

ÍCONOS | 75

Revista de Ciencias Sociales • FLACSO Ecuador • cuatrimestral • ISSN: 1390-1249 • enero - abril 2023



**Urbanismos habitados:
vida social del entorno construido en América Latina**
Inhabited urbanisms: The social life
of the built environment in Latin America

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

N.º 75, vol. XXVII (1er. cuatrimestre)
ISSN 1390-1249 / e-ISSN: 1390-8065
www.revistaiconos.ec



FLACSO
ECUADOR

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede Ecuador

Íconos. Revista de Ciencias Sociales es una publicación de FLACSO Ecuador. Fue fundada en 1997 con el fin de estimular una reflexión crítica desde las ciencias sociales sobre temas de debate social, político, cultural y económico del país, la región andina y América Latina en general. La revista está dirigida a la comunidad científica y a quienes se interesen por conocer, ampliar y profundizar, desde perspectivas académicas, estos temas. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* se publica cuatrimestralmente en los meses de enero, mayo y septiembre.

Íconos. Revista de Ciencias Sociales es parte de las siguientes bases, catálogos e índices:

Academic Search Premier Magazines and Journals EBSCOhost. Estados Unidos
Actualidad Iberoamericana. Centro de Información Tecnológica (CIT). Chile
CABELL'S. Directory of Publishing Opportunities. Estados Unidos
CIRC. Clasificación Integrada de Revistas Científicas. EC3metrics. Universidad de Granada. España
CLASE. Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales. UNAM. México
DIALNET. Universidad de la Rioja. España
DOAJ. Directory of Open Access Journal. Lund University Libraries. Suecia
ERIHPLUS. European Reference Index for the Humanities and Social Science
ESCI. Emerging Source Citation Index. Web of Science. Clarivate Analytics
FLACSO Andes. FLACSO Ecuador
Fuente Académica Plus EBSCOhost. Estados Unidos
HAPI. Hispanic American Periodical Index. UCLA. Estados Unidos
IBSS. International Bibliography of the Social Science. ProQuest. Estados Unidos
ICI Journals Master List. Index Copernicus International. Polonia
Informe Académico Thompson Gale. Estados Unidos
I2OR. International Institute of Organized Research. India, Australia
LatAm-Studies. International Information Services. Estados Unidos
LATINDEX. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal. México
MIAR. Matriz de Información para el Análisis de Revistas. Universitat de Barcelona. España
Political Science Complete. EBSCOhost. Estados Unidos
REDALYC. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. UAEM. México
REDIB. Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. CSIC. España
SciELO. Scientific Electronic Library Online. Ecuador
SCOPUS. Elsevier. Países Bajos
SJIF. Scientific Journal Impact Factor. Estados Unidos
Sociological Abstracts. CSA-ProQuest. Estados Unidos
Social Science Journals. Sociology Collection. ProQuest. Estados Unidos
Ulrich's Periodical Directory. CSA-ProQuest. Estados Unidos
WPSA. Worldwide Political Science Abstracts. ProQuest. Estados Unidos

Los artículos que se publican en la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores y autoras; no reflejan necesariamente el pensamiento de *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*.



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.es>

CONSEJO DE EDITORES (EDITORIAL BOARD)

Editoras en jefe (Editors-in-chief)

- María Fernanda López. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Jenny Pontón. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador

Editores asociados (Associate editors)

- Anthony Bebbington. Clark University. Estados Unidos
- Víctor Bretón. Universitat de Lleida. España
- Carlos De La Torre. University of Florida. Estados Unidos
- Cristóbal Kay. International Institute of Social Studies. Países Bajos
- Liisa North. York University. Canadá
- Sarah Radcliffe. University of Cambridge. Reino Unido

Editores del dossier 75 (Editors of dossier 75)

- María Gabriela Navas. Universidad de Barcelona. España
- Juliana Marcús. Universidad de Buenos Aires. Argentina

COMITÉ CIENTÍFICO (SCIENTIFIC ADVISORY BOARD)

- Javier Auyero. University of Texas, Austin. Estados Unidos
- Adrián Bonilla. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Carolina Curvale. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Carmen Diana Deere. University of Florida. Estados Unidos
- Flavia Freidenberg. Universidad Nacional Autónoma de México
- Roberto Follari. Universidad Nacional de Cuyo. Argentina
- Andrés Guerrero. Honorary Research Fellow. University of Saint Andrews. Reino Unido
- Hernán Ibarra. Centro Andino de Acción Popular. Ecuador
- Catalina León. Universidad de Cuenca. Ecuador
- Magdalena León. Universidad Nacional. Colombia
- Joan Martínez Alier. Universitat Autònoma de Barcelona. España
- Carlos de Mattos. Pontificia Universidad Católica. Chile
- Cecilia Méndez. University of California, Santa Bárbara. Estados Unidos
- Lorraine Nencel. Centro de Estudio y Documentación Latinoamericana. Holanda
- Pablo Pellegrini. Universidad Nacional de Quilmes. Argentina
- Juan Ponce. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Joan Pujadas. Universitat Rovira i Virgili. España
- Luca Queirolo. Università degli Studi di Genova. Italia
- Francisco Rojas. University for Peace. Costa Rica
- Silvia Vega. Universidad Central del Ecuador
- Rob Vos. International Institute of Social Studies. Holanda

GESTIÓN TÉCNICA (TECHNICAL MANAGEMENT)

Asistente editorial: María Dolores Vaca

Correctora de estilo: Bárbara Sáez

Traducción al inglés: Angus Lyall

Imagen de portada: Ricardo Bohórquez

Diseño y diagramación: Antonio Mena / Shiri Rivadeneira

Impresión: V&M Gráficas

Información o solicitud de canje:
revistaiconos@flacso.edu.ec

©FLACSO Ecuador

Casilla: 17-11-06362

Dirección: Calle La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro
Quito, Ecuador

Teléfono: +593 2 294 6800 Fax: +593 2 294 6803

CDD 300.5, CDU 3, LC: H8 .S8 F53

Íconos. Revista de Ciencias Sociales. -Quito: FLACSO Ecuador, 1997-

v. : il. ; 28 cm.

enero-abril 1997-

Cuatrimestral: enero, mayo, septiembre

ISSN: 1390-1249

1. Ciencias Sociales. 2. Ciencias Sociales Ecuador. I. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Ecuador)

Contenido/Content

Dossier de investigación/Research dossier

Presentación del dossier

Urbanismos habitados: vida social del entorno
construido en América Latina 7-12

Introduction to dossier

Inhabited urbanisms: The social life of the built environment in Latin America

María Gabriela Navas-Perrone y Juliana Marcús

01. Resiliencia y ciudad neoliberal: una genealogía sobre América Latina 13-34

Resilience and the neoliberal city: A genealogy about Latin America

Andrea Lampis

02. Miradas sobre la costa del litoral argentino. La comunidad
pesquera ante la planificación metropolitana 35-56

Views from the Argentinian coast: The fishing community

before metropolitan planning

Diego Roldán y Lisandro Arelovich

03. ¿Hay un modelo urbanístico poscovid? La pandemia como
catalizadora de transformaciones urbanas en Buenos Aires. 57-80

Is there a post-COVID urban model? The pandemic as a catalyst of urban

transformations in Buenos Aires

Diego Ezequiel Vázquez y Martina Daniela Berardo

04. Habitar territorios en riesgo: apropiaciones espaciales y
disputas simbólicas en dos barrios periféricos de Quito 81-102

Inhabiting territories at risk: Spatial appropriations and symbolic

disputes in two peripheral neighborhoods of Quito

Alfredo Santillán y Elisa Puga-Cevallos

05. La ciudad se hace en la fiesta: transformaciones periurbanas
en las celebraciones patronales de Guadalajara 103-121
*The city is made in the celebration: Peri-urban transformations
in the patronal celebrations of Guadalajara*
Samuel Hernández-Vázquez y Carlos Ríos-Llamas

Temas/Topics

06. Inequidad educativa durante el aislamiento
por covid-19 en Buenos Aires 125-142
Educational inequality during isolation for COVID-19 in Buenos Aires
Mariela Cardozo, Corina Aimetta y Sandra Marder

07. Del acomodamiento civil deficiente al gobierno político de la Defensa:
planeamiento estratégico del sector en Argentina, 2015-2021 143-161
*From deficient civilian accommodation to the political governance of defense:
Strategic planning in the defense sector of Argentina, 2015-2021*
Luciano Anzelini

