

Políticas sectoriales y burocracias especializadas. Diplomáticos y militares en la política exterior y la política de defensa en la Argentina del siglo XXI

Federico Lorenc Valcarce*
Facundo Solanas**

Resumen

El objetivo de este artículo es analizar el modo en que se estructuran la política de defensa y la política exterior, considerando su ordenamiento legal y doctrinario, pero sobre todo el papel que desempeñan las burocracias especializadas de ambos ámbitos de intervención pública (los militares y los diplomáticos). En primer lugar, invitamos a la problematización de los límites y de los contenidos de las políticas públicas, explorando el papel que las ideas, las instituciones y los actores cumplen en la estructuración de los sectores de intervención estatal. En segundo lugar, exploramos las leyes, y las distintas concepciones políticas y académicas que en los últimos años han estructurado los problemas y las recetas de las políticas estudiadas. En tercer lugar, analizamos el peso y el grado en que las burocracias profesionales, portadoras de saberes expertos y específicos, intervienen en la construcción de las respectivas políticas. Los desarrollos presentados se basan en distintas fuentes documentales y periodísticas, así como en un conjunto de entrevistas realizadas con informantes claves.

Palabras clave: Burocracias; Diplomáticos; Militares; Políticas Públicas.

Abstract

The aim of this article is to analyze the way in which defense policy and foreign policy are structured, considering their legal and doctrinal order, but above all the role that specialized bureaucracies play in both areas of public intervention (the military and diplomats). First, we invite the

* CESP/UNMDP-CONICET. Correo electrónico: federico.lorenc@gmail.com.

** IIGG/UBA/CONICET-UNMDP. Correo electrónico: fsolanas@yahoo.com.

Artículo recibido: 7/3/2019 Artículo aprobado: 15/11/2019

MIRÍADA. Año 12, N.º 16 (2020), pp. 29-53

© Universidad del Salvador. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Investigación en Ciencias Sociales. (IDICSO). ISSN: 1851-9431

problematization of the limits and contents of public policies, exploring the role that ideas, institutions and actors play in structuring the sectors of state intervention. Secondly, we explore the laws, and the different political and academic conceptions that in recent years have structured the problems and the recipes of the policies studied. Third, we analyze the weight and the degree to which professional bureaucracies, bearers of specific and expert knowledge, join in the construction of the respective policies. The developments presented are based on different documentary and journalistic sources, as well as a set of interviews with key informants. *Keywords:* Bureaucracy; Diplomats; Military; Public Policies.

En el presente artículo, intentamos abordar la manera en que ciertos cuerpos burocráticos portadores de saberes profesionales específicos (militares y diplomáticos) inciden sobre determinados ámbitos de la gestión estatal (la política de defensa y la política exterior). Nos interesa mostrar hasta qué punto estos cuerpos (que se caracterizan, entre otras cosas, por sus altos niveles de internacionalización y por su largo recorrido histórico) estructuran en términos generales las agendas de la política sectorial, contribuyendo a definir qué se entiende por relaciones exteriores y por defensa nacional y qué tipos de problemas, recetas y horizontes afrontan los actores políticos y burocráticos de estas áreas del Estado. Y afirmamos que, según el nivel que ocupan en la jerarquía burocrática, los miembros de las Fuerzas Armadas y del servicio exterior tienen un modo, y un grado, diferente de influencia en las políticas sectoriales. Para desarrollar nuestra investigación, nos apoyamos en documentos oficiales, leyes y debates parlamentarios, materiales de prensa y entrevistas con más de medio centenar de miembros de los cuerpos militares y diplomáticos, en general ubicados en posiciones jerárquicas. Los testimonios de estos actores restringen las experiencias analizadas a las últimas dos décadas, aunque algunos elementos emergentes tienen mayor enraizamiento histórico en las instituciones estatales en que operan estos cuerpos burocráticos. Documentos de distinto tipo y la literatura especializada introducen un marco temporal más amplio al análisis.

El artículo se organiza en tres secciones. En primer lugar, revisamos algunas contribuciones básicas de la sociología y de la ciencia política al estudio de las burocracias y de las políticas públicas, y esbozamos algunas pistas para su uso en el estudio de las políticas sectoriales que aquí nos interesan. En segundo lugar, analizamos la manera en que la existencia de ciertas definiciones, organizaciones, instituciones y actores contribuyen a conformar sectores más o menos delimitados de política pública. En tercer

lugar, exploramos el papel que las burocracias especializadas desempeñan en el proceso de las políticas, considerando su papel en la estructuración y en la resolución de los problemas, así como en la ejecución de planes de acción.

Las políticas públicas: sectores, actores y equilibrios de poder

Aquí, nos interesa explorar las posibilidades analíticas que un enfoque sociológico de las políticas públicas tiene para el estudio de la intervención estatal, en particular, en los sectores de la política exterior y de la defensa nacional.

La idea general del trabajo es que un sector de política pública existe en la medida en que es definido, sistematizado, recortado por un conjunto de actores sociales y políticos relevantes: esta objetivación se da en los discursos que nombran a las políticas, pero también en los ministerios y secretarías que existen, son creados o disueltos, las normas que delimitan ámbitos de acción, los debates públicos que definen problemas y los dotan de existencia independiente, los rubros del presupuesto, etc. Así se institucionalizan los sectores de intervención estatal, que no van de suyo ni son naturales. Sus límites y contenidos son objeto de un trabajo de construcción simbólica (Dubois, 1999).

Como lo ha venido demostrando la mayor parte de la literatura que analiza las políticas públicas, sobre todo a partir de los años setenta, ya no podemos pensar que el Estado sea una entidad homogénea y unitaria: cada área del Estado tiene o expresa intereses específicos, articulándose de manera diferenciada con actores sociales, espacios de actividad y organizaciones sectoriales. Los problemas, los agentes, las reglas, los saberes y los modos de concebir la propia misión del Estado varían fuertemente entre los distintos sectores: el Estado que aparece en las políticas de seguridad (con sus policías, sus agentes judiciales y penitenciarios, sus expertos en criminología, pero también sus armas, sus patrulleros y sus sistemas de producción de información) es bien distinto del Estado que se ocupa de la política educativa (con sus maestros, pedagogos, rectores, pero también gremios, sistemas de incentivos y movimientos estudiantiles) o de la política económica (con sus economistas, sus estadísticas más o menos controversiales, sus teorías económicas, pero también sus instrumentos financieros, presupuestarios y de gestión de los problemas económicos).

El enfoque cognitivo de políticas públicas, y más precisamente el centrado en el estudio de los “referenciales”, profundiza este enfoque constructivista afirmando que las ideas, imágenes o modelos que existen en un sector

contribuyen a dotarlo de una identidad y de una autonomía que lo distinguen de otros sectores (Muller, 2002). Podemos agregar a esto la existencia de actores, instituciones y sistemas de relaciones estabilizados en el tiempo que contribuyen a dotar de una existencia sociológica real a los sectores de políticas públicas.

