**Título:** “La obediencia como política pública. Análisis de la ley de Obediencia Debida desde el enfoque de las corrientes múltiples”

**Eje temático:** Eje 13. Crímenes de estado. Derechos humanos. Memorias.

**Palabras clave:** Políticas Públicas - Ley de Obediencia Debida - Corrientes Múltiples - Ventana de oportunidad

**Primera autora:** Pluchino, Jésica Lucía

Dependencia: estudiante avanzada de la Licenciatura en Sociología de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Dirección postal: 7600. Mar del Plata. Contacto: pluchinojesica@gmail.com

**Segunda autora:** Meglio, María Sol

Dependencia: estudiante avanzada de la Licenciatura en Sociología de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Dirección postal: 7600. Mar del Plata. Contacto: mariasolmeglio@gmail.com

**Eje temático:** Eje 13. Crímenes de estado. Derechos humanos. Memorias.

**Introducción**

El 10 de Diciembre de 1983 Raúl Alfonsín asumió la presidencia de la Nación, tras el colapso de la última dictadura militar que había iniciado el golpe de estado en 1976. El gobierno de la transición debió hacer frente a la problemática en torno a qué hacer con las Fuerzas Armadas (FFAA). La configuración de una política de derechos humanos se erigió como un elemento central al momento de definir y dar respuesta a la cuestión militar (Canelo, 2013).

La resolución de los crímenes y violaciones a los derechos humanos asociados al pasado dictatorial[[1]](#footnote-1) implicó el diseño y la implementación de políticas públicas simbólicas, reparatorias y de justicia, donde los tipos de transición, los marcos institucionales y la presencia de viejas elites autoritarias, condicionan los márgenes de acción posibles (Delgadillo, 2011).

El Congreso de la Nación Argentina sancionó, en 1987, la Ley 23.521 de “Obediencia Debida”, la cual establece en su artículo primero que *“se presume, sin admitir prueba en contrario que quienes a la fecha de comisión del hecho revistaban como oficiales jefe, oficiales subalternos, suboficiales y personal de tropa de las Fuerzas Armadas, de seguridad, policiales y penitenciarias, no son punibles (…) por haber obrado en virtud de obediencia debida”*. La norma estableció una serie de crímenes cuya responsabilidad y juzgamiento no fueron alcanzados por este esquema de exculpación. Entonces, quedaron exentos de la presunción *(…) los delitos de violación, sustracción y ocultación de menores o sustitución de su estado civil y apropiación extensiva de inmuebles”* (Ley 23.521).

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la sanción de la Ley de Obediencia Debida a partir del enfoque de las corrientes múltiples propuesto por John Kingdom. A partir de este marco de análisis, se observará la delimitación de tres niveles de responsabilidad en el juzgamiento a los miembros de las Fuerzas Armadas, planteada tempranamente por Raúl Alfonsín en sus discursos de campaña (Galante, 2017a; 2017b). El interrogante que guiará nuestro trabajo versará acerca del por qué y cómo esta idea inicial adquiere el carácter de ley recién en 1987 y sobre las condiciones de ser portadora de relativa legitimidad.

Las herramientas y conceptos propuestos por el enfoque permiten la realización de un análisis complejo, que denota el encuentro entre los problemas, la política y la definición de la política pública a analizar, dejando de lado visiones simplistas o incompletas que asocian la sanción de la ley únicamente a las presiones militares. En lo que respecta a los aspectos metodológicos, tiene como principal fuente de análisis el texto de ley y la revisión de bibliografía específica sobre el tema.

En nuestro país, la justicia y los tribunales se constituyeron en elementos privilegiados al momento de revisar, definir y procesar el pasado dictatorial, convirtiéndose en un modelo de política de justicia transicional a escala internacional. Los procesos de judicialización funcionaron a la manera de una división tajante entre democracia y dictadura y el ejercicio de la ley cumplía el doble objetivo de juzgar tanto la violencia política y la represión estatal como de legitimar y consolidar las instituciones y el régimen democrático. Los juicios adquirieron, así, un valor político y simbólico (Crenzel, 2014).