08. Antropología ontológica e interculturalidad de la salud en
el pueblo shuar de Zamora- Chinchipe 163-180
*Ontological and intercultural anthropology of health among
the shuar peoples of Zamora-Chinchipe*
Christian Tym

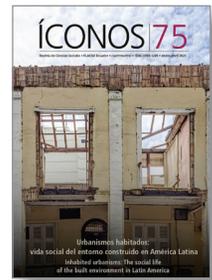
09. Entre la familia y el mercado: pobreza femenina en
un programa de asistencia social en Chile 181-200
*Between family and market: Poverty among women
in a social welfare program in Chile*
Claudia Calquin-Donoso y Rodrigo Guerra-Arrau

10. Funciones agroecológicas de los nichos de agrobiodiversidad
en la ruralidad de Bogotá, Colombia 201-224
*Agroecological functions of the agrobiodiversity niches
of rural Bogota, Colombia*
Stefan Ortiz, Catalina Quiroga-Manrique, Julieth Monroy-Hernández y Darío Pérez

d
dossier

Del acomodamiento civil deficiente al gobierno político de la Defensa: planeamiento estratégico del sector en Argentina, 2015-2021

From deficient civilian accommodation to the political governance of defense: Strategic planning in the defense sector of Argentina, 2015-2021



 Dr. Luciano Anzelini. Director académico. Doctorado en Defensa Nacional, Universidad de la Defensa Nacional (Argentina). (luciano.anzelini@fadena.undef.edu.ar) (<https://orcid.org/0000-0002-3180-1527>)

Recibido: 29/03/2022 • Revisado: 13/06/2022
Aceptado: 17/08/2022 • Publicado: 01/01/2023

Resumen

Desde el retorno a la democracia, Argentina experimentó dos etapas con respecto a las prioridades de la Defensa. En la primera, que se extendió durante 20 años, el control civil de las Fuerzas Armadas dominó la agenda, mientras que la conducción de los aspectos estratégicos fue postergada. Durante la segunda, la instauración del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (CPDN), en 2007, significó un punto de inflexión que dotó a las autoridades políticas de herramientas para asumir la dimensión estratégica; no obstante, el empoderamiento de los civiles registró marchas y contramarchas. En el artículo se abordan las gestiones de Defensa entre 2015 y 2021 a fin de analizar el planeamiento estratégico sectorial y las medidas implementadas en cuanto al CPDN durante los gobiernos de Mauricio Macri (2015-2019) y Alberto Fernández (2019-2021). Metodológicamente, el trabajo es cualitativo-comparativo y se apoya en fuentes primarias, secundarias y entrevistas a actores clave. Se concluye que la administración de Cambiemos (2015-2019) refleja un caso de “acomodamiento civil deficiente”. Como contracara, en la primera mitad del mandato de Alberto Fernández se presenta un “gobierno político de la Defensa”, ya que la evidencia muestra una firme voluntad de conducción para el ejercicio del mando; pericia de los cuadros políticos y técnicos del Ministerio para supervisar el CPDN; y capacidad operativa para instrumentar las políticas decididas.

Descriptores: acomodamiento civil deficiente; Alberto Fernández; Defensa Nacional; gobierno político de la Defensa; Mauricio Macri; planeamiento estratégico.

Abstract

Since the return to democracy, Argentina has witnessed two stages with respect to defense priorities. In the first stage, which lasted 20 years, civilian control of the armed forces dominated the agenda, while the management of strategic areas was postponed. During the second stage, the institution of the Cycle of Planning of National Defense (CPDN) in 2007 signaled an inflection point that granted political authorities with the tools for taking on strategic areas; however, the empowerment of civilians sparked marches and countermarches. This article covers the management of defense between 2015 and 2021, with the aim of analyzing sectorial strategic planning and actions implemented in relation to the CPDN during the governments of Mauricio Macri (2015-2019) and Alberto Fernández (2019-2021). Methodologically, the study is qualitative-comparative, and it is based on primary and secondary sources and interviews with key actors. It is concluded that the administration of *Cambiemos* (2015-2019) reflects a case of “deficient civilian accommodation.” By contrast, during the first half of the government of Alberto Fernández a “political government of defense” advanced, as evidence shows a firm governance will for the exercise of this mandate; expertise in the political ranks and technicians of the ministry for supervising the CPDN; and operating capacity for implementing the defined policies.

Keywords: deficient civilian accommodation; Alberto Fernández; national defense; political government of defense; Mauricio Macri; strategic planning.

1. Introducción

Tras la larga noche dictatorial (1976-1983), el retorno de la democracia presentaba enormes desafíos para la Defensa Nacional en Argentina. No es casual que el primer presidente recuperada la democracia, Raúl Alfonsín (1983-1989), designara como ministro del área a un hombre de su estrecha confianza: su jefe de campaña, Raúl Borrás. Una de las tareas encomendadas a Borrás refleja las prioridades en aquella primavera democrática: reformar el Código de Justicia Militar para permitir la apelación ante la justicia civil de las sentencias dictadas por los tribunales castrenses. Así pudo consumarse en 1985 el juicio a los integrantes de las Juntas Militares.¹

Esta semblanza de los desafíos de Alfonsín exhibe una tónica que se mantendría durante dos décadas. Entre 1983 y 2006 la política sectorial estuvo orientada a reducir el poder de las Fuerzas Armadas. En una primera etapa (1983-1990), el desafío consistió en subordinar a los uniformados al poder constitucional, lo que se logró —luego de una serie de sublevaciones durante el gobierno de Alfonsín²— tras la represión del último alzamiento carapintada en diciembre de 1990, con la administración de Carlos Menem (López 1987). Desde entonces, el objetivo pasó a ser la consolidación de dicha sujeción, para lo cual los sucesivos Gobiernos implementaron iniciativas tendientes a apuntalar el control civil de las Fuerzas Armadas. La más importante fue la promulgación de la Ley de Defensa Nacional en 1988. El escenario se completó con la sanción de las leyes de Seguridad Interior (1992) e Inteligencia Nacional (2001), que profundizaron la desmilitarización de funciones civiles del área de defensa y excluyeron la intervención de las Fuerzas Armadas de las tareas de seguridad interior. El capítulo de cierre de la agenda del “control civil” llegó con la reglamentación de la Ley de Defensa en 2006.

Sin embargo, los primeros 20 años de la democracia recuperada también dan cuenta, en paralelo al fortalecimiento del control civil, de una desatención sistemática de los aspectos estratégicos de la defensa por parte de las autoridades políticas. Ante la novedad histórica del desplazamiento del problema del control civil del centro de las preocupaciones jurisdiccionales, los civiles se encontraron frente al desafío de asumir la conducción del planeamiento estratégico. Pese a esta oportunidad histórica, el planeamiento quedó delegado por *default* en los uniformados. En otras palabras, los militares —ya subordinados al poder legalmente constituido— preservaron la capacidad de “autodiseñarse”, es decir, de conducir sin directrices políticas claras la dimensión estratégico-militar de la defensa (Poczynok 2014).

Recién en 2006, la dirigencia asumió la responsabilidad de conducir los temas estratégico-militares de la defensa. Ello fue el resultado de una firme voluntad política,

1 Dos décadas después, a partir de 2008, se llevó adelante una profunda reforma en materia de administración de justicia militar, que dejó atrás el viejo Código de Justicia Militar de 1951.

2 Se hace referencia a los levantamientos de la Semana Santa de abril de 1987, Monte Caseros de enero de 1988 y Villa Martelli de diciembre de 1988.

materializada en la sanción de un compendio de normas que trazaron una hoja de ruta para asumir la tarea omitida hasta ese momento. Además de la reglamentación, tras 18 años de la Ley de Defensa (Decreto 727/2006), el Poder Ejecutivo convocó por primera vez al Consejo de Defensa Nacional (CODENA), con el objetivo de confeccionar un Diagnóstico Comprensivo sobre la Situación Estratégica Nacional.

Como resultado se aprobó la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas (Decreto 1691/2006), que fijó los criterios para la modernización del instrumento militar, así como las pautas para el diseño, empleo y selección del equipamiento castrense. Esta instrucción presidencial amplió significativamente las responsabilidades de la conducción política. En adelante, los civiles deberían demostrar no solo capacidad para garantizar la subordinación militar, sino exhibir destrezas para efectuar el planeamiento estratégico.