¿En qué consiste la política exterior? ¿Qué es una política de defensa? Tradicionalmente, las ciencias sociales y los saberes expertos han tendido a considerar que una política pública, en este caso una política sectorial determinada, no planteaba problemas de definición. Esto es, que existen criterios objetivos para distinguir política de seguridad y de defensa, política de seguridad y social, política de defensa y exterior. Ahora bien, si uno considera el asunto desde una perspectiva histórica, y asume una mirada que podríamos denominar constructivismo sociológico, las fronteras y los contenidos de estas distintas políticas no han sido constantes e incluso en ocasiones aparecen imbricados. Los sectores de políticas públicas no tienen fronteras claramente delimitadas. No solamente estas fronteras varían históricamente, sino que en cada momento histórico hay disputas y controversias en torno a los límites de los problemas y ámbitos que pueden reclamar para su intervención un conjunto de actores gubernamentales y administrativos.

Sin embargo, no todo es una cuestión de ideas, imágenes y normas; los actores —en la medida en que tienen estabilidad, en parte apoyada en su identidad y en instituciones propias— también contribuyen a estructurar un sector de políticas. Actores que se articulan de manera sistemática y duradera con un ámbito de actividad estatal contribuyen a definir el alcance y los contenidos de las políticas. Distintos enfoques han teorizado sobre los actores de las políticas, sus intereses y sus roles en el desarrollo de los procesos de gobierno.

Los trabajos clásicos de Schmitter y Lehmbruch (1979) sobre el neocorporatismo analizaron la forma en que los diversos intereses corporativos construían sus vínculos con el Estado, tomando distancia tanto de las perspectivas pluralistas (en su mayoría heredadas de las teorías racionalistas de las ciencias económicas) como de las diversas teorías que buscaban destacar la autonomía relativa del Estado (elitistas, neomanagerialismo, marxistas, etc.).

Por su parte, Hecló y Wildavsky (1974) mostraron la existencia de una comunidad de políticas públicas, basada en las relaciones interpersonales y entre las organizaciones. A su vez, Hecló (1978/1993) demostraba las intrincadas relaciones que se establecían entre los miembros del Congreso, los grupos de interés y las burocracias, calificando estos vínculos como “triángulos de hierro”. Desde esta perspectiva, los grupos de interés prestaban apoyo electoral a los miembros del Congreso a cambio de legisla-

nes acordes a sus intereses, los miembros del Congreso prestaban apoyo político y financiero a la burocracia a cambio de la elección y ejecución de determinadas políticas, y las burocracias favorecían a los grupos de interés mediante regulaciones a medida a cambio del apoyo del Congreso a través del *lobby* de estos grupos. La estrechez de estas interacciones determinaba las características sectoriales.

Intentando suplir ciertas falencias del neocorporatismo, y colocando el acento sobre la continuidad de las relaciones entre los grupos de interés y los ministerios, el enfoque de redes (Rhodes, 1985; Schneider, 1992; Zurbruggen, 2011) contribuye a poner de relieve las interdependencias entre los actores que hacen que las redes tengan una influencia sobre los resultados políticos, a pesar de no determinarlos. Estas relaciones varían de un dominio político a otro, y el enfoque permite escapar a las rigideces de los modelos anteriores al destacar la amplia gama de posibles relaciones entre los actores participantes de la construcción de las políticas. En los enfoques más tradicionales de la teoría de las redes (Rhodes y Marsh, 1990, 1992; Van Waarden, 1992), las redes de acción pública se diferencian según su integración, estabilidad y grado de exclusividad, pero también en función del interés que las domina: profesional, económico o gubernamental. Existe un juego con reglas fundamentales que permite a toda la red de actores funcionar reduciendo los márgenes de incertidumbre de cada uno. Este enfoque logra articular de forma satisfactoria el nivel meso (redes de actores) con el micro (comportamiento estratégico de los actores), mostrando, sin embargo, mayores debilidades para vincularse con el nivel macro (nivel de gobierno).

Entre los actores relevantes, y ensamblados en redes con otros actores, las burocracias sectoriales tienen un papel significativo en la definición de las áreas en que suelen diferenciarse las políticas públicas. Su propia existencia contribuye al establecimiento de límites entre funciones separadas, y así a la identificación de sectores.

La existencia de cuerpos administrativos con una identidad propia, con normas que regulan sus actividades y misiones específicas, además de sus propias instituciones de formación y actuación diferenciada, dota a ciertos sectores de la acción estatal de contornos relativamente consolidados. Las burocracias sectoriales contribuyen a definir desde su cultura institucional ciertas pautas generales de las políticas públicas. Esto se refuerza, además, por medio de prácticas y rutinas organizacionales que dan cuerpo a los procesos concretos que se desarrollan en ciertas áreas del Estado, pero también pueden hacer valer su poder ya sea confrontando abiertamente posiciones ideológicas con el gobierno de turno (y, en este caso, apostando al pronto recambio electoral para evitar potenciales

represalias); ya sea desde formas menos confrontativas y hasta más efectivas, jugando con los márgenes de los tiempos administrativos —pudiendo acelerarlos o lentificarlos según su propia conveniencia—, bloqueando intencionalmente las negociaciones que tienen a cargo gracias a su propio *know-how* específico e indispensable para poder llegar a las instancias decisivas de la política, entre otras variantes.

Además, en cualquier caso y con independencia de su nivel de institucionalización y autonomía, las burocracias con fuerte impronta profesional no solo ejecutan descendentemente (*top-down*), a través de sus actividades organizacionales, las decisiones políticas (implementación), sino que también contribuyen con sus saberes e influencia a definir los cursos de acción (decisión) ya sea ascendentemente (*bottom-up*) o retroalimentando interactivamente las decisiones tomadas. Y esta influencia es tanto más importante cuando, en ocasiones, suele pasar desapercibida tanto para los burócratas como para los políticos y los observadores externos.

En este punto, generalizando a partir de experiencias diversas en términos sectoriales, espaciales y temporales, Guy Peters (1999) afirma que las burocracias tienen una serie de recursos que les permiten incidir sobre el proceso de las políticas públicas. Además de poseer el conocimiento y la información decisivos para actuar sobre los problemas y operar en las instituciones, los burócratas manejan las rutinas y las técnicas y, definiendo lo que es posible o viable, pueden moldear las políticas mismas. También permanecen más tiempo que los políticos en sus posiciones y procuran desde allí conservar las políticas vigentes o imponer sus prioridades de cara a las políticas futuras. Finalmente, los burócratas pueden conducir organizaciones complejas (los políticos, rara vez) y ocupan puestos claves en la implementación de las políticas (Peters, 1999).

En este sentido, el aporte liminal de Lindblom (1959/1992) a la comprensión de las políticas públicas desde una perspectiva incremental, es decir de avances a pequeños pasos, significó una importante innovación, dado que implica un modelo alternativo al comportamiento racional que centra su atención en la formulación de las políticas a partir de observaciones empíricas y no sobre el nivel operacional. En sintonía con este enfoque, Allison (1971) muestra cómo las burocracias estructuran la manera en que se piensan los problemas, las recetas que se consideran adecuadas para abordarlos y los modos de hacer las cosas que se juzgan apropiados para realizar las misiones.

En síntesis, las burocracias estatales contribuyen a la elaboración de imágenes, modelos y procedimientos de actuación que se consideran apropiados en un ámbito específico. También cuentan con la capacidad de influir o crear nuevas cuestiones en la agenda institucional, así como de ocultar o

reflotar viejas cuestiones. Esto supone un conocimiento que no se reduce al manejo de procedimientos, protocolos y gestión de expedientes, sino que abarca también la capacidad de producir teorías sobre el funcionamiento de ciertas parcelas del mundo social y los modos de intervenir en ellas.