En un primer momento, las explicaciones políticas conjugadas en la “teoría de los dos demonios”[[2]](#footnote-2) y el establecimiento de niveles de responsabilidad definieron las políticas estatales del primer gobierno democrático. Las persecuciones penales a jefes de organizaciones armadas, la creación de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP) y el procesamiento de las tres primeras Juntas militares por parte del Consejo Supremo de las Fuerzas Armas pueden leerse en este sentido. La idea subyacente fue la de instrumentar un castigo ejemplar a quienes habían diseñado, ejecutado y tomado decisiones en el plan sistemático de represión, dejando de lado a quienes se limitaban a obedecer y ejecutar órdenes. En un segundo momento, sin embargo, ante la inminente ampliación del círculo de quiénes debían ser considerados culpables y por ende juzgados, producto de las demandas y denuncias de diferentes organizaciones de Derechos Humanos y de las victimas sobrevivientes del plan represivo, la política se orientó hacia la extinción temporal de la acción penal. La “Ley de Punto final” y las instrucciones a los fiscales militares en 1986 han de entenderse en esta dirección (Canelo, 2013).

El trabajo se encuentra dividido en secciones. En un primer momento se destacan las herramientas de análisis propuestas por el enfoque de las corrientes múltiples. El segundo apartado pretende una descripción de la ley de obediencia debida, su contexto de surgimiento, la relación con otras leyes del período y las ideas que la subyacen. El tercer apartado, analiza la ley en tanto artefacto jurídico que compone una política pública. Por último, en las reflexiones finales, se realiza un recorrido por los aspectos centrales del trabajo y se arriban a conclusiones. Se busca contribuir a los estudios especializados en Sociología del Estado y Políticas Públicas, así como a los abocados al estudio del pasado reciente.

*Enfoque de las corrientes múltiples*

El enfoque de las corrientes múltiples, desarrollado por John Kingdom en la década de los 80, propone un análisis sobre el diseño de políticas públicas en condiciones de ambigüedad. La existencia de ideas, intereses y puntos de vista disimiles e incluso contrapuestos sobre los mismos hechos o circunstancias crean tensiones y confusiones (Zahariadis, 2010). La toma de decisión, entonces, ha de verse como el resultado de un proceso colectivo en el que diversos actores e instituciones, así como los elementos propios de la dinámica y coyuntura política y de los plazos electorales, adquieren una importancia fundamental (Surel, 2006).

Teorizando en el nivel sistémico, el enfoque presta atención al modo en que la información disponible afecta las elecciones y a la percepción de la complejidad, no viendo a los sistemas como unidades estáticas, sino como en constante desarrollo (Zahariadis, 2010).

Lejos de considerar el proceso de políticas públicas como una sucesión de etapas rígidas y lineales, el modelo plantea la existencia de tres corrientes que determinan la acción pública: la de los problemas, la de las políticas y la de la política. La primera tiene que ver con la definición de problemas públicos y los consecuentes reclamos hacia los actores político-administrativos en vías de una solución[[3]](#footnote-3). La segunda es relativa a los procesos de definiciones y elección de alternativas, donde se ponen en juego criterios de viabilidad y factibilidad técnica y procedimientos propios de los aparatos burocráticos-administrativos. La tercera, por último, hace referencia a los grupos de presión, partidos políticos, opinión pública, resultados y ciclos electorales que pueden promover u obstaculizar el desarrollo de diferentes iniciativas[[4]](#footnote-4) (Surel, 2006). En síntesis, puede decirse que “*las corrientes dan cuenta de tres procesos: el reconocimiento social de un problema; la elaboración de alternativas de solución para intervenir el problema (policies) y los cambios políticos que acompañan los otros dos procesos para que la decisión pública se efectúe (politics)”* (Ramírez Brouchoud, 2015: 251).

Las denominadas “ventanas de oportunidad política” se producen cuando las tres vertientes se acoplan en momentos críticos. La unión ocurre mientras las ventanas de oportunidad están abiertas y determinados formuladores de políticas están en el poder, siendo las alternancias gubernamentales los momentos más propicios para la apertura (Zahariadis, 2010). En contextos de crisis o de fuertes oposiciones políticas, los gobernantes recientemente electos están dotados de la autoridad y legitimidad suficiente para introducir problemas en la agenda e impulsar soluciones; así la variable política adquiere un rol fundamental. Los hacedores de políticas se encuentran frente a un escenario favorable para la toma de decisiones y la implementación de políticas públicas que pueden acarrear reformas importantes (Surel, 2006). Las ventanas, sin embargo, no se encuentran abiertas por mucho tiempo, por lo que los actores intervinientes han de movilizar recursos para mantener la presión y así impulsar el desarrollo de sus propuestas (Ramírez Brouchoud, 2015).