En 2007 se aprobó mediante el Decreto N.º 1729 el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (CPDN). Esta directiva sentó las bases para el planeamiento y la gestión de la defensa en el corto, mediano y largo plazo. El ciclo debe iniciarse con la suscripción por parte del presidente de una Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN), documento que explicita los lineamientos centrales de la política de defensa, al tiempo que determina los criterios que orientan la organización, el funcionamiento, la planificación, el empleo y la administración de los recursos de las Fuerzas Armadas.

A partir de la sanción de la DPDN, el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (EMCO), bajo supervisión de la conducción política, debe elaborar el Planeamiento Estratégico Militar (PEM) correspondiente, el que se compone de la Directiva para la Elaboración del Planeamiento Estratégico Militar (DEPEM), la Apreciación y Resolución Estratégica Militar (AREMIL), la Directiva Estratégica Militar (DEMIL) y los Planes Militares de Corto, Mediano y Largo Plazo. Finalmente, el ciclo prevé que el EMCO, sobre la base de la planificación de mediano plazo, elabore un Proyecto de Capacidades Militares (PROCAMIL) que consolide un modelo deseable para satisfacer las misiones impuestas a las Fuerzas Armadas. Dicho proyecto debe ser enviado al Ministerio de Defensa para su aprobación, con el fin de que se elabore el correspondiente Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL).

Según se aprecia, Argentina experimentó dos etapas bien definidas en cuanto a las prioridades del sector desde el retorno a la democracia. En las primeras dos décadas, la problemática del control civil sobre las Fuerzas Armadas dominó la agenda, de modo que se postergó la conducción de los aspectos estratégicos. Como contrapartida, la instauración del CPDN a partir de 2007 significó un punto de inflexión, pues ofreció a las autoridades políticas el herramental necesario para asumir el comando de la dimensión estratégica del sector. No obstante, el proceso de empoderamiento de los civiles registró marchas y contramarchas (Anzelini y Poczynok 2014).

El artículo se focaliza en el desempeño de las gestiones a cargo del Ministerio de Defensa en materia de planeamiento estratégico durante el periodo 2015-2021. Ello supone recorrer las medidas implementadas en lo referente al CPDN durante dos gobiernos –Mauricio Macri (2015-2019) y la primera mitad del de Alberto Fernández (2019-2021)– y cuatro gestiones –Julio Martínez y Oscar Aguad durante el mandato de Macri; y Agustín Rossi y Jorge Taiana durante el gobierno de Fernández–. En términos metodológicos, el trabajo es cualitativo-comparativo; se apoya en fuentes primarias y secundarias, y en la realización de entrevistas a actores clave.

El texto se organiza del siguiente modo. En un primer momento, se presenta el encuadre teórico a través del cual se analiza el objeto de estudio. Se trata de la distinción entre “política de defensa” y “política militar” propuesta por Jorge Battaglino (2011) y de las categorías “gobierno civil-democrático” y “dualismo civil-militar” desarrolladas por Marcelo Sain (2010). De la conjunción de los términos del primero de estos autores emerge la categoría “gobierno político de la defensa” (Anzelini y Poczynok 2014). En la segunda parte del artículo se pasa revista a las gestiones del periodo 2015-2021, lo que conlleva la aplicación del instrumental teórico desplegado en la primera sección. Por último, se presentan las conclusiones que buscan contribuir al acervo de investigaciones sobre el planeamiento estratégico-militar en Argentina, un asunto escasamente escrutado por el campo académico.

2. Enfoque conceptual y planteamiento del problema

La primacía de la agenda del “control civil” durante las primeras dos décadas de la democracia recuperada –en simultáneo con la desatención de los aspectos estratégico-militares– se refleja en la producción académica. El foco de los especialistas estuvo puesto en la transición a la democracia y en la dinámica de las relaciones civiles-militares.³ La principal preocupación, expresada por el sociólogo Ernesto López, se sintetizaba en una pregunta: ¿qué hacer con los militares? (López 1987). En efecto, la “cuestión militar” dominó las investigaciones disciplinares no solo en nuestro país, sino en la mayor parte de la región (Fontana 1984; Moneta, López y Romero 1985; López 1987; Stepan 1988; Pion-Berlin 1992; López y Pion-Berlin 1996; Diamint 1999). A resultas de ello, la sociología y la ciencia política fueron las disciplinas predominantes en la reflexión sobre los asuntos militares, relegando así a los estudios estratégicos.

Hacia el final del siglo XX se produjo un cambio cualitativo en el abordaje de los asuntos militares. En esta deriva jugaron un papel relevante, por un lado, la consolidación de los regímenes democráticos; y, por el otro, la incorporación de nuevas problemáticas al terreno de la seguridad internacional. De este modo, el campo aca-

3 Una excepción al respecto fueron los trabajos de Scheetz (1995) y Scheetz y Cáceres (1995).

démico inició un proceso de revisión que llevó a identificar las limitaciones de la agenda investigativa de los años previos y a complejizar los debates sobre la defensa nacional a través de la incorporación de cuestiones de orden estratégico-militar (Anzelini y Poczynok 2014, 146).

Los conceptos que configuran el encuadre teórico se basan en esta renovación de los estudios disciplinares. Por consiguiente, en este trabajo se reconoce la distinción de dos problemáticas diferenciadas, aunque relacionadas, en el interior de la agenda jurisdiccional: el control civil de las Fuerzas Armadas y la dimensión estratégica de la defensa. Los conceptos que a continuación se emplean remiten a cada uno de estos planos.

Como se anticipó, en el artículo se echa mano a los conceptos “política militar” y “política de defensa” de Battaglino (2011), quien efectúa un ejercicio de diferenciación entre estos dos términos que muchas veces han sido empleados de modo intercambiable. El primero contempla las medidas adoptadas por los Gobiernos para limitar el poder y la influencia que tienden a desarrollar las fuerzas militares. En otras palabras, la “política militar” remite a la subordinación de los uniformados al poder político.⁴ Por su parte, la “política de defensa” tiene que ver con las “definiciones [estratégicas], doctrinales, organizacionales y operativas respecto al empleo de las fuerzas armadas, con el fin de garantizar la supervivencia estatal” (2011, 243). De la convergencia de la “política militar” y la “política de defensa” resulta el concepto “gobierno político de la defensa” (Anzelini y Poczynok 2014). Se trata de una categoría que trasciende la función del control civil de las Fuerzas Armadas, para incorporar cuestiones atinentes al planeamiento estratégico de la defensa.⁵

Por su parte, Sain (2010) desarrolla una primera conceptualización que resulta útil para este trabajo: la de “gobierno civil-democrático”. El término supone una modalidad de conducción que abarca los siguientes aspectos: i) el ejercicio del gobierno político-institucional sobre las fuerzas armadas; y ii) la aquiescencia efectiva de los militares a las autoridades políticas. Si se pone en perspectiva esta mirada con la de Battaglino, el “gobierno político institucional” se refiere a lo que él denomina “política de defensa”, mientras que la aquiescencia militar constituye lo que para Battaglino es la “política militar”. En consecuencia, el término “gobierno político de la defensa” que se emplea en este artículo también supone la convergencia entre las categorías de Battaglino y de Sain.

La segunda categoría de Sain (2010, 44) de utilidad para este artículo es la de “dualismo civil-militar”. Se trata de una modalidad de relaciones civiles-militares, articulada en el contexto de un régimen democrático, que se caracteriza “por una situación de ausencia de gobierno civil sobre las Fuerzas Armadas”. Supone un escenario intermedio “entre una situación típica de gobierno civil y otra de dominio

4 La política militar comprende la formación y capacitación, el sistema de salud, la política de vivienda, el manejo de los ascensos y la política de derechos humanos.

5 El concepto “gobierno político de la defensa”, más allá del énfasis en lo estratégico-militar, se reconoce deudor de los enfoques clásicos del “control civil” (Huntington 1957; Janowitz 1967; López 1994).

militar, pero en el marco de un régimen político democrático” (2010, 44). Sain advierte que tal concepto puede dar lugar a dos submodalidades: una que es resultado de la “intervención política autónoma” de los militares (acomodamiento militar autónomo) y otra que refleja los “defectos y las insuficiencias de la dirigencia política civil en el ejercicio de la conducción político-institucional sobre las Fuerzas Armadas” (acomodamiento civil deficiente). Esta última categoría es resultado de un desempeño deficiente de los civiles derivado de una o de varias de las siguientes circunstancias: i) la falta de una firme voluntad de conducción para el ejercicio competente del mando; ii) la carencia de los conocimientos técnico-profesionales apropiados; o iii) la incapacidad operativa para implementar las políticas decididas (Sain 2010, 48).