Generalizando, podemos afirmar que las conducciones militares y policiales, quizás también los elencos directivos de las universidades, los jueces y quienes ocupan posiciones jerárquicas en el sistema científico o en el cuerpo diplomático, contribuyen directa o indirectamente a estructurar las decisiones políticas. Como portadores de un conocimiento experto, pero sobre todo de los saberes encarnados en prácticas, organizaciones y rutinas sentados en los distintos sectores de políticas públicas. Tan es así que muchos de estos actores se sienten excluidos de las decisiones y de la elaboración de las políticas públicas. Tanto los cuadros políticos como ellos mismos consideran a las burocracias como meros ejecutores pasivos de las políticas. Queremos mostrar en estas páginas que esto es un error analítico, además de un problema político.

Defensa y relaciones exteriores como sectores de política pública

En la Constitución de 1853, queda establecido que la defensa (“declarar la guerra y hacer la paz”) y las relaciones exteriores (“afianzar las relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras”) son funciones delegadas por las provincias en el gobierno central. Se confiere al presidente de la Nación la facultad de celebrar tratados con países extranjeros y el carácter de comandante en jefe de las fuerzas de mar y tierra. Desde la organización nacional, las carteras de relaciones exteriores y guerra y de la Marina están incluidas en el diseño institucional del Poder Ejecutivo. Las reformas constitucionales posteriores y las leyes específicas de ambos sectores del gobierno reafirman estos rasgos iniciales.

Fronteras y contenidos de la defensa nacional

La manera en que se organiza el gobierno político de la defensa no solo define el modo en que se articula la corporación militar con las altas esferas políticas del Estado, sino que supone toda una definición de la defensa como problema, del rol de los militares y de los procesos de tomas de decisiones en este ámbito de la acción pública.

En ciertos momentos históricos, las Fuerzas Armadas desarrollaron distintas actividades que se enmarcaban en definiciones variables de la defensa nacional. A finales del siglo XIX, fueron fundamentales en la exploración y ocupación del territorio, no solo en términos militares. También fueron

parte esencial de las políticas de desarrollo industrial y científico del país en el siglo xx. A través del servicio militar, cumplieron una función de socialización de los ciudadanos, en parte complementaria del sistema escolar, que permitía inculcar la identidad nacional y comportamientos considerados adecuados a individuos provenientes de estratos sociales desfavorecidos, o de origen inmigrante. El Ejército como forjador de la nación y como fuerza civilizatoria son dos imágenes que suelen invocar los portavoces de las Fuerzas Armadas argentinas para legitimar su existencia y su rol histórico. Evidentemente esto va más allá de la defensa nacional, aunque en algún momento se haya subsumido esta clase de actividades y misiones estratégicas en dicho marco.

A partir de la década de 1930, las Fuerzas Armadas argentinas fueron, además, un actor político fundamental. Desempeñaron tareas de gobierno civil, ocupando posiciones en ministerios, empresas públicas, organismos especializados, universidades, etc. Parte importante de la carrera militar incluyó el ejercicio de responsabilidades políticas. Desde la década de 1960, también reorientaron sus tareas hacia la seguridad interior. Entre las principales misiones de las fuerzas armadas, aparecía la “guerra contrarrevolucionaria” y la “lucha antisubversiva”, que apuntaban directamente contra amenazas de orden político originadas en el interior del territorio.

Una vez superada la etapa de intervencionismo político y sepultada la Doctrina de Seguridad Nacional, las Fuerzas Armadas fueron reconducidas a su función clásica en la defensa, en un contexto diferente al de la Argentina moderna en que se produjo su institucionalización inicial. Esta reorientación se consolidó en el marco de la transición democrática, en la que la cuestión militar fue una de las tareas que debió resolver el sistema político.

Ampliamente respaldada por los partidos mayoritarios, la Ley N.º 23.554 (1988) establece que

La Defensa Nacional es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva para enfrentar las agresiones de origen externo. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes (art. 2).

En los fundamentos presentados en el debate parlamentario, se plantea de forma explícita que la ley contribuye a delimitar claramente un área específica de la conducción del Estado (Ministerio de Defensa, 2010). En la norma, se detallan los componentes del sistema de defensa, que incluye instancias políticas ejecutivas y legislativas, define a las Fuerzas Armadas como instrumento militar de la defensa nacional y se establecen límites

tajantes y explícitos con el sistema de Seguridad Interior. Esta división es confirmada por la Ley N.º 24.059 (1991), que ordena el sistema de seguridad interior.

Durante el gobierno de Néstor Kirchner, la reglamentación de la Ley de Defensa establece que las Fuerzas Armadas solo actuarán ante situaciones de agresión externa perpetradas por Fuerzas Armadas de otro Estado (Decreto N.º 727, 2006). La separación tajante entre las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad, correlativa de la diferenciación entre defensa nacional y seguridad interior, surge del acuerdo de los partidos mayoritarios en el marco de la transición democrática. Esta concepción se contrapone con el entremezclamiento entre ambas esferas en el contexto de la Guerra Fría y de la Doctrina de Seguridad Nacional, que dominaron desde finales de los años 1950 hasta mediados de los años 1980. Y también se contrapone a las nuevas agendas que se introducen en torno a las “nuevas amenazas” y el papel que las Fuerzas Armadas deberían ocupar en el tratamiento del narcotráfico, el terrorismo y la trata de personas, pero también la pobreza extrema, el cuidado del medio ambiente y las migraciones internacionales (López y Saín, 2004; Soprano, 2015; Tokatlian, Saín y Montenegro, 2018). Durante los años 2000, la Argentina resolvió este problema mediante el fortalecimiento de la Gendarmería y, en menor medida, de la Prefectura Naval, fuerzas de seguridad militarizadas con experiencia en el control de fronteras, caminos, costas y vías navegables (Battaglino, 2016; Eissa y Canto, 2016). Y también responde a los mismos fines la creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (Costantino y Gutiérrez, 2017).

Pese a los límites legales, y en el marco de la crisis de la función tradicional de las Fuerzas Armadas, actores políticos importantes han sostenido la necesidad de recurrir a ellas para el combate contra el narcotráfico y, eventualmente, otros problemas de seguridad pública. Esta propuesta va en contra de la opinión mayoritaria de los expertos académicos en temas de defensa (Vitelli, 2015) y de una mayoría de los mandos de las Fuerzas Armadas (que no quieren involucrarse en estos asuntos) y de Seguridad (que no quieren perder su monopolio sobre temas que consideran de su incumbencia).

La falta de consenso de los militares para redefinir sus funciones en el marco de las nuevas amenazas constituye un límite a la voluntad de los sectores políticos, y a las influencias externas. También es cierto que los militares tienden a considerar que actualmente sus capacidades son desaprovechadas, y que hay muchas misiones que podrían ser cumplidas por las Fuerzas Armadas sin alterar la función principal de defensa que les atribuye la normativa sectorial¹. Muchas de estas misiones aparecen como focos de interés en la mayoría de nuestras entrevistas, junto con las misiones ines-

pecíficas de respuesta a desastres naturales y de defensa civil.

