histórica: si bien son categorías muy amplias, los autores coinciden en que “las interpretaciones y mitos históricos permean las percepciones de los actores políticos [...]. Estos han sido cruciales en la generación de los sistemas de creencias, las imágenes y los prismas actitudinales de las élites de política exterior” (Van Klaveren, 1992: 198; Femenia, 2000). Además es relevante la “cultura política”, entendida como la manera en que la gente piensa acerca de la política y cómo se comporta en política.
 - ii) dimensión socioeconómica: han tenido especial incidencia en la política exterior de Latinoamérica (Van Klaveren, 1992) y esto ha sido destacado por diversos autores que han abordado esta cuestión⁵⁵.
 - iii) dimensión sociodemográfica: se refiere a la naturaleza y composición de la población, así como a su estructura social (Birkland, 2005: 202).
- d) sistema político:

- i) dimensión régimen político: hace referencia a la relación entre política exterior y la forma de organización política (básicamente democrática o autoritaria). Como señala Van Klaveren (1992), esta relación ha sido ampliamente estudiada en América

54 Ver entre otros a Rosenau (1966), Tomassini (1989); Russell (1990); Russell (1991) y Van Klaveren, (1992). No estamos siguiendo exactamente la clasificación que, con algunas diferencias, hacen estos autores. Russell hace mención a las variables de rol que hace que determinados actores en un mismo rol, se comporten de igual manera, independientemente de sus características personales. Preferimos usar el término *factores* antes que *variables*, porque este último concepto puede prestarse a confusiones.

55 Ver, entre otros, Paradiso (1993).

Latina a través de estudios diacrónicos. Los resultados, si bien no permiten establecer una generalización acerca del impacto de un tipo de régimen en la política exterior (agresiva, activa, etc.), no dan lugar a duda sobre su influencia en ella;

ii) dimensión dinámica política: se refiere a la dinámica política, la relación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso, al peso y frecuencia de las elecciones, al rol de la oposición, y la relación entre el gobierno federal y las provincias (Birkland, 2005).

En resumen, 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 —emprendedores políticos— tengan la capacidad para que determinada cuestión se problematice en función de sus intereses. Pero las decisiones que adoptan los actores o los intentos de algunos de ellos de influir a lo largo del proceso, desde la problematización y hasta la implementación, estarán influida por un conjunto de factores.

3.2.4.- LOS ESCENARIOS

El proceso hasta aquí descripto 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, el proceso de decisión en el los actores actuarán podrá desarrollarse en una o en todas las capas. Entenderemos por escenario como 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.

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

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

En cada capa habrá actores que intervendrán en el proceso y cada una 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 algunos de ellos tendrán la capacidad de avanzar hasta el escenario decisional, y tratarán de influenciar en los decisores: los llamados *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, éstas 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 y/o sistemas de creencias convergentes en cada área de cuestión 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.

En síntesis, el análisis de la agenda pública, de las decisiones —plasmadas en las normas y/o documentos— y de la implementación, materializado en el caso de la política de defensa en la doctrina, planes, operaciones, entre otros aspectos, nos permitirá “echar luz” sobre los actores involucrados, con sus intereses y sistemas de creencias, así como sobre los factores que moldearon los escenarios

en los que pudo haberse desarrollado la hechura de la política en cada etapa, y la estructura de poder existente en esta área de cuestión: la defensa nacional.

3.2.5.- LOS MODELOS IDEALES

De este modo, en función de todo lo expuesto, podríamos pensar diferentes modelos ideales en los cuales podría desarrollarse el proceso de toma de decisión:

- 1) Modelo complejo: cada uno de los escenarios domésticos es relevante y se encuentra en equilibrio con el otro, por lo tanto, en términos ideales, los actores de cada uno de los escenarios podrán participar en alguna instancia del proceso de toma de decisión. El éxito dependerá de la convergencia en los intereses de todos los actores intervinientes, ya sea en la decisión y diseño, como en la implementación. En este modelo, los emprendedores políticos pueden provenir de cualquiera de los escenarios burocrático y/o societal, siendo más difícil para el actor externo imponer sus intereses y sistema de creencias.
- 2) Modelo cerrado: el núcleo decisorio y el escenario burocrático son relevantes, y la capa societal es irrelevante. Los actores sociales no pesan en el proceso decisorio y las decisiones están concentradas en la burocracia y en el núcleo decisorio.
- 3) Modelo burocrático: el escenario burocrático es muy relevante y la capa societal es irrelevante. Los actores del primero logran imponer, modificar y/o bloquear las decisiones adoptadas en el núcleo decisorio.
- 4) Modelo nuclear: El núcleo decisorio es muy relevante, al punto que los decisores pueden sortear las restricciones institucionales y las opiniones, creencias y preferencias de los actores sociales. El escenario burocrático y el societal son irrelevantes. No existen restricciones para que los decisores diseñen, decidan e impongan una política pública.
- 5) Modelo colonizado: El escenario sistémico es relevante y el proceso decisorio es altamente influido por los actores externos. Los escenarios burocráticos y societales son irrelevantes, y el núcleo decisorio es funcional a las acciones de los actores externos.
- 6) Modelo societal hipertrofiado: La capa societal es muy relevante y logra imponer o bloquear las políticas públicas emanadas desde el Estado (núcleo decisorio y capa burocrática) si no responden a sus intereses y/o sistemas de creencias.