El modelo de las corrientes múltiples incorpora el análisis de los condicionantes sociales, políticos e históricos en el estudio de las políticas públicas y permite comprender por qué una iniciativa es considerada o descartada en la agenda gubernamental (Domínguez Virgen, 2011). Más allá de las críticas que puedan hacerse, relacionadas con la carencia de una adecuada perspectiva de poder y la poca atención otorgada al peso e influencia de factores internacionales, permite entender las políticas públicas de manera compleja, formando parte de un constante dinamismo (Ramírez Brouchoud, 2015).

*Ley de Obediencia Debida: hacia el establecimiento de niveles de responsabilidad*

El 4 de Junio de 1987 el Congreso de la Nación Argentina sancionó la Ley 23.521, conocida con el nombre de “Obediencia Debida”. En su artículo primero, establecía la presunción de que aquellos que se desempeñaban como oficiales jefes, oficiales subalternos, suboficiales o personal de tropa, ya sea de las Fuerzas Armadas, policiales, penitenciarias o de seguridad, actuaron en virtud de obediencia debida. De este modo, y como se indicó anteriormente, con la excepción de los delitos vinculados a violaciones, sustracción y ocultación de menores o sustituciones en su estado civil y apropiación de bienes inmuebles, los actos cometidos no se considerarían punibles. La normativa supone que se actuó en subordinación a la autoridad y en cumplimiento de órdenes, sin posibilidad de examen, resistencia u oposición a las mismas (Ley 23.521).

El régimen jerárquico de la organización militar y de las fuerzas de seguridad (FFSS) sería, entonces, el elemento a partir del cual se establecerían las responsabilidades y la valoración de los castigos. La exclusión de punición de crímenes vinculados con las torturas, secuestros, asesinatos y desapariciones, piedras angulares del terrorismo de Estado, acrecienta el número de funcionarios militares y agentes de las FFSS que quedarían impunes (Galante, 2017b). Los perpetradores, por su parte, fueron concebidos como meros ejecutores mecánicos, cuya autonomía se encontraba restringida por la supeditación a las órdenes recibidas (Crenzel, 2014). Los argumentos esgrimidos por el gobierno en favor de la ley tenían que ver con la necesidad de establecer definiciones jurídicas precisas (Galante, 2017b).

Ahora bien, cabe preguntarse en qué contexto se circunscribió la sanción de una ley de estas características, qué factores movilizaron su promulgación, cómo se llegó a un acuerdo acerca del establecimiento de niveles de responsabilidad.

El 23 de Diciembre de 1986 el Congreso de la Nación sancionó la Ley 23.492 de “Punto Final”. Dicha norma estipuló que los tribunales contaban con sesenta días corridos para citar al personal de las Fuerzas Armadas a prestar declaración indagatoria, y respecto de las demandas de las víctimas y sus familiares, consideró extinguidas todas aquellas denuncias que se hicieran posteriormente a dicho plazo (Ley 23.492). Desde el gobierno se sostuvo que la ley no implicaría una atenuación de los juzgamientos, sino una aceleración del proceso judicial (Galante, 2015). Los resultados no se presentaron conforme a lo esperado y, en el plazo previsto, se multiplicaron las denuncias y se incorporó un gran número de imputados por delitos de lesa humanidad, que involucraban a miembros de diferentes jerarquías dentro de las Fuerzas Armadas (Acuaña y Smulovitz, 1993; Galante, 2015; 2017b).

Los efectos de la ley no estuvieron exentos de conflictos. Por un lado, fue interpretada por las organizaciones de derechos humanos como un instrumento de impunidad que beneficiaba a los perpetradores y que dificultaba el conocimiento de lo ocurrido con las víctimas (Romanin, 2015). Por otro, en abril de 1987, diversos oficiales se negaron a prestar declaración ante la Justicia, conflicto que culminó con los amotinamientos y rebeliones de un sector de la oficialidad de las FFAA conocidos con el nombre de “levantamientos carapintadas” que demandaban, entre otras cosas, una solución política al problema de los juicios[[5]](#footnote-5) (Acuña y Smulovitz, 1993).

En Mayo de 1987 el proyecto de ley de Obediencia Debida ingresó al Congreso acompañado de un mensaje presidencial que resaltaba la crisis de coyuntura y la necesidad de dar respuesta a la cuestión militar. Ante el peligro de nuevos levantamientos, la continuidad del régimen político democrático se erigía como un elemento fundamental. Esta lógica discursiva también fue empleada por quienes bregaban por la aprobación de la ley en el recinto, donde las presiones militares y el conflicto carapintada se esgrimían como cuestiones a resolver de forma urgente (Galante, 2015).