Pese a las resistencias de políticos, organismos de derechos humanos y la mayor parte de los mandos militares, una coalición formada por funcionarios de las carteras de defensa, seguridad y relaciones exteriores, que en su momento amalgamaron sus ideas en el marco de la Fundación Pensar (usina de pensamiento del macrismo), el jefe del Estado Mayor Conjunto y titular de la Secretaría de Asuntos Estratégicos logró impulsar una reforma que desmonta las restricciones al rol de las Fuerzas Armadas en relación con las nuevas amenazas, y abre las puertas a su intervención en asuntos que hasta aquí eran considerados como propios de la seguridad interior. Allí se habla de agresión externa en general (Decreto N.º 683, 2018), y se considera que la preservación del Estado es lo que predomina como finalidad de la política de defensa, pudiendo variar en diferentes contextos la naturaleza de las amenazas externas que se enfrentan y que “no solo son de carácter estatal militar, sino que en ocasiones se manifiestan de otras formas que, sin dejar de tener su origen en el exterior, se desarrollan en nuestro territorio y/o tienen efectos en él” (Decreto N.º 683, 2018, arts. 1 y 3).

A su vez, la última directiva de política de defensa desarrolla algunas teorías sobre la situación mundial y las relaciones internacionales, e implícitamente toma posición a favor de algunas organizaciones, como el Grupo de los 20 (G20), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Organización de los Estados Americanos (OEA) o la Alianza del Pacífico; e ignora otras, como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), dedicando una sección a la caracterización de la situación venezolana y sus efectos sobre la región. Hay afirmaciones sobre narcotráfico, lavado de dinero, terrorismo, trata de personas, medio ambiente, desastres naturales, crisis humanitarias, armas no convencionales y ciberdefensa: todos elementos señalados por la doctrina de las “nuevas amenazas” y deliberadamente excluidos del campo de intervención militar por el consenso político e intelectual imperante.

Los discursos públicos de los responsables gubernamentales, así como las normas que traducen una vocación de cambio en la política de defensa conjugan ideas sobre el pasado reciente, el papel de los militares, la política internacional y la política doméstica en una visión relativamente organizada. Desplazándose a través de cadenas de influencia que van desde las usinas de pensamiento y las conducciones militares, pasando por las líneas políticas de los ministerios y sus ramificaciones en lugares centrales del Poder Ejecutivo, estas visiones son reforzadas por sectores de la diplomacia que, en sintonía con las agendas de los países centrales, procuran desandar las doctrinas, las normas y las prácticas vigentes en el campo de la defensa. Esto coincide, además, con una búsqueda de articulación —que bien podría

definirse como subordinación— de la política de defensa a la política exterior en los últimos años.

Avatares de la política exterior

En relación con la política exterior, la Constitución Nacional Argentina (1853) establece en su artículo 27 que el “Gobierno federal está obligado a afianzar sus relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras por medio de tratados”. Propio de un momento histórico de grandes confrontaciones internas y externas, la redacción de la Constitución buscaba orientar la política exterior hacia la preservación de la paz y las relaciones comerciales con los demás países.

Ese “consenso constitucional” es solo un marco muy general de la política exterior argentina. En las últimas décadas, los cambios de orientación han sido numerosos, tanto en términos de alianzas estratégicas como de alineamientos internacionales. Al igual que en el caso de la política de defensa, los fuertes cambios de dirección política afectan tanto los objetivos de política exterior como al cuerpo diplomático y su articulación con el gobierno. Refiriéndose a la falta de continuidad institucional de la política exterior, Rapoport y Spiguel (2005) señalan que es necesario bucear en sus condiciones de producción, es decir, en los conflictos sociopolíticos internos.

Históricamente, puede observarse un periodo de gran estabilidad en la política exterior desde fines del siglo XIX hasta la crisis de 1930, con el Estado liberal-oligárquico, cuando las relaciones exteriores prácticamente se subsumían a la hegemonía británica. Este periodo incluso se prolonga hasta el comienzo de la Segunda Guerra Mundial y la aparición del peronismo. A partir de allí, la política exterior se redefine; y, frente a la emergencia del mundo bipolar, se adopta la neutralidad con la “tercera posición”, buscando un acercamiento con los países latinoamericanos y del tercer mundo, intentando garantizar la autonomía política y económica.

Con el golpe militar de 1955, se inaugura un periodo de mayor acercamiento con los Estados Unidos, que ya se había comenzado a visibilizar durante los últimos años del gobierno de Perón (Morgenfeld, 2010), pero también de marcado alineamiento con los organismos multilaterales creados hace poco, especialmente el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a través de cuya influencia se concretaría la firma de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y, veinte años más tarde, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Las alternancias cívico-militares marcarían buena parte de las discontinuidades en

materia de política exterior, que también se explican por la fuerte polarización que implicó el surgimiento del peronismo.

La última dictadura militar tuvo diversas consecuencias para la política exterior. Entre las más importantes, se encuentran el fuerte respaldo de los Estados Unidos, el conflicto limítrofe con Chile que estuvo cerca del fracaso diplomático y la resolución militar, los reclamos internacionales en materia de derechos humanos y el enfrentamiento armado con Inglaterra por la soberanía de las Islas Malvinas e islas del Atlántico Sur.

La vuelta a la democracia se caracterizó por el acercamiento a los países vecinos, lo que llevaría a los primeros acuerdos formales que darían inicio al Mercado Común del Sur (MERCOSUR) durante el gobierno de Carlos Menem. Pese al fuerte carácter mercantilista y neoliberal, durante los años noventa el comercio intra-MERCOSUR creció aceleradamente, lo que marcó un contrapunto importante con las experiencias anteriores de integración regional. Durante esta etapa, se quiebran ejes históricos de la política exterior: la tercera posición y la neutralidad, el país sale de los “no alineados”, se busca el acercamiento con los Estados Unidos y la integración de todo el continente en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Se congelan los reclamos por la soberanía de Malvinas y se busca el acercamiento al Reino Unido, entre otros ejes disonantes de la posición históricamente sostenida en la política exterior.

Algunas novedades conceptuales vienen a introducirse de la mano de la reforma constitucional de 1994. En sintonía con el MERCOSUR, que venía consolidándose desde 1991, entre las atribuciones del Congreso, por primera vez en la historia se prevé la posibilidad de delegar competencias y jurisdicción a “organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos” (Constitución Nacional Argentina, 1994, art. 75). Es decir, que, si bien los distintos procesos de integración regional en marcha entre países latinoamericanos no habían previsto la creación de instituciones de estas características, en caso de avanzar en esa línea, la Constitución Nacional no sería un obstáculo. En otras palabras, más allá de los conflictos que se pueden llegar a desatar entre países y los anhelos por preservar la paz, que constituirían el eje históricamente reflejado en lo referido a la política exterior, por primera vez, la Carta Magna avanza sobre una definición de política exterior que despeja el camino hacia la posibilidad de renunciar a la soberanía en pos de la integración latinoamericana, lo cual solo resulta posible a través de grandes consensos políticos.

El fracaso de las políticas de apertura económica indiscriminada termina de evidenciarse a fin de 2001 y da comienzo a la llamada ola de gobiernos progresistas en los países de la región. Esto lleva a redefinir el bloque hacia un

compromiso más político y participativo, a la vez que daría nacimiento a distintas fórmulas, como la UNASUR y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), con la idea de ampliar y extender la unión latinoamericana sobre otras bases, luego de enterrar la idea del ALCA en 2005.