CONCLUSIÓN DEL CAPÍTULO

Hasta aquí el desarrollo de nuestro modelo. Para llegar a este punto, hemos sostenido que el modelo analítico de la interdependencia compleja es el más adecuado para analizar el escenario internacional, en el cual no existe una jerarquía de temas, la potencia militar no puede imponer su criterio en todas las áreas de cuestiones, y por ello, es necesario analizar la estructura de poder en cada una de ellas o, dicho en términos del proceso de políticas públicas, la estructura de poder de las agendas. En este trabajo, hipotetizamos que, aún en materia de defensa, los Estados Unidos no han podido imponer su agenda a la República Argentina. En este marco, la política exterior y la política de defensa no estarían claramente diferenciadas de la política doméstica. Esto supone, a nuestro criterio, que la dinámica decisoria de ambas puede ser analizada como una política pública.

En primera instancia, y a fin de analizar la política de defensa, hemos adoptado una definición de política de defensa. En primer lugar, hemos diferenciado fuertemente el ámbito externo del ámbito interno. Es en el primero en el cual se desenvuelve la política de defensa y predomina la lógica amigo-enemigo. En segundo lugar, hemos definido la política de defensa como las acciones de Estado destinadas a prevenir las agresiones estatales de origen externo y que requieran la utilización del instrumento militar. Luego, hemos diferenciado, siguiendo a Sain, De Jomini y Battaglino, tres dimensiones de la política de defensa: la estratégica, la militar y la internacional.

Asimismo, hemos considerado a la política de defensa como una política pública. Por tal motivo, la analizamos recurriendo a las teorías de las políticas públicas. A ese herramental teórico, lo hemos dividido analíticamente en tres enfoques: centrados en la sociedad, centrados en el Estado, y el relacional. Entre ellos, se ha considerado que el enfoque relacional y, más precisamente, las teorías de análisis de hechura de las políticas públicas, nos brindan los mejores instrumentos para poder estudiar la política de defensa. A partir de lo cual hemos desarrollado nuestro modelo: *Glass Onion Model*.

Este modelo sostiene que el proceso de hechura de la política pública se desarrolla en un escenario tridimensional compuesto de cuatro escenarios: decisional, burocrático, societal y externo. Cada escenario es el lugar en donde interactúan los intereses y creencias de los actores, bajo determinadas reglas de juego. Las capas no son inmutables en el tiempo, varían de tema en tema y dependen, también en su conformación, de cuatro factores: sistémicos, institucionales, sistema político y sociales. Los actores intervinientes en cada escenario no tendrán las mismas capacidades para influir (modificar y/o bloquear) sobre el proceso de toma de decisión. Si bien pueden intervenir muchos actores, se destacan dos tipos: los actores decisores y los emprendedores políticos. Estos últimos pueden actuar en cualquiera de las capas gracias a la asimetría de poder, a que la información es incompleta, y a que el proceso a veces se desarrolla en un contexto de ambigüedad, lo que les permite influenciar a los decisores para lograr que las decisiones se produzcan según sus intereses y/o sistemas de creencias.

A partir de lo expuesto, se pueden establecer seis modelos tipo ideales: complejo, cerrado, burocrático, nuclear, colonizado externo y societal hipertrofiado.

Finalmente, a los efectos del presente trabajo, debemos realizar las siguientes precisiones, utilizando las denominaciones más usuales en el marco de la política de defensa:

- a) El escenario decisional está compuesto por aquellos actores que deciden qué tipo de política de defensa instrumentar. En el caso argentino, sostenemos —*a priori*— que los actores que al menos lo integran son el Presidente de la Nación y su ministro de Defensa. También podremos incluir, dependiendo de cada etapa histórica, al canciller y al ministro de Economía. Estos actores pertenecen al denominado nivel estratégico nacional.
- b) En el escenario burocrático, los actores relevantes son la burocracia del Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas, perteneciendo éstas últimas al llamado nivel estratégico militar. Las decisiones adoptadas en el nivel estratégico nacional deberían implementarse a través de este nivel. También podrían integrar este escenario las burocracias del Ministerio de la Cancillería y el Ministerio de Economía. Se podrá observar que, a partir de 1983, el Ministerio de Defensa irá cobrando, muy lentamente, un rol cada vez más relevante. O dicho de otra manera, las Fuerzas Armadas

habrían tenido mucho más peso en el escenario burocrático durante los primeros años del retorno a la democracia, lo cual les habría permitido influir, bloquear y/o modificar exitosamente los procesos de toma de decisión de la política de defensa argentina.

c) La agenda de defensa es una parte de la agenda gubernamental. Cuando corresponda, las diferenciaremos. Como dijimos, algunos actores no estatales y los actores externos podrán influenciar en el debate de esta agenda.

d) La política de defensa en la agenda pública irá perdiendo relevancia en la medida que se consolide el control civil sobre las Fuerzas Armadas. La cuestión militar no será reemplazada por una cuestión de defensa. A ello ha contribuido la falta de percepción de amenaza externa por parte de la sociedad argentina.

e) También sostendremos que el escenario externo será sumamente importante durante la Guerra Fría, fluctuando entre la irrelevancia y la relevancia entre 1991 y 2010. Nuevamente, debe quedar claro que nos estamos refiriendo a las características de la estructura internacional, y no al rol de algunas de las agencias de los Estados Unidos como actores en el proceso de política pública de defensa doméstica.

En los capítulos II y III analizaremos el factor sistémico y los factores domésticos, separándolos analíticamente, a los efectos de estudiar qué efecto pudieron haber tenido en la hechura de la política de defensa durante el período de estudio. Si bien cada capítulo tiene sus propias conclusiones, las del capítulo 3 integran las de ambos. Finalmente, las conclusiones serán retomadas cuando abordemos la política de defensa en cada una de las fases y que se corresponden los capítulos IV, V y VI.

PARTE I

“Uno es uno y sus circunstancias”.
Ortega y Gasset