A esta altura, resulta plausible presentar el principal supuesto de investigación. Si bien a partir de la instauración del CPDN en 2007 los civiles dispusieron de un instrumento normativo indubitable para asumir la conducción de los asuntos estratégicos (Montenegro 2013), el desempeño de los distintos Gobiernos –e incluso de las diferentes gestiones ministeriales dentro de un mismo Gobierno– ha sido dispar en la materia (Anzelini y Poczynok 2014).

En cuanto al periodo de este trabajo (2015-2021), la principal conjetura es que la administración de Mauricio Macri (2015-2019) ha sido infructuosa en la conducción del planeamiento estratégico sectorial, y dio lugar a un caso de “acomodamiento civil deficiente”, resultado de las carencias de la dirigencia civil y no de la proyección autónoma de los militares. Como contrapartida, la administración de Alberto Fernández (2019-2021) refleja hasta el momento un caso de “gobierno político de la defensa”, pues exhibe un desempeño eficiente en materia de planeamiento estratégico. Las gestiones ministeriales en esta última etapa dan cuenta del concurso de los factores que Sain considera indispensables para evitar el “acomodamiento civil deficiente” (2010, 48). Puesto de otro modo, han convergido la “política militar” y la “política de defensa” (Battaglino 2011, 243), generando un proceso virtuoso en lo que atañe a la dimensión estratégico-militar del sector.

3. Acomodamiento civil deficiente (2015-2019)

Macri designó como su primer ministro de Defensa a Julio Martínez (UCR-La Rioja), ex presidente de la comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados. El equipo de máximo nivel del Ministerio se completaba con el nombramiento como viceministro del académico y varias veces funcionario del área desde 1988, Ángel Tello. Esta combinación de experiencia política y técnica hacía presumir un abordaje sistemático del planeamiento. Si a ello se suma la incorporación a la estructura ministerial de militares retirados que venían estudiando los temas de Defensa en la Fundación Pensar –el *think tank* en que se apoyó Macri para conformar sus equipos

de gestión—, el cuadro se presentaba relativamente auspicioso en términos de la disposición de conocimientos técnico-profesionales (Dellatorre 2016).

Sin embargo, ello no se tradujo en una conducción eficaz del planeamiento. Desde el inicio de la gestión, el desempeño de los civiles al frente del Ministerio de Defensa resultó errático en materia estratégico-militar. La gestión de Martínez partió de un diagnóstico crítico del legado recibido,⁶ situación que a lo largo de sus casi dos años al frente de la cartera no pudo mejorar. Ninguno de los logros esperados fue alcanzado entre diciembre de 2015 y julio de 2017; así, el desempeño —medido en función de lo previsto por el Decreto 1729/2007— resultó deficiente en la materia.

Un primer indicio de lo que Sain (2010, 48) denomina “incapacidad operativa” para llevar adelante las políticas decididas —uno de los rasgos del acomodamiento civil deficiente— se detectó al poco tiempo de iniciada la gestión de Martínez. El 20 de mayo de 2016, el ministro emitió la Resolución MD 348/2016 con la que se proponía subsanar los problemas experimentados en el segundo CPDN iniciado en 2014, al que caracterizaba como un “fracaso” producto de la “falta de compromiso de las autoridades de nivel político” de la gestión previa. El ministro instruyó a su segundo, Ángel Tello, para ejecutar con carácter excepcional un proceso de planeamiento abreviado, que debía iniciarse con la emisión del Plan Estratégico de la Defensa Nacional 2017-2019 (art. 1.º de la Res. MD 348/2016). Con este propósito, el ministro le ordenaba que, en el plazo de 10 días, elevara una “Directiva para la Ejecución del Planeamiento Estratégico de la Defensa Nacional 2017-2019” (art. 2.º de la Res. MD 348/2016).

Dos meses después, Martínez reconoció el incumplimiento a las instrucciones contenidas en la Res. MD 348/2016. El 25 de julio de 2016 emitió una nueva resolución —MD 15-E/2016— con la que instruía al jefe del EMCO para que condujera, con carácter excepcional, un planeamiento abreviado, que debía contar dentro de los 30 días con un proyecto de Plan Esquemático de Equipamiento 2017/2019 (art. 1.º de la Res. MD 15-E/2016). La medida revelaba la falta de cumplimiento de la Secretaría de Estrategia y Asuntos Militares a la instrucción recibida dos meses antes. No habiendo recibido de Tello la Directiva Estratégica solicitada, ahora el ministro se limitaba a requerirle a su viceministro que, en un plazo de cinco días, proporcionara al EMCO los “lineamientos necesarios para la ejecución de la tarea” (art. 2.º de la Res. MD 15-E/2016).

La gestión de Martínez decidió apartarse —al proponer la realización de un planeamiento abreviado— de lo previsto en el Decreto 1729/2007, que fijaba las etapas y la producción de documentos del CPDN. Dicha decisión se apoyaba en dos criterios reflejados en las Resoluciones MD 348/2016 y MD 15-E-/2016: el bajo nivel de ejecución del PLANCAMIL (2011) y la necesidad de reemplazar como documento

⁶ En su Resolución MD 348/2016 sostenía que el segundo CPDN iniciado en 2014 no había sido completado y que, producto del primer ciclo, se había aprobado el PLANCAMIL (2011) cuyo estado de ejecución se encontraba en “alrededor del 3 %”.

iniciador del planeamiento a la DPDN 2014, emitida durante el gobierno anterior, a la que consideraba un instrumento “no apto para dar inicio a un nuevo Ciclo de Planeamiento”. Se procuraba –hasta tanto Macri emitiese una nueva DPDN– el desarrollo de un planeamiento acotado que permitiera “optimizar la organización, el despliegue y el aprovechamiento de los recursos a disposición de las Fuerzas Armadas”. Sin embargo, la realidad efectiva dio lugar al siguiente escenario: a la vez que se desestimaron los instrumentos vigentes –el PLANCAMIL 2011 y la DPDN 2014–, el Ministerio de Defensa no aprobó ni un solo documento del pretendido Planeamiento Abreviado 2017-2019.

Esta falta de avances quedó expuesta por el propio ministro a un año y medio de iniciada su gestión. El 5 de mayo de 2017 dirigió la nota NO-2017-08063955-APN-JGA#MD al jefe del EMCO, teniente general Bari Sosa, con instrucciones relativas al “objetivo: Reconversión del Sistema de Defensa Nacional, impuesto por el Poder Ejecutivo Nacional”. Para tal fin, el ministro –reconociendo la no materialización del planeamiento abreviado instruido un año antes– solicitaba al general Sosa “llevar a cabo un nuevo Ciclo de Planeamiento de Nivel Estratégico Militar”, que debía finalizar en octubre de 2017. Para ello, solicitaba al EMCO la elevación de los documentos previstos en el Decreto 1729/2007 (CPDN),⁷ a la vez que señalaba que las dependencias del Ministerio de Defensa responsables del “documento orientador de planeamiento militar conjunto [...] habían iniciado los trabajos tendientes a la elaboración de una DPDN”. La nota concluía diciendo que se preveía disponer de la DPDN “al cierre del primer semestre de 2017”. Nada de lo previsto en la nota de Martínez fue cumplido en tiempo y forma. Su gestión finalizó el 17 de julio de 2017 para iniciar su campaña como candidato a senador. La falta de resultados permite caracterizarla como un caso de “acomodamiento civil deficiente”.

Martínez fue sustituido por Oscar Aguad (UCR-Córdoba). La gestión del nuevo ministro fue también errática en materia de planeamiento estratégico. En términos concretos, solo se emitió –tras la modificación del Decreto 727/2006 reglamentario de la Ley de Defensa⁸– una nueva DPDN, aprobada el 31 de julio de 2018, dos años y medio después de iniciada la presidencia de Macri. Como se verá, la aprobación de este instrumento fue objeto de divergencias entre sectores del Gobierno. Por otra parte, y al margen de la tardía emisión de la DPDN, los civiles a cargo del Ministerio de Defensa supervisaron deficientemente el CPDN, por lo que no se registraron los avances fijados por la normativa.