Como señalan algunos especialistas, “la vocación integracionista siempre estuvo presente en la política exterior de los gobiernos democráticos” (Miranda, 2018, p. 128). Además, se insiste nuevamente con los reclamos de soberanía sobre las Islas Malvinas e islas del Atlántico Sur. A partir del gobierno de Néstor Kirchner, en la nueva etapa de un mundo multipolar, se inicia un proceso incipiente de acercamiento a China. Una de las novedades más trascendentes para la planificación de la política exterior es que, durante el segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015), la Cancillería elabora un documento de gran importancia: *Lineamientos de política exterior de la República Argentina 2013-2015* (Cancillería, 2011). Allí se fija una posición estratégica sobre diversos temas: soberanía (Malvinas, islas del Atlántico Sur y circundantes, la Plataforma Continental, la Antártida); el posicionamiento de la Argentina en los diversos foros multilaterales (en relación con temas políticos, económicos o de cooperación); la integración regional (en sus diferentes espacios); la asistencia consular y migratoria, y los ejes prioritarios en las agendas bilaterales.

El mencionado documento comienza definiendo a la política exterior argentina

como una herramienta esencial para preservar, defender y resguardar la soberanía, dignidad e intereses de la República en el ámbito continental y mundial, así como también para contribuir a la expansión, consolidación y difusión de un enfoque de desarrollo económico y social que persigue la mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos, el avance de la justicia social y la disminución de la pobreza, de modo de garantizar la alineación y consistencia entre la política exterior y el modelo de desarrollo nacional con inclusión social (Cancillería, 2011, p. 4).

Con una orientación explícitamente latinoamericanista, de fortalecimiento del eje internacional Sur-Sur y de acercamiento a los países del BRIC (Brasil, Rusia, India y China), toma distancia de la política exterior impulsada en los años noventa, para volver sobre reivindicaciones históricas, como la soberanía sobre Malvinas y otros territorios, pero al mismo tiempo incorporando el discurso socialmente inclusivo (inmigración, derechos humanos, entre otros) fuertemente articulado con la política interna. El documento, que no registra precedentes en las últimas décadas, fija una política exterior en sus diversas expresiones: políticas, económicas y sociales; y sería retomado y citado para fundamentar la posición de la Cancillería en diferentes actos y comunicaciones.

El cambio de gobierno en diciembre de 2015 implicó el redireccionamiento de la política exterior y dejar de lado esas líneas estratégicas. En la actualidad, la derechización sufrida en la mayor parte del continente lleva a cuestionar la mayor parte de los procesos de integración y a repensar esquemas más semejantes a los de los años noventa, a la vez que se busca un mayor acercamiento hacia los Estados Unidos, el Reino Unido y China, dejando de lado las cuestiones de soberanía.

En sintonía con algunos de los objetivos de la política de defensa y su tendencia a acercarse a los problemas de seguridad, la Cancillería afirma en su sitio oficial que

La política exterior es una herramienta para reducir esos riesgos y esas amenazas y garantizar la seguridad de los argentinos [...]. Amenazas como el terrorismo, el narcotráfico, el cibercrimen o la trata de personas requieren una profunda cooperación y coordinación con las autoridades de los países con los cuales tenemos miles de kilómetros de frontera en común [...]. Uno de los objetivos tradicionales de la política exterior argentina ha sido avanzar hacia un mundo más seguro, reduciendo los riesgos de la proliferación de armas de destrucción masiva (nucleares, químicas, biológicas) y de sus sistemas vectores (misiles) así como de armas convencionales. Esto se ha visto reflejado también en claras políticas activas en materia de desarme nuclear y fortalecimiento de los instrumentos globales, regionales, subregionales y nacionales para el control de armamento convencional (Cancillería, 2019).

En este punto, observamos que hay cierta consistencia entre los objetivos de la política exterior en el plano de la seguridad internacional y la agenda de los Ministerios de Defensa y Seguridad. Por lo demás, la Cancillería se ocupa —en su relación con actores estatales y no estatales del sistema mundial— de cuestiones tales como el comercio internacional, las misiones humanitarias, los problemas ambientales globales y bilaterales, la cuestión Malvinas y la política antártica, las relaciones institucionales con otros Estados y con organismos internacionales, y la coordinación internacional de la cooperación entre distintas áreas del Estado y actores del extranjero.

En cierto punto, los fines de la política exterior se confunden con los de la política de defensa, tanto el servicio exterior como las Fuerzas Armadas son considerados como simples medios para fines definidos por las autoridades políticas del Estado. Pese a ello, ambas instituciones estarán expuestas a tensiones y tomas de posición política que caracterizarían la política interna y exterior.

Visiones burocráticas e influencias rutinarias en las políticas públicas

En términos históricos, la organización del instrumento militar y del servicio exterior va de la mano de la definición vigente sobre el alcance, los contenidos y los objetivos estratégicos que las autoridades políticas y las elites burocráticas atribuyen a la política de defensa y a la política exterior. Esto define a su vez los perfiles ideológicos, la formación y las aspiraciones de carreras de los miembros de estas burocracias, y el papel que les cabe en la definición de sus propias misiones, funciones y organización.

La crítica de la improvisación política y la primacía de los saberes burocráticos

La existencia de cuerpos burocráticos sectoriales contribuye a la estructuración de los sectores de intervención estatal de la defensa y de la política exterior. Pero cabe preguntarse si existe también una contribución intelectual, incluso ideológica, de las burocracias sectoriales a estas políticas. En otros términos: ¿hay una visión militar de la política de defensa o una visión diplomática de la política exterior que sea claramente diferente de la que tienen los políticos, los académicos y otros grupos sociales? ¿Se traduce esa visión en orientaciones, directivas, objetivos estratégicos u otros aspectos de las políticas sectoriales de cada caso?

En general, los militares y los diplomáticos se consideran actores competentes para comprender y, eventualmente, orientar una línea de acción en el ámbito de su incumbencia sectorial. Por ello, suelen tener una mirada crítica sobre lo que efectivamente se hace y, como otras profesiones, desarrollan una ideología acerca de la superioridad de los saberes especializados, la planificación frente a la improvisación y las oscilaciones recurrentes y también sobre la primacía de quienes saben por sobre quienes solo se ocupan superficialmente de cosas serias.

En consecuencia, ambos cuerpos suelen ser críticos sobre la manera en que los políticos profesionales conducen las respectivas carteras. Así, un exjefe de la Fuerza Aérea reconstruía el planteo dirigido a un ministro del área:

¿Cómo puede asumir el Estado Mayor la prerrogativa de hacer una directiva de estrategia nacional cuando el poder político todavía no dice para dónde quiere ir? Es decir, primero hay que hacer el objetivo del país, entonces para ese objetivo de país se hace la estrategia militar (Brigadier General retirado, 2012).

Varios entrevistados señalan la falta de claridad en los lineamientos generales de la política de defensa, que se traduce en una indeterminación de

la misión de las Fuerzas Armadas. Decepcionado con la dirección política del área, un oficial de la Marina afirmaba:

Brasil descubrió petróleo que dicen puede ser similar al de Venezuela. ¿Qué hizo Brasil? Firmó un contrato con Francia por treinta y seis mil millones de dólares para la compra de equipamiento militar. Treinta y seis aviones y no sé cuántas cosas más para proteger eso. En el Libro Blanco de la Defensa de Brasil, si vos lo lees, hay hipótesis de conflicto con Argentina. Perú también. Chile también. En Argentina, paz y amor (Capitán de navío retirado, 2011).