La Obediencia Debida parece responder, entonces, a las coacciones ejercidas por los sectores militares, que aún conservaban poder e influencia en el gobierno de la transición y las decisiones presidenciales parecían estar supeditadas a esta situación. Sin embargo, entender la promulgación de la política pública de este modo sería, por lo menos, apresurado. Si bien no desconocemos el peso que tienen los actores militares en democracia, es menester tener en cuenta que la determinación de niveles de responsabilidad ya se encontraba presente en el discurso del presidente desde su campaña (Crenzel, 2014).

El juzgamiento de las violaciones a los derechos humanos y el establecimiento de la justicia civil como ámbito privilegiado para los mismos se constituyeron como proyectos políticos del gobierno de la transición democrática[[6]](#footnote-6). La determinación de niveles de responsabilidad, y el consecuente tratamiento penal diferencial a cada uno de ellos, ya se encontraba presente en los discursos de campaña de Raúl Alfonsín, previos a su elección en 1983. En primer lugar se hallaban las cúpulas militares, quienes tomaron las decisiones políticas y violaron derechos humanos fundamentales. En segundo lugar, quienes cometieron excesos en el cumplimiento de las órdenes recibidas. Finalmente aquellos que, “convencidos de la legitimidad de sus actos”, se encontraban sometidos a órdenes, esto es, obrando en virtud de obediencia debida (Galante, 2017a).

Con el proyecto de reforma del Código Militar en 1984, la terminología empleada fue transformándose y la idea de la convicción ideológica fue sustituida por la de coacción y error en la evaluación de las órdenes. De esta manera, el segundo nivel de responsabilidades se vería afectado: serían juzgados aquellos que pudieran probar la inexistencia de errores en la comprensión de las órdenes recibidas. La reforma tenía como uno de sus objetivos implementar un diagrama de las responsabilidades y controlar la cantidad de las condenas (Galante, 2017a). Las intenciones del gobierno, no obstante, se vieron obstaculizadas tras el debate parlamentario, donde el proyecto de reforma recibió modificaciones importantes. Por un lado, la presunción de obediencia perdió su carácter imperativo y la decisión o no de aplicación de este principio quedaría en mano de los funcionarios judiciales. Por el otro, esta posible presunción de obediencia debería hacerse a excepción de todos aquellos hechos considerados atroces y aberrantes (Galante, 2015; 2017b).

La iniciativa del gobierno, sin embargo, no cesó y en 1985 intentó reencauzar el proyecto a partir de la actuación judicial. La Cámara Federal preparaba, tras meses de audiencias, el fallo en el “Juicio a las Juntas Militares”[[7]](#footnote-7), cuando el presidente concretó una reunión con los jueces para solicitarles que asumieran una definición en la sentencia que estableciera los límites de los niveles de responsabilidad y la obediencia debida. Si bien los jueces se negaron, propusieron una alternativa relacionada con una aceleración de los tiempos para la política de juzgamientos, lo que se transformaría posteriormente en el proyecto de ley de Punto Final. La delimitación de responsabilidades ya no estaría definida por las acciones concretas llevadas a cabo, sino por condiciones coyunturales establecidas por los plazos de la extinción penal (Galante, 2017b).

Ahora bien, cabe preguntarse por qué la idea de los tres niveles de responsabilidad recién logró adquirir el estatus de ley en 1987. El enfoque de las corrientes múltiples permitirá realizar un análisis exhaustivo que tenga en cuenta la intersección entre el problema, la política y las políticas, obteniendo como resultado la sanción de la Ley de Obediencia Debida. La coyuntura transicional, el impulso a la Ley de Punto Final y los posteriores conflictos desatados en el sector militar pueden haber actuado, como veremos, como una ventana de oportunidad política para la unión de las tres corrientes.

*La ley de Obediencia debida desde el enfoque de las corrientes múltiples*

A partir de todo lo expuesto hasta aquí, procederemos a realizar un análisis de la sanción de la ley de Obediencia Debida a partir de las herramientas analíticas y conceptuales propuestas por el enfoque de las corrientes múltiples. En este sentido, se identificarán las corrientes relativas al problema, la política y las políticas, destacando los elementos que, según consideramos, propician su unión en una ventana de oportunidad. Cabe destacar que, más allá de una distinción que facilite la comprensión y el estudio, las tres corrientes se relacionan e imbrican entre sí.