En este marco, conviene detenerse en las características del proceso que llevó a la DPDN 2018. El rasgo distintivo fue la cantidad de controversias entre distintos sectores de la administración. Siguiendo lo planteado en entrevistas y fuentes primarias,

7 La misiva estaba contenida como documento adjunto de la nota NO-2017-08063955-APN-JGA#MD suscripta por el jefe de Gabinete de Asesores Damian Vaudagna.

8 La modificación se llevó a cabo a través del Decreto 683/2018.

las demoras en la emisión del documento estratégico se explican por la intervención en su redacción —que según establece la normativa debe realizarse bajo la dirección de la Subsecretaría de Planeamiento Estratégico y Política Militar— de otras áreas de gobierno externas al Ministerio de Defensa. Más allá de la coordinación interjurisdiccional que debe regir la emisión de un documento de este calibre, lo cierto es que la intervención externa —de la Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE), dependiente de presidencia— fue interpretada por los funcionarios de Defensa como una injerencia a sus competencias naturales.

Luego de una etapa inicial de borradores del texto que “iban y venían” (entrevista a asesor de la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la presidencia de la Nación, Buenos Aires, 28 de enero de 2022) entre el Ministerio de Defensa y la SAE, y dado el nivel de discrepancias que persistía entre los correddores del manuscrito, la disputa fue zanjada por el presidente —a través de su jefe de gabinete, Marcos Peña— en favor de la SAE. El texto que finalmente sería aprobado fue elaborado íntegramente por esta dependencia, lo que motivó el descontento de los funcionarios de Defensa.⁹

La información recabada ofrece dos datos elocuentes. Por un lado, el borrador de DPDN elaborado por la SAE fue presentado a los ministros de la Mesa de Seguridad Nacional¹⁰ —incluido el de Defensa— por el jefe de Gabinete, lo que indica el lugar marginal del área naturalmente responsable de la redacción del documento que inicia el planeamiento. Por otro lado, el lugar secundario de los funcionarios de Defensa y su disconformidad han quedado expresados en el Expediente de Elevación del Proyecto de Decreto de la DPDN.¹¹ Dado que formalmente el proyecto debía iniciarse en el área de Defensa, el funcionario encargado de hacerlo —Jorge García Mantel— dejó clara su contrariedad: al elevar el expediente,¹² aclaró que se trataba del escrito “remitido por la Jefatura de Gabinete de Ministros” y acompañó el trámite con un archivo adjunto que contenía un *non-paper* crítico del borrador de decreto final suscripto por el presidente. Ninguna de las consideraciones de García Mantel —respaldadas por Pierri—¹³ fueron incorporadas a la medida presidencial. Finalmente, el cuadro de desavenencias terminó con la designación como viceministra de Defensa de una de las funcionarias de la Jefatura de Gabinete redactoras del texto —Paola Di Chiaro— y la renuncia al Ministerio de Defensa de los coroneles Pierri y García Mantel (Aguilera 2019).

9 Se hace referencia a Hugo Pierri y Jorge García Mantel, subsecretario y director nacional del Ministerio de Defensa con competencias en el planeamiento estratégico.

10 La Mesa de Seguridad Nacional, coordinada por el secretario de Asuntos Estratégicos, Fulvio Pompeo, estaba integrada por la ministra de Seguridad, Patricia Bullrich; el ministro de Defensa, Oscar Aguad; el titular de la Agencia Federal de Inteligencia (AFI), Gustavo Arribas; y el canciller Jorge Faurie (Dinatale 2018).

11 Se trata del expediente EX2018-34959378-APN-DNPYE#MD.

12 La consideración de García Mantel quedó plasmada en el informe IF-2018-34962440-APN-DNPYE#MD.

13 El informe respaldatorio del subsecretario Pierri consta en el IF-2018-34975320-APN-SSPEYPM#MD.

La DPDN 2018,¹⁴ emitida luego de casi tres años de iniciado el gobierno de Macri, reunió las siguientes características: i) fue sancionada sin el adecuado trabajo interministerial (el expediente consultado revela la falta de intervención competente de las áreas correspondientes de la Cancillería argentina;¹⁵) ii) fue escrita en la práctica por instancias ajenas a la formulación primaria de la política de defensa; iii) se elaboró en contradicción con algunos aspectos del marco normativo de la defensa nacional; y iv) fue concebida como “prenda de cambio”¹⁶ en el marco de una política exterior de “aquiescencia pragmática”, que como explican Russell y Tokatlian (2002), se caracteriza por la conformidad autoimpuesta por parte del Estado y la adopción de una política exterior subordinada a un actor externo.

En cuanto al planeamiento en el nivel estratégico-militar, es decir, a las actividades de planeamiento que el Decreto 1729/2007 establece que debe realizar el EMCO, el resultado ha sido insatisfactorio. Ninguno de los documentos previstos –la DEPEM, la AREMIL, la DEMIL, los Planes Militares de Corto, Mediano y Largo Plazo y el PROCAMIL– fue aprobado durante el periodo 2015-2019. Tampoco los instrumentos que la gestión del ministro Martínez había propuesto para la realización de un planeamiento abreviado fueron sancionados formalmente (entrevista a director general de Planeamiento Estratégico del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, Buenos Aires, 21 de marzo de 2022; entrevista a General (R) del Ejército Argentino, Buenos Aires, 25 de marzo de 2022).

Según la información reunida, el resultado decepcionante se relaciona más con los problemas de conducción de los civiles en materia estratégica que con el trabajo realizado por los militares. El CPDN constituye un proceso en el que la supervisión ministerial detenta un rol fundamental (art. 10 del Decreto 1729/2007). Cuando las instancias de conducción política no asumen ese papel o carecen de la pericia técnica para desempeñar su rol fiscalizador, el resultado esperable es el fracaso. Los propios informes de gestión elaborados durante 2019 por la Dirección Nacional de Planeamiento y Estrategia dan cuenta, de forma paradójica, de la defeción de las autoridades ministeriales a la hora de ejercer la supervisión del CPDN.¹⁷

En definitiva, la experiencia de la administración de Cambiemos se inscribe en lo que la literatura especializada define como “acomodamiento civil deficiente” (Sain 2010, 48). La evidencia recogida –consistente en normativa, documentos oficiales y

14 Sobre el contenido de la DPDN 2018, dos miradas disímiles pueden encontrarse en Eissa (2018) y Di Chiaro (2020).

15 La intervención “expres” del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto –a través de la Nota NO-2018-35604529-APN-SREI#MRE– se limitó a una escueta opinión, sin fundamentos técnicos, de un funcionario de confianza presidencial sin competencia en temas de seguridad internacional, el secretario de Relaciones Económicas Internacionales, Horacio Reyser Travers.

16 Según Fernando Oris de Roa, embajador de Macri ante los Estados Unidos, tal país “tiene hacia nosotros un interés político y nosotros tenemos hacia ellos un interés económico. A EE. UU. le interesa el tema de la seguridad [...], la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico [...]. El desafío está en poder trabajar con ellos dándoles satisfacciones a los intereses que ellos tienen con respecto a nosotros, y al mismo tiempo [...] que eso se traduzca en una actitud más bien positiva con respecto a nuestra agenda económica” (Niebieskikwiat 2018, párr. 3).

17 En uno de esos informes se indica que “CPDN: Análisis y evaluación de la AREMIL y de la DEMIL; y control del planeamiento estratégico, no se estuvo realizando”. La información fue corroborada en entrevistas.

entrevistas con actores clave— exhibe la confluencia de los tres factores enumerados por Sain para la concreción del fenómeno. En primer lugar, el Gobierno careció de una firme voluntad de conducción para el ejercicio competente del mando en el terreno del planeamiento estratégico. En segundo lugar, si bien no se puede hablar de carencia de conocimientos técnico-profesionales —por ejemplo, en funcionarios de amplia trayectoria como Tello—, la pericia de estos cuadros político-técnicos no alcanzó para encaminar un proceso virtuoso de planeamiento. Tercero, el rasgo saliente del proceso de planeamiento en el nivel político —a la luz de la falta de resultados— se asemeja a lo que Sain (2010, 48) denomina “incapacidad operativa para implementar las políticas”.