Otro marino reafirmaba esta preocupación diciendo que “el problema es que la Argentina no tiene hoy hipótesis de conflicto, y, sin hipótesis de conflicto, no hay objetivo para el que prepararse” (Capitán de navío en actividad, 2011). Y un camarada de armas ratificaba que “el Estado nacional dice que no hay hipótesis de conflicto. Las Fuerzas Armadas, en ese contexto, no tienen razón de ser” (Capitán de fragata retirado, 2011).

Entre los diplomáticos, suele existir un consenso acerca de que no hay una política exterior de largo plazo, lo que supone una visión profesional tácita sobre lo que debería ser y no es. Uno de nuestros entrevistados nos decía esto en relación con la política exterior argentina:

Argentina nunca tuvo una política exterior... Sería primordial que el país fije una política exterior a veinte años. Pensar estratégicamente. No la podemos tener mientras haya una política de gobierno a los ponchazos [...]. En cada país hay que estudiar qué posibilidades tenemos, etcétera, para dirigir la política exterior y orientarla (Embajador retirado, 2012).

En una línea similar, otro embajador nos decía:

Confundimos instrumento con política. Argentina no tiene política de Estado. Tendemos a pensar en títulos, pero no tenemos el cómo. [El presidente Mauricio] Macri dijo: “fuimos el granero del mundo, ahora tenemos que ser el supermercado del mundo”. Pero, para ser el supermercado, hay que hacer muchas cosas, hay que mejorar los procesos. Definir cómo llegar a eso, no sé si es con un SENASA mejor, por ejemplo, habría que debatirlo. Mucho tiene que ver con la política exterior, pero no hay un consenso. Donde sí hay un consenso de Estado es en la política de derechos humanos, ahí si estamos todos de acuerdo, pero es difícil. El mundo cambia cada diez años. Es difícil una política exterior a cinco años porque hay que tener la flexibilidad para adaptarse, sin ser un barrilete que va para todos lados con el viento. Por eso *es importante una estructura profesional que sepa leer lo que pasa*. La política exterior conjuga dos cosas: la política de Estado, que es para toda la sociedad y [que] es lo que falta, con la política de gobierno (Embajador 2, 2018, subrayado nuestro).

En otras palabras, el problema es político. Y, en gran medida, la solución es la existencia de una burocracia competente y empoderada que pueda

orientar una política de largo plazo. Entre la clase política argentina que se alterna en el poder, no hay consenso sobre la política exterior; y, consecuentemente, esta termina expresando los dilemas internos, perdiendo de vista objetivos estratégicos que, según estos integrantes del cuerpo diplomático, debería tener.

Esta mirada crítica sobre la conducción política de las políticas de defensa y de relaciones exteriores va de la mano con la afirmación implícita o explícita de que los militares y los diplomáticos, que poseen un saber específico en la materia, deberían tener más incidencia en la orientación de la acción gubernamental. Los militares tienden a considerarse desaprovechados, poco escuchados, desplazados por una conducción civil que no solamente se ocupa de asuntos políticos, sino que también avanza sobre cuestiones propiamente militares. Esto va de la mano con la sensación de pérdida de prestigio social e influencia política, que suele traducirse en términos como *decadencia* o *destrucción de las Fuerzas Armadas*.

La mayor parte de los embajadores aluden a que todavía cuentan con un margen de negociación en las decisiones, es decir tienen la capacidad de interactuar, intentar convencer sobre una decisión o postura de carácter descendente, pero no consideran que sean ellos quienes toman las decisiones de política exterior, que recaen siempre en el poder político. Un embajador lo planteaba en estos términos: “Nosotros no tomamos decisiones institucionales. Nuestros dictámenes son sugerencias. El problema es que uno lo ve como un juez y a los ministros [de Relaciones Exteriores] no les gusta” (Embajador 1, 2012).

En otras palabras, las decisiones dependen del poder político, pero a la vez este puede sentirse fuertemente interpelado si opta por lo que el cuerpo profesional considera una mala decisión. Es decir, hay un costo político que asumirá quien opte por una política considerada errónea. La burocracia experta se encargará de resguardarse. Existe un saber experto, el saber diplomático —sobre el que volveremos más adelante—, que vigila como un guardián esas decisiones y se encuentra atento a sus posibles consecuencias.

Otro embajador alude precisamente a la característica de “plenipotenciario” que implica la representación del Estado en el exterior y cómo eso se modificó a lo largo del tiempo:

La plenipotencia es un resabio de otras épocas y tenía que ver con la lentitud de las comunicaciones. Se tardaba un mes en obtener las indicaciones de cómo proceder. Tenés un margen [de decisión] sobre la base de instrucciones. Nos facilitan el trabajo, el WhatsApp, las comunicaciones, que, si estoy en una negociación y necesito una respuesta urgente, la tengo enseñada (Embajador 2, 2018).

En este sentido, un embajador en el exterior contaba con un margen de

autonomía mayor del poder político, que se fue reduciendo, dada la mayor inmediatez de las comunicaciones. Los agentes perciben que su posición les da poco margen de maniobra y que su acción depende de una instancia superior. Es decir, en términos subjetivos, la exclusión del proceso político de la política sectorial es percibida como una combinación de capacidad de hacer la diferencia y relativa falta de reconocimiento de lo que podría ofrecer.

Los caminos de la influencia burocrática

Quizás porque su influencia es más colectiva que individual y porque se expresa en términos de inercia (*path dependence*) más que en términos de la definición de pautas específicas de acción, las elites burocráticas de la defensa y de la política exterior se sienten impotentes. A nuestro entender, hay actores que creen tener menos poder del que realmente tienen: el ejercicio del poder, sobre todo en el marco de las burocracias, se parece más a un proceso de negociación permanente, obstaculización, inacción o falta de compromiso en su implementación y manejo de influencia cruzadas que a la realización de una voluntad clara y preexistente de exclusivo carácter descendente.

Estos testimonios indican que existe una influencia burocrática, no siempre visible, en la estructuración de un sector de gobierno. ¿De qué manera, concretamente y en el ejercicio de sus profesiones y de sus funciones administrativas, los actores burocráticos influyen sobre la política pública? En términos oficiales, las burocracias sectoriales aquí consideradas tienen un órgano específico, puramente profesional, que tiene la misión institucional de asesorar al ministro del área: en materia de política exterior, el Consejo Superior de Embajadores (Ley N.º 20.957, 1975); en materia de política de defensa, el Estado Mayor Conjunto (Ley N.º 23.554, 1988). Estas instancias están reservadas a quienes ocupan una posición prominente en la organización y, por lo tanto, excluyen a la mayoría de la participación. Por eso, pueden no ser reconocidas como totalmente representativas de la visión del conjunto. Además, su potencial llegada a la fase de toma de decisiones no está garantizada y se encuentra sujeta al variable grado de permeabilidad de los respectivos ministros. Existen gestiones políticas más atentas y receptivas a los posibles consejos de estos órganos institucionales, mientras que otras hacen caso omiso a cualquier tipo de recomendación. Ello depende no solo del estilo presidencial, sino también del que despliegan los ministros a cargo de ambas carteras.