La delimitación o no delimitación de niveles de responsabilidad hacia el interior de las Fuerzas Armadas, en virtud de su organización jerárquica interna, se constituyó como un problema público. Su formulación es siempre una tarea conflictiva, puesto que no todos los actores coincidirán en la definición del mismo y en las políticas públicas que deberían implementarse (Parsons, 2007). Los problemas poseen un carácter controvertido e involucran operaciones de construcción y reconstrucción simbólica (Padioleau, 1986).

Establecer que los delitos cometidos en virtud de la aceptación de órdenes emanadas por autoridades superiores no deberían ser punibles era una idea que, como se mencionó anteriormente, ya se encontraba presente en los discursos de campaña de Raúl Alfonsín, inscribiéndose en el espacio público y en la agenda gubernamental tras su asunción como presidente.

La cuestión no se agota en la “obediencia debida”. Aceptarla implicaba delimitar qué delitos no podrían ser desdeñados y poner en tela de juicio la capacidad reflexiva de quienes recibían las órdenes. Este último aspecto implica definir si la comisión de los actos tenía que ver con el reconocimiento y adhesión a los principios ideológicos impulsados por la doctrina militar, como se propuso en un primer momento; o si, como se sostuvo después en el texto de ley, el acatamiento de órdenes se producía en virtud de la coerción y el temor a los castigos (Crenzel. 2014).

Más allá de las características particulares que adoptó la definición del problema en torno a la obediencia debida y los grados de responsabilidad, la cuestión de fondo tenía que ver con un aspecto de carácter general que el gobierno de la transición tuvo que afrontar: qué hacer con la cuestión militar y cómo imponer el control civil a un actor que todavía poseía fuerza, organización y capacidad de intervención aún en democracia, como había quedado demostrado tras los alzamientos carapintadas (Acuña y Smulovitz, 1993; Mazzei, 2011). El gobierno de la transición se enfrentaba a una paradoja: si bien la creación y sostenimiento de las instituciones armadas son necesarios para la protección de las sociedades frente a diversas amenazas, estas mismas instituciones pueden constituirse en una amenaza para la propia sociedad, siendo el pasado dictatorial el mejor ejemplo de ello. El establecimiento de mecanismos de subordinación de las fuerzas militares al control civil, en consecuencia, se presentaba como una necesidad imperiosa (Battaglino, 2010)

La delimitación del problema en torno a la obediencia debida conlleva el diseño de medidas en vías de su resolución. El gobierno de Raúl Alfonsín, como se vio en el apartado anterior, buscó impulsar, sin éxito, medidas relativas a los niveles de responsabilidad en diferentes momentos. La Reforma del Código de Justicia Militar en 1984 y las instrucciones a los jueces de la Cámara Federal en 1985 se orientaban en esta dirección. La respuesta al problema se encuentra, finalmente, en el proyecto de Ley de Obediencia Debida que ingresó al Congreso de la Nación en 1987 y fue finalmente aprobado.

No sólo el gobierno impulsa políticas públicas, sino que los diferentes actores involucrados en la problemática elaboran discursos, argumentos y posibles tratamientos en pos de sus creencias e intereses particulares.

En el debate parlamentario, el bloque correspondiente a la Unión Cívica Radical presentó argumentos similares a los del presidente en pos de la sanción de la ley. La escalada de violencia desatada por los recientes alzamientos carapintadas se constituyó en un argumento central para diputados y senadores radicales. Debía darse respuesta a un problema político y no estrictamente jurídico, en medio de las presiones existentes para dar solución a la cuestión militar. Los parlamentarios sostuvieron que la sanción de la ley se volvía imperiosa para el sostenimiento del régimen y las instituciones democráticas, tal como se había formulado en el programa de justicia transicional propuesto por el presidente incluso antes de su elección. Los partidos opositores, entre los que destacaban el Partido Justicialista, el Partido Intransigente y el Partido Democracia Cristiana, definieron el proyecto de ley como una regresión y como una amnistía encubierta, resaltando contradicciones en el accionar del gobierno en materia de juzgamientos desde 1983. La definición de los delitos que debían considerarse como “excesos”, las demandas de “verdad y justicia” y la posibilidad de establecer indultos por parte del Ejecutivo, fueron otros de los temas centrales del debate. Finalmente, legisladores de la Unión del Centro Democrático y de partidos provinciales reivindicaron el accionar militar durante la dictadura. Los partidos opositores a la sanción de la ley propusieron, en líneas generales, y más allá de la continuidad de los debates y reformas en el proyecto, una solución política extrajudicial, vinculada a la sanción de indultos, con la asunción de los costos políticos correspondientes por parte del Ejecutivo (Galante, 2015).