4. Gobierno político de la Defensa (2019-2021)

Alberto Fernández designó como ministro de Defensa a Agustín Rossi (FPV/PJ-Santa Fe), quien fuera durante la segunda mitad de la gestión gubernamental de Macri el jefe de la bancada opositora en la Cámara de Diputados. Desde ese lugar, el dirigente santafesino impulsó una de las medidas más trascendentes para el sector luego de la recuperación de la democracia: la media sanción de la ley que creó el Fondo Nacional de la Defensa (FONDEF).

El contexto de estrechez financiera —producto de la situación de endeudamiento externo del país— y la inmediata irrupción de la pandemia de covid-19 generaban escepticismo respecto de la aprobación del FONDEF por parte del Senado. Contra la mayoría de los pronósticos, el 16 de septiembre de 2020 la Cámara alta aprobó el proyecto impulsado por Rossi un año antes. Diseñado desde la oposición parlamentaria y materializado desde el oficialismo, la cartera de Defensa contaba por primera vez con un fondo específico destinado al reequipamiento de las Fuerzas Armadas. Ello implicó para el sector comenzar a disponer de un 0,5 % de los ingresos corrientes del presupuesto —independiente de las partidas ordinarias—, porcentaje que aumentará al 0,8 % a partir de 2023.

En los términos conceptuales del artículo, la aprobación de la Ley 27 565 (FONDEF) constituye —en cuanto definición estratégica relativa al empleo de las fuerzas armadas— una decisión de “política de defensa” (Battaglino 2011, 243). Adicionalmente, dado el papel clave de los civiles en su implementación, el FONDEF representa una política pública anclada en decisiones de “política militar”. En otras palabras, la instrumentación de este fondo específico ubica a la gestión de Agustín Rossi en la trayectoria de lo que se ha caracterizado como “gobierno político de la Defensa” (Anzelini y Poczynok 2014).

La decisión de Alberto Fernández de designar como ministro a quien había redactado el proyecto de ley del FONDEF fue una señal inequívoca para el planeamiento.

Debe recordarse que la norma que regula el CPDN (Decreto 1729/2007) asigna una importancia medular al planeamiento militar de mediano plazo, dado que allí se fijan los criterios para el diseño de las capacidades del Instrumento Militar. Este proceso –que tiene un momento clave en la elevación por parte del EMCO del PROCAMIL– concluye con la aprobación del PLANCAMIL por parte del ministro de Defensa. Este plan constituye el documento rector que determina el modelo posible de evolución de las Fuerzas Armadas.

El FONDEF representó un signo claro de que el planeamiento sectorial estaría acompañado por los recursos de los que no se dispuso en ciclos anteriores. Con su promulgación, Rossi pasó a contar con una herramienta adecuada para optimizar el estado y la aptitud operativa del instrumento militar. Ello implicó, para el año 2021, una asignación de 34 000 millones de pesos distribuidos en 65 proyectos, de los cuales casi 16 000 millones se invirtieron en misiles antiaéreos, buques, helicópteros, aviones, camiones y tanques (Dolabjian 2022).

Uno de los desafíos de Rossi consistía en que el FONDEF no se convirtiera en “coto de caza” de las distintas Fuerzas Armadas, lo que podría haber reproducido viejas lógicas corporativas y asistémicas en lo que hace a la incorporación de equipamiento (Eissa 2020, 79). Para ello resultaba necesario que los recursos del FONDEF se ajustaran a los lineamientos que rigen el CPDN. Con ese fin, el ministro emitió dos resoluciones que facilitaron la armonización entre el planeamiento y el reequipamiento favorecido por el fondo. Con la primera (Res. MD 294/2021), se fijaron las pautas para la asignación y destino de los recursos del FONDEF y la elaboración del Plan Anual de Inversiones del FONDEF, a la vez que se puso esta responsabilidad en cabeza del Ministerio de Defensa a través de la creación de la Comisión del Fondo Nacional de la Defensa. Con la segunda (Res. MD 402/2021), se aprobó el Plan Anual de Inversiones del FONDEF 2021. Ambas medidas resultan inequívocas en términos de la adecuación del FONDEF al modelo del instrumento militar fijado en el CPDN. Allí se afirma que “los criterios establecidos en el artículo 3 de la Ley N.º 27.565 y las prioridades fijadas en el PLANCAMIL 2011 son los ejes ordenadores para la elaboración, asignación y destino de los recursos del Plan Anual de Inversiones del Fondéf”.

A pesar de que dicho fondo representaba una oportunidad inédita para fortalecer el desarrollo de capacidades del instrumento militar, resultaba fundamental que ello se diera en el marco de un CPDN revigorizado. La gestión de Cambiemos (2015-2019) había puesto en su punto histórico más bajo desde su creación en 2007 a esta herramienta de gestión del planeamiento, por lo que resultaba crucial que la conducción política lo revalidara como instrumento rector de la política de Defensa. En este sentido, las señales fueron inequívocas, toda vez que, desde el inicio mismo de la presidencia de Alberto Fernández, y aun cuando el FONDEF todavía no contaba con la aprobación del Senado, la gestión de Rossi fue enfática

en estructurar la política sectorial siguiendo lo normado en el Decreto 1729/2007 (CPDN).

En lo concerniente al CPDN, el presidente suscribió el 26 de junio de 2020 el Decreto 571/2020, a través del cual trazó una hoja de ruta de lo que vendría en materia de planeamiento. Primero, derogó el Decreto 683/2018 suscripto por Macri, que había habilitado la participación de las Fuerzas Armadas en la conjuración, prevención y respuesta frente a “agresiones externas”, dejando abierta la definición de la naturaleza de estas agresiones; así, Macri había ampliado el espectro de problemáticas de la defensa nacional a las amenazas no estatales. Segundo, restableció la vigencia del Decreto 727/2006, el que siguiendo la voluntad del legislador al sancionar la Ley de Defensa Nacional N.º 23.554 y recuperando la conceptualización de “agresión” de la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución N.º 3314 (XXIX) de 1974, establece que deben “rechazarse enfáticamente todas aquellas concepciones que procuran extender y/o ampliar la utilización del instrumento militar hacia funciones totalmente ajenas a la defensa, usualmente conocidas bajo la denominación ‘nuevas amenazas’”. Tercero, derogó el Decreto 703/2018 (DPDN 2018) que, en contradicción con lo prescripto por la Ley de Defensa Nacional N.º 23.554, la Ley de Seguridad Interior N.º 24.059 y la Ley de Inteligencia Nacional N.º 25.520, establecía al universo de las “nuevas amenazas” como hipótesis de empleo del instrumento militar, al fijar que las Fuerzas Armadas podrían ser empleadas en “la desarticulación de redes delictivas vinculadas al narcotráfico, la piratería, la trata de personas y el contrabando”, así como para “prevenir la expansión del terrorismo transnacional”. Cuarto, restableció, hasta tanto el Gobierno emitiera una nueva DPDN, los Decretos N.º 1714/2009 (DPDN 2009) y N.º 2645/2014 (DPDN 2014). Quinto, restituyó el Decreto 1691/2006 (Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas), cuyo propósito es explicitar los parámetros para el funcionamiento de la institución, priorizando el planeamiento y la acción militar conjunta. Sexto, instruyó al ministro de Defensa para la actualización de la DPDN, a los efectos de poner en marcha un nuevo CPDN.

El 14 de julio de 2021 se publicó el Decreto 457/2021, que aprobó la nueva DPDN con los lineamientos a los que debe ajustarse la política de defensa y el funcionamiento del instrumento militar. En articulación con la política exterior, el texto no se limita a establecer instrucciones para las Fuerzas Armadas, sino que efectúa un detallado análisis prospectivo sobre los escenarios estratégicos relevantes para la Defensa nacional. La DPDN 2021 se inscribe –según las entrevistas y el acceso a fuentes primarias– en prácticas adecuadas en materia de diseño de políticas públicas (entrevista a subsecretaria de Planeamiento Estratégico y Política Militar, Buenos Aires, 19 de febrero de 2022). Fue formulada por las áreas competentes del Ministerio de Defensa (art. 5 del Decreto 1729/2007) y su sanción contó con un prolongado trabajo interagencial entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, que incluyó reuniones para consensuar

el texto definitivo tanto de las instancias técnicas como de las más altas autoridades políticas.¹⁸ Adicionalmente, la Directiva no fue pensada como “prenda de cambio” con un actor global específico, sino desde una perspectiva de cooperación equilibrada con todos los grandes actores globales, sin perder de vista el horizonte de la autonomía (Dalponte 2021).