De todas maneras, por un lado, parte de los saberes y el lenguaje que estructuran las políticas de exterior y de defensa tienen su origen en el mundo diplomático y en el mundo militar, no en la academia ni en la política. Por

otro lado, hay funciones y responsabilidades que ejercen las elites burocráticas que, en apariencia banales, contribuyen a producir y reproducir una línea de acción institucionalizada.

Nuestro trabajo de campo en ámbitos militares muestra no solamente que esta vasta burocracia del Estado desarrolla planes y los pone en obra en las distintas unidades que componen las tres fuerzas armadas, asesoran y elaboran estudios, establecen doctrinas en materia de defensa, producen conocimiento sobre problemas militares, pero también ambientales, geopolíticos, científicos y tecnológicos e industriales (aplicados a la producción de armamentos, explosivos, municiones, etc.). En colaboración con personal civil del Ministerio de Defensa, oficiales de las Fuerzas Armadas participan de los grupos de trabajo que nutren los distintos documentos oficiales con los lineamientos de la política de defensa en su dimensión militar. Sus teorías y métodos propiamente militares entran en relación con consideraciones de tipo estratégico y político, y así se determinan los escenarios, horizontes y lineamientos de la política sectorial.

Se trata, en última instancia, de una burocracia compleja y fuertemente intelectualizada que persigue objetivos estratégicos con cierta autonomía, dentro de los límites que establece la política, y procura ampliar su campo de acción para así consolidar su posición institucional y ampliar sus recursos materiales y simbólicos, es decir: el equipamiento y el presupuesto, por un lado; el reconocimiento de la sociedad y la política, por otro. Además de elaborar y hacer ejecutar los planes que organizan la formación y el trabajo de los miembros de la institución, estos actores entran en relación sistemática con los cuadros civiles ministeriales y parlamentarios, y en la interacción contribuyen a estructurar la política sectorial.

En términos globales, los diplomáticos cuentan con cierto grado de autonomía con relación al poder político, aunque la carrera no es ajena a los vaivenes de la política partidaria y gubernamental (Solanas, 2016). Como afirma Dalbosco, “los diplomáticos de carrera son un actor político en el proceso de formación de la política exterior argentina, participan en el ciclo de formulación y ejercen alguna forma de influencia en la toma de decisiones” (2014, p. 62). Por lo tanto, tienen capacidad política e intelectual para estructurar los procesos de la política exterior, variando las modalidades y el grado de esta influencia según los períodos, las áreas y los objetos específicos de intervención. Nuevamente siguiendo a Dalbosco, “el proceso decisorio en materia de política exterior tiene un grado de institucionalización bajo, tendiendo a estar más profesionalizado en la fase de ejecución” (2014, p. 304).

En síntesis, si bien tanto las políticas de defensa como las de relaciones exteriores suelen estar direccionadas desde arriba por el presidente y sus

respectivos ministros, los cuerpos militares y diplomáticos interactúan y elevan propuestas, que pueden ser aceptadas o no, pero no permanecen pasiva y subordinadamente ejecutando decisiones con las que no comulgan. Cuando ambos cuerpos son objeto de consulta, ya sea a través de sus instancias formales o informales, la posibilidad de corregir, reencauzar o modificar la orientación de determinadas políticas resulta más factible. Y es precisamente mediante este tipo de interacciones que ambos cuerpos profesionales se legitiman y, en cierta forma, consolidan sus márgenes de autonomía frente al poder político. En muchos asuntos, la influencia militar y diplomática en la política sectorial deriva de la delegación efectuada por la dirigencia política sobre ciertos aliados dentro de la institución, lo que refuerza la autonomía de estos cuerpos. Y esto dota a las elites burocráticas de una capacidad de influencia en las políticas que no por limitada es inexistente.

Conclusión

Max Weber ha señalado que la existencia de un cuerpo de funcionarios administrativos que se ocupan de manera especializada de los asuntos del gobierno es un fenómeno característico del Estado moderno. Así, la historia del Estado es también la de la conformación, diferenciación e institucionalización de administradores profesionales que tienen saberes específicos para el manejo de los asuntos públicos. Ya afirmaba Weber que,

[...] en el Estado moderno, el verdadero dominio, que no consiste ni en los discursos parlamentarios ni en las proclamas de monarcas, sino en el manejo diario de la administración, se encuentra necesariamente en manos de la burocracia, tanto militar como civil (Weber, 1918/1982, p. 75).

En el contexto de las burocracias estatales, tanto en términos históricos como funcionales, los militares y los diplomáticos tienen un rasgo común: están directamente asociados al ejercicio de funciones propiamente estatales, ligadas al ejercicio de la autoridad soberana. Son depositarios de saber que se han ido acumulando durante siglos, y circulan a través de las fronteras nacionales.

Pero también están, de una manera más rutinaria y menos visible, directamente involucrados en las políticas públicas sectoriales: contribuyen a estructurar cognitivamente los problemas de política pública y a elaborar soluciones alternativas, moldean y explican los instrumentos disponibles para la gestión, negocian soluciones viables para el cuerpo y para el poder político, y finalmente ejecutan las directivas emanadas de las instancias de decisión, que también pueden haber contribuido a alimentar.

De esta forma, tanto diplomáticos como militares expresan sentimientos contradictorios: por un lado, por sus saberes y capacidades ambos cuerpos se consideran piezas indispensables del engranaje para el buen diseño de las políticas; pero, por otro lado, demuestran su relativa frustración frente a las autoridades políticas, responsables de tomar las decisiones, que desde sus propias perspectivas pocas veces consideran sus juiciosas apreciaciones como deberían. En todos estos momentos, la burocracia (y, en particular, las elites burocráticas que son portadoras de los saberes acumulados y ocupan posiciones de poder que las sitúan en relación directa con los cuadros políticos ministeriales y parlamentarios) incide sobre la política sectorial de una manera que ni sus miembros, ni los políticos, ni los observadores externos necesariamente perciben.

Referencias bibliográficas

- Allison, G. (1971). *Essence of decision. Explaining the Cuban missile crisis*. Nueva York: Harper Collins Publishers.
- Battaglino, J. (2016). Fuerzas intermedias y lucha contra el tráfico de drogas: el caso de la Gendarmería en Argentina. *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 18, 76-89. doi: 10.17141/urvio.18.2016.2228
- Brigadier General retirado (2012, octubre 15). *Entrevista al Brigadier General retirado / Entrevistador: Federico Lorenc Valcarce* [audio]. No publicado.
- Cancillería (2011). Lineamientos de Política exterior argentina: discurso pronunciado por el canciller Héctor Timerman en ocasión de la celebración del día del diplomático. Sitio Web de la Cancillería, Ministerio de Relaciones Exteriores, Argentina. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/lineamientos-de-politica-externor-argentina-discurso-pronunciado-por-el>.
- Cancillería (2019). Seguridad Internacional. Sitio Web de la Cancillería, Ministerio de Relaciones Exteriores, Argentina. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/politica-externor/seguridad-internacional>.
- Capitán de fragata retirado (2011, 2 de agosto). *Entrevista a Capitán de Fragata retirado/ Entrevistador: Federico Lorenc Valcarce* [audio]. No publicado.
- Capitán de navío en actividad (2011, 28 de diciembre). *Entrevista a Capitán de Navío en actividad / Entrevistador: Federico Lorenc Valcarce* [audio]. No publicado.
- Capitán de navío retirado (2011, 3 de mayo). *Entrevista a Capitán de Navío retirado. Entrevistador: Federico Lorenc Valcarce* [audio]. No publicado.
- Constitución Nacional Argentina (1853). Portal Jurídico Argentino. Buenos Aires, mayo de 1853.