Fuera del recinto, otros actores de peso y relevancia en el espacio público manifestaron su posición. Los militares reivindicaron su accionar en lo que entendían como una “guerra contra la subversión”, por lo que rechazaban una ley de Obediencia Debida que comprendía los actos cometidos como crímenes o delitos a ser juzgados (Salvi, 2009). Aún después de su sanción, y a pesar de ser entendida por amplios sectores como una concesión a las presiones militares, el frente de conflicto con este sector continúo abierto (Acuña y Smulovitz, 1993). Las organizaciones y el movimiento de derechos humanos, por su parte, se vieron ante la necesidad de establecer si debían oponerse a la medida con total firmeza o si debían adherir a ella por tratarse de un proyecto que pretendía la consolidación democrática (Pereyra, 2005). Asociaciones como Madres de Plaza de Mayo abogaron por la primera opción, manifestando su decepción ante esta “ley de impunidad”, que dejaba sin castigo a los autores materiales de los crímenes ocurridos en dictadura, frente a lo que reclamaban juicio y castigo a los culpables (Lozano Fique, 2013).

El fortalecimiento y consolidación del sistema democrático era el objetivo primordial que vertebraba los discursos públicos del presidente desde épocas de campaña. Si bien en el mensaje emitido al parlamento en 1987 incluyó menciones especiales a los levantamientos de Semana Santa, esta temática no fue desestimada en ningún momento y, como vimos, estuvo presente incluso en los argumentos parlamentarios (Galante, 2017a; 2017b). Así, se establecía una oposición radical entre democracia y dictadura, en la que la legitimidad de los tribunales adquiría un rol protagónico al momento de esclarecer y juzgar los crímenes cometidos por el Estado en el pasado inmediato (Galante, 2017a). Su importancia no tenía que ver únicamente con su capacidad jurídica, sino con su valor simbólico y político, en un contexto donde amplios sectores de la sociedad y del movimiento de derechos humanos se encontraban expectantes ante las promesas de justicia (Crenzel, 2014). En palabras de Emilio Crenzel (2014:55): *“Ahora las armas serían las pruebas y el escenario de lucha los tribunales. La razón democrática, equidistante de las partes, clausuraría con la ley en la mano el tiempo de violencia, recreando las instituciones para dirimir pacíficamente los conflictos”.*

La delimitación de niveles de responsabilidad no se encontraba ajena a esta cuestión subyacente y el Ejecutivo intentó, como vimos, impulsar esta medida política en diversas circunstancias y frente a la negativa y rechazo de una multiplicidad de actores que buscaron encauzar el problema hacia otras alternativas. El cálculo político y el examen de las relaciones de fuerza fueron considerados en la estrategia judicial impulsada por el líder radical (Crenzel, 2014).

Identificado el problema, las políticas propuestas por los diferentes actores implicados y el clima político imperante, signado por la necesidad de fortalecer el régimen y las instituciones democráticas, resta ahora explicar por qué la sanción de la Ley de Obediencia Debida tuvo lugar recién en 1987. La respuesta se inscribe en la identificación de la unión de las tres corrientes en una ventana de oportunidad política. Si bien el gobierno buscó impulsar la consolidación de esta política pública en diversos momentos, consideramos que las múltiples denuncias llevadas a cabo tras la aceleración de los plazos propuestos por la Ley de Punto Final y los posteriores alzamientos carapintadas actuaron como el marco propicio para la unión de las tres corrientes y la sanción de la ley.

En un contexto en el que se tornó imperioso dar una respuesta, el gobierno encontró finalmente la oportunidad de presentar el proyecto ante el Congreso, le otorgó una relativa legitimidad formal y le permitió compartir las responsabilidades de la decisión con el poder legislativo (Acuña y Smulovitz, 1993)

Más allá de los avatares que rodearon la sanción de la ley y la definición de niveles de responsabilidad desde 1982, la Ley de Obediencia Debida fue vista por amplios sectores de la población como una renuncia del gobierno a garantizar la democracia y el estado de derecho, otorgando concesiones al sector militar y mostrando su debilidad. Ninguno de los actores mencionados vio cumplidos sus objetivos de máxima y el poder ejecutivo no pudo articular la demanda de justicia y las reivindicaciones militares (Acuña y Smulovitz, 1993). Pese a esto, la apuesta hecha por el gobierno radical no puede verse meramente como un fracaso. Hasta el día de hoy