En cuanto a las actividades de planeamiento que el Decreto 1729/2007 prevé que debe realizar el EMCO, las perspectivas resultan promisorias. Tras la asunción de Jorge Taiana como ministro en agosto de 2021, el EMCO elevó para su aprobación la DEPEM, el primero de los documentos que componen el planeamiento estratégico del nivel castrense. La DEPEM fue aprobada por Taiana a través de la Resolución MD 1563/2021; y se trata de la herramienta que orienta el PEM propiamente dicho según las pautas y escenarios establecidos en la DPDN 2021. Es la primera vez desde 2009 que el Nivel Estratégico Nacional aprueba el documento articulador entre la DPDN y el PEM.¹⁹ Asimismo, según surge de la información recabada, el Jefe del EMCO, Teniente General Juan Martín Paleo, suscribió en mayo de 2022 la Apreciación Estratégica Militar (AEM “S” 2022) y en junio del mismo año la Resolución Estratégica Militar (REM “S” 2022), lo que da cuenta de un avance que contrasta significativamente con la falta de logros en materia de planeamiento estratégico-militar del cuatrienio 2015-2019.

En síntesis, la experiencia durante el mandato de Alberto Fernández se inscribe en lo que se ha definido como “gobierno político de la Defensa”. La evidencia recogida presenta la concreción, en el campo del planeamiento estratégico, de las categorías que Battaglino define como “política de Defensa” y “política militar” (2011, 243). Puesto de otro modo, y siguiendo la caracterización de Sain, puede afirmarse que las gestiones de Rossi y Taiana evidenciaron en el periodo 2019-2021 –a diferencia de lo sucedido en el cuatrienio previo–: i) una firme voluntad de conducción para el ejercicio competente del mando; ii) una pericia de los cuadros políticos y técnicos del Ministerio que permitió, a través de su papel en la redacción de la DPDN 2021 y de la supervisión del PEM, encaminar un proceso virtuoso de planeamiento; y iii) una adecuada capacidad instrumental u operativa para implementar las políticas decididas (Sain 2010, 48).

18 La intervención de las áreas de Cancillería se encuentra en la Providencia PV-2021-49531736-APN-SECRE#MRE y en el informe IF-2021-49530602-APN-SECRE#MRE.

19 La única DEPEM aprobada hasta la de 2021 había sido la de 2009, suscripta por la ministra Nilda Garré a través de la Resolución MD 1338/2009.

Tabla 1. El planeamiento estratégico de la defensa en el periodo 2015-2021

Julio Martínez (2015-2017) Oscar Agud (2017-2019)	Acomodamiento civil deficiente
Agustín Rossi (2019-2021) Jorge Taiana (2021-)	Gobierno político de la defensa

Elaboración propia.

5. Conclusiones

La política de defensa nacional ha experimentado, desde la recuperación democrática en 1983, avances y retrocesos. Este derrotero ha estado ligado a la dinámica que adquirieron las relaciones civiles-militares heredadas del período dictatorial. La necesidad de subordinar a las Fuerzas Armadas dominó la agenda de la defensa durante la primera parte del período democrático, y se convirtió en la problemática medular del sector.

Los Gobiernos democráticos implementaron numerosas iniciativas que apuntalaron el control civil de las Fuerzas Armadas y que dieron lugar, desde el punto de vista normativo, a lo que ha sido caracterizado como un “consenso básico” en materia de defensa, cristalizado en las leyes de Defensa Nacional, Seguridad Interior e Inteligencia Nacional (Sain 2010, 2). Estas medidas restringieron la autonomía de los uniformados, ya sea mediante la desmilitarización de funciones civiles, o bien a través de la delimitación específica de las responsabilidades castrenses.

Sin embargo, los primeros 20 años de la democracia recuperada también exhibieron, en paralelo al fortalecimiento del control civil, una desatención sistemática de los aspectos estratégico-militares de la Defensa. Ante la novedad histórica del desplazamiento del problema del control civil del centro de las preocupaciones jurisdiccionales, los civiles se encontraron frente al dilema de asumir la conducción del planeamiento estratégico. Frente a este desafío, a partir de 2006 se implementó una batería de medidas inéditas, lo que derivó en una expansión de las responsabilidades de los civiles en materia estratégica. Sin embargo, como se desprende de lo expuesto, la formalización de mecanismos institucionales y la sanción de herramientas normativas, como el Decreto 1729/2007 que estableció el CPDN, constituyen condiciones necesarias, pero no suficientes para alcanzar el “gobierno político de la Defensa”. En efecto, el empoderamiento de los civiles convivió con ambigüedades y contramarchas que evidenciaron límites en los avances alcanzados.

El texto se enfocó en el desempeño de las gestiones a cargo del Ministerio de Defensa durante el periodo 2015-2021. El análisis se centró en las responsabilidades relativas al planeamiento estratégico sectorial. Ello supuso recorrer las medidas implementadas en lo referente al CPDN durante dos gobiernos, el de Macri (2015-2019)

y el de Alberto Fernández (2019-2021), y cuatro gestiones ministeriales (Martínez, Aguad, Rossi y Taiana).

La experiencia gubernamental de Cambiemos se inscribe en lo que la literatura especializada ha definido como “acomodamiento civil deficiente” (Sain 2010, 48). La evidencia recogida exhibe, en el terreno del planeamiento estratégico, la confluencia de los factores enumerados por Sain para dar cuenta de una situación de “insuficiencia de la dirigencia política civil en el ejercicio de la conducción político institucional de la defensa” (Sain 2010, 48). Como contracara, la primera mitad del mandato de Alberto Fernández se inscribe en lo que se considera “gobierno político de la defensa” (Anzelini y Poczynok 2014). En este caso, la evidencia reunida da cuenta de lo siguiente: i) una firme voluntad de conducción para el ejercicio competente del mando en el terreno del planeamiento estratégico; ii) una adecuada pericia de los cuadros políticos y técnicos del Ministerio para poner en marcha y supervisar el CPDN; y iii) una adecuada capacidad operativa para instrumentar las políticas decididas (Sain 2010, 48).

En resumidas cuentas, la experiencia indica que el planeamiento estratégico de la defensa requiere, por parte de la conducción política, esfuerzos sostenidos con vistas a alcanzar resultados promisorios. Es precisamente a partir del pleno ejercicio de estas responsabilidades de nivel estratégico-nacional que será posible definir la distribución operativa para atender las exigencias en materia de defensa nacional y planificar los eventuales aumentos del gasto jurisdiccional. La defección de los civiles a la hora de asumir las responsabilidades estratégicas –tal como se experimentó entre 2015 y 2019– conlleva un efecto pernicioso cuya superación demanda voluntad política y pericia técnica. En ausencia de ello, el resultado previsible será el de nuevos retrocesos y eventuales fracasos.

Referencias

- Aguilera, Edgardo. 2019. “Defensa: Di Chiaro logra más poder en la conducción”. *Ámbito*, 7 de mayo. Acceso el 13 de enero de 2022. <https://bit.ly/3qGCj2L>
- Anzelini, Luciano, e Iván Poczynok. 2014. “The Military Strategic Planning in Argentina (2003-2013): Reflections on the Political Administration of Defense”. *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations* 3 (6): 141-164. <https://doi.org/10.22456/2238-6912.44875>
- Battaglino, Jorge. 2011. “Política de defensa y política militar durante el kirchnerismo”. En *La política en tiempos del kirchnerismo*, coordinado por Miguel de Luca y Andrés Malamud, 241-250. Buenos Aires: Eudeba.
- Dalponete, Bruno. 2021. “Reconciliación con la Defensa y mirada del mundo”. *El País*, 26 de julio. Acceso el 15 de diciembre de 2021. <https://bit.ly/3NuvRG3>
- Dellatorre, Raúl. 2016. “El limpiador que terminó limpiado”. *Página 12*, 20 de agosto. <https://bit.ly/36AhBLa>