- Constitución Nacional Argentina (1994). Portal Jurídico Argentino. Buenos Aires, agosto de 1994.
- Costantino, G. y Gutiérrez, M. (2017). Reforma policial y profesionalización en seguridad aeroportuaria (2005-2015). *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 17(28), 59-90.
- Dalbosco, H. L. (2014). *Los diplomáticos de carrera y la formulación de la política exterior argentina (1983-2007)*. (Tesis de doctorado no publicada). Universidad Católica Argentina (UCA), Argentina.
- Decreto N.º 1.116 (1996). Planeamiento Militar. Boletín Oficial, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Argentina. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=39680>.
- Decreto N.º 727 (2006). Ley N.º 23.554 - Reglamentación. Boletín Oficial, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Argentina. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=116997>.
- Decreto N.º 1.691 (2006). Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas. Boletín Oficial, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Argentina. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=122503>.
- Decreto N.º 1.714 (2009). Directiva de Política de Defensa Nacional. Boletín Oficial, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Argentina. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=160013>.
- Decreto N.º 2.645 (2014). Directiva de Política de Defensa Nacional – Actualización. Boletín Oficial, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Argentina. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=240966>.
- Decreto N.º 683 (2018). Decreto N.º 727/2006 – Modificación. Boletín Oficial, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Argentina. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=312581>.
- Decreto N.º 703 (2018). Directiva de Política de Defensa Nacional. Boletín Oficial, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Argentina. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=312871>.
- Dubois, V. (1999). *La politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'intervention publique*. París: Belin.
- Eissa, S. y Canto, M. B. (2016). Delimitación de las responsabilidades de la Armada Argentina y de la Prefectura Naval en el Mar Argentino. *Política y Estrategia*, 127, 183-206.
- Embajador (2012, 17 de julio). *Entrevista a Embajador 1 / Entrevistador: Facun-*

- do Solanas* [audio]. No publicado.
- Embajador (2018, 11 de diciembre). *Entrevista a Embajador 2 / Entrevistador: Facundo Solanas* [audio]. No publicado.
- Embajador retirado (2012, 3 de octubre). *Entrevista a Embajador retirado / Entrevistador: Facundo Solanas* [audio]. No publicado.
- Hecló, H. (1978/1993). Las redes de asuntos y el poder ejecutivo. En L. Aguilar Villanueva (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 257-284). México D. F.: Porrúa.
- Hecló, H. y Wildavsky, A. (1974). *The private government of public money*. Londres: Macmillan.
- Ley N.º 20.957 (1975). Servicio Exterior de la Nación. Boletín Oficial, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Argentina. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=18795>.
- Ley N.º 23.554 (1988). Organización del Servicio de Defensa Nacional. Boletín Oficial, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Argentina. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=20988>.
- Ley N.º 24.059 (1991). Seguridad Interior Régimen Legal. Boletín Oficial, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Argentina. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=458>.
- Ley N.º 24.948 (1998). Fuerzas Armadas. Principios Fundamentales. Boletín Oficial, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Argentina. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anejos/50000-54999/50229/norma.htm>.
- Lindblom, C. (1959/1992). La ciencia de salir del paso. En L. Aguilar Villanueva (Ed.), *La hechura de las políticas públicas* (pp. 201-225). México D. F.: Porrúa.
- López, E. y Saín, M. (2004). *Nuevas amenazas. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes (UNQui).
- Ministerio de Defensa (2010). *Antecedentes legales y parlamentarios 1944-1986. Colección de Debates Parlamentarios de la Defensa Nacional*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.
- Miranda, R. (2018). Política exterior y poder internacional de Argentina durante los gobiernos kirchneristas. *Reflexión Política*, 20(39), 122-142.
- Morgenfeld, L. (2010). El inicio de la Guerra Fría y el sistema interamericano. Argentina frente a Estados Unidos en la Conferencia de Caracas (1954). *Contemporánea. Historia y problemas del siglo XX*, 1(1), 75-97.
- Muller, P. (2002). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Peters, B. G. (1999). *La política de la burocracia*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Rapoport, M. y Spiguel, C. (2005). *Política exterior argentina. Poder y conflictos internos (1880-2001)*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Rhodes, R. A. W. (1985). Power-dependence, Policy Communities and Intergovernmental Networks. *Public Administration Bulletin*, 49, 4-31.
- Rhodes, R. A. W. y Marsh, D. (1990). New Direction in the Study of Policy Networks. *European Journal of Political Research*, 21, 181-205.
- Rhodes, R. A. W. y Marsh, D. (1992). Policy Network in British Politics. En D. Marsh y R. A. W. Rhodes (Eds.), *Policy Networks in British Government* (pp. 1-26). Oxford: Clarendon Press.
- Schmitter, P. C. y Lehbruch, G. (1979). *Trends Towards Corporatist Intermediation*. Londres: SAGE.
- Schneider, V. (1992). The structure of policy networks. *European Journal of Political Research*, 21, 109-129.
- Solanas, F. (2016). De la logique collective des dispositifs de recrutement et de formation, à la logique individuelle des belles trajectoires. En S. Bernard, D. Méday y M. Tallard (Dirs.), *Orienter les parcours professionnels* (pp. 97-110). Bruselas: Peter Lang.
- Soprano, G. (2015). El Ejército argentino en democracia: de la “doctrina de la seguridad nacional” a la definición de las “nuevas amenazas” (1983-2001). *Revista Universitaria de Historia Militar*, 4(7), 86-107.
- Tokatlian, J. G., Sain, M. y Montenegro, G. (2018). *De militares a policías. La guerra contra las drogas y la militarización de la Argentina*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Van Waarden, F. (1992). Dimensions and Types of Policy Networks. *European Journal of Political Research*, 21, 29-52.
- Vitelli, M. (2015). Ideas y política exterior: la comunidad epistémica de defensa argentina y su rol en la cooperación regional. *Relaciones Internacionales*, 24(48), 33-57.
- Weber, M. (1918/1982). Parlamento y gobierno en el nuevo ordenamiento alemán. En M. Weber, *Escritos políticos Tomo I* (J. Aricó, Ed.; F. Rubio Llorente, E. Molina y Vedia, R. Medina y A., Trads.) (pp. 59-162). México D. F.: Folios.
- Zurbriggen, C. (2011). La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. *Argumentos*, 24(66), 181-208.

Notas

¹ Véase: Decreto N.º 1.116 (1996), Ley N.º 24.948 (1998), Decreto N.º 727 (2006), Decreto N.º 1.691 (2006), Decreto N.º 1.714 (2009), Decreto N.º 2.645 (2014), Decreto N.º 683 (2018) y Decreto N.º 703 (2018) para constatar los invariantes y las variaciones en la definición y las directivas principales de la política de defensa en la etapa de consolidación democrática.