- Di Chiaro, Paola. 2020. "Defensa Nacional en Argentina (2015-2019): una mirada desde la cultura estratégica". *Pensamiento Propio*. Edición Especial 51: 279-287. <https://bit.ly/36vNTXX>
- Diamint, Rut, ed. 1999. *Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Dinatale, Martín. 2018. "El Gobierno reunió a la Mesa de Seguridad Nacional y trazó un plan unificado contra el crimen organizado". *Infobae*, 11 de abril. Acceso el 20 de febrero de 2022. <https://bit.ly/3Lol3HH>
- Dolabjian, Camila. 2022. "Giro sorpresivo: el Gobierno invirtió en las Fuerzas Armadas más que en cualquier otro sector". *La Nación*, 2 de marzo. Acceso el 5 de marzo de 2022. <https://bit.ly/3tX6DIR>
- Eissa, Sergio. 2020. "Presupuesto y equipamiento en la política de defensa argentina (1983-2019)". *Cuadernos del INAP* 1 (22): 9-87. <https://bit.ly/3qMsnVM>
- Eissa, Sergio. 2018. "La reforma militar de Mauricio Macri (Parte II)". *El Estadista*, 10 de septiembre. Acceso el 22 de enero de 2022. <https://bit.ly/3qNq8kT>
- Fontana, Andrés. 1984. *Fuerzas Armadas, partidos políticos y transición a la democracia*. Buenos Aires: CEDES.
- Huntington, Samuel. 1957. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil Military Relations*. Cambridge: Harvard University Press.
- Janowitz, Morris. 1967. *El soldado profesional. Retrato político y social*. Buenos Aires: Omeba.
- López, Ernesto. 1994. *Ni la ceniza ni la gloria. Actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- López, Ernesto. 1987. *Seguridad nacional y sedición militar*. Buenos Aires: Legasa.
- López, Ernesto, y David Pion-Berlin. 1996. *Democracia y cuestión militar*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Moneta, Carlos, Ernesto López y Aníbal Romero. 1985. *La reforma militar*. Buenos Aires: Legasa.
- Montenegro, Germán. 2013. "Más vale pájaro en mano que cien volando. La implementación del control político civil sobre las Fuerzas Armadas. La experiencia argentina 2005-2010. Entre la voluntad política y las limitaciones prácticas". En *Organización de la defensa y control civil de las fuerzas armadas en América Latina*, compilado por David Pion-Berlin y José Manuel Ugarte, 195-226. Buenos Aires: Baudino.
- Niebieskikwiat, Natasha. 2018. "Nuevo embajador en Washington: 'El interés de EE. UU. en Argentina es político, el nuestro es económico'". *Clarín*, 12 de enero. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://bit.ly/3wHDgvL>
- Pion-Berlin, David. 1992. "Military autonomy and emerging democracies in South America". *Comparative Politics* 25 (1): 83-102. <https://bit.ly/3V0pygS>
- Poczynok, Iván. 2014. "La modernización militar en la encrucijada. Seguridad interior, política exterior y agenda económica: su impacto en la dimensión estratégica de la política de defensa y en el diseño de las Fuerzas Armadas argentinas (1989-1999)". Tesis de maestría, Escuela de Defensa Nacional. <https://bit.ly/3OsJ17m>
- Russell, Roberto, y Juan Gabriel Tokatlian. 2002. "El lugar del Brasil en la política exterior de la Argentina: la visión del otro". *Desarrollo Económico* 42 (167): 405-428. <https://doi.org/10.2307/3455844>
- Sain, Marcelo. 2010. *Los votos y las botas*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

- Scheetz, Thomas. 1995. "La necesaria reforma militar argentina". *Nueva Sociedad* 138: 132-141. <https://bit.ly/3OqsNeZ>
- Scheetz, Thomas, y Gustavo Cáceres. 1995. *Defensa no provocativa. Una propuesta de reforma militar para la Argentina*. Buenos Aires: Editora Buenos Aires.
- Stepan, Alfred. 1988. *Rethinking military politics: Brazil and the Southern Cone*. Princeton: Princeton University Press.

Documentos legales y públicos

- Decreto 1714/2009. Directiva de Política de Defensa Nacional, 10 de noviembre. Boletín Oficial, 12 de noviembre. <https://bit.ly/3IN0pzm>
- Decreto 1729/2007. Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, 27 de noviembre. Boletín Oficial, 30 de noviembre. <https://bit.ly/3qFwpz9>
- Decreto 2645/2014. Actualización de la Directiva de Política de Defensa Nacional, 30 de diciembre. Boletín Oficial, 19 de enero. <https://bit.ly/3Lm138z>
- Decreto 457/2021. Actualización de la Directiva de Política de Defensa Nacional, 14 de julio. Boletín Oficial, 19 de julio. <https://bit.ly/383Vi0N>
- Decreto 571/2020. Decreto que deroga los Decretos 683/2018 y 703/2018 y restablece la vigencia de los Decretos 727/2006, 1691/2006, 1714/2009 por el que se aprobara la Directiva de Política de Defensa Nacional y su actualización aprobada por el Decreto 2645/2014, 26 de junio. Boletín Oficial, 29 de junio. <https://bit.ly/35pKuJG>
- Decreto 683/2018. Modificación del Decreto 727/2006, 23 de julio. Boletín Oficial, 24 de julio. Última modificación: derogado por Decreto 571/2020. <https://bit.ly/38b7bSQ>
- Decreto 703/2018. Actualización de la Directiva de Política de Defensa Nacional, 30 de julio. Boletín Oficial, 31 de julio. Última modificación: derogado por Decreto 571/2020. <https://bit.ly/3r6XUC3>
- Decreto 727/2006. Decreto reglamentario de la Ley de Defensa Nacional, 12 de junio. Boletín Oficial, 13 de junio. <https://bit.ly/36G7kx3>
- Ley 23.554/1988. Ley de Defensa Nacional, 13 de abril. Boletín Oficial, 5 de mayo. <https://bit.ly/3JTniCC>
- Ley 24.059/1992. Ley de Seguridad Interior, 18 de diciembre. Boletín Oficial, 17 de enero. <https://bit.ly/36v3181>
- Ley 25.520/2001. Ley de Inteligencia Nacional, 27 de noviembre. Boletín Oficial, 3 de diciembre. <https://bit.ly/3qQxtQp>
- Ley 27.565/2020. Ley de Fondo Nacional de la Defensa, 16 de septiembre. Boletín Oficial, 1 de octubre. <https://bit.ly/3qKMXWu>
- Resolución Ministerio de Defensa 1338/2009. Directiva para la Elaboración del Planeamiento Estratégico Militar. Registro Oficial, 4 de diciembre.
- Resolución Ministerio de Defensa 1563/2021. Directiva para la Elaboración del Planeamiento Estratégico Militar. Registro Oficial, 30 de noviembre.
- Resolución Ministerio de Defensa 1563/2021. Plan Anual de Inversiones del FONDEF 2021. Registro Oficial, 30 de marzo.

Del acomodamiento civil deficiente al gobierno político de la Defensa

- Resolución Ministerio de Defensa 15-E/2016. Instrucción al jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas para conducir el Planeamiento Abreviado. Registro Oficial, 25 de julio.
- Resolución Ministerio de Defensa 294/2021. Pautas para la asignación y destino de los recursos del Fondo Nacional de la Defensa (FONDEF) y para la elaboración del Plan Anual de Inversiones del FONDEF. Registro Oficial, 5 de marzo.
- Resolución Ministerio de Defensa 348/2016. Instructivo para ejecutar con carácter excepcional el Proceso de Planeamiento Abreviado. Registro Oficial, 20 de mayo.

Entrevistas

- Entrevista a asesor de la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la presidencia de la Nación (2016-2019), Ciudad de Buenos Aires, 28 de enero de 2022.
- Entrevista a subsecretaria de Planeamiento Estratégico y Política Militar (2019-2022), Ciudad de Buenos Aires, 19 de febrero de 2022.
- Entrevista a General de División (EA), director general de Planeamiento Estratégico del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (2019-2021), Ciudad de Buenos Aires, 21 de marzo de 2022.
- Entrevista a General (R) del Ejército Argentino, Ciudad de Buenos Aires, 25 de marzo de 2022.

161

Cómo citar este artículo:

Anzelini, Luciano. 2023. "Del acomodamiento civil deficiente al gobierno político de la Defensa: planeamiento estratégico del sector en Argentina, 2015-2021". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 75: 143-161. <https://doi.org/10.17141/iconos.75.2023.5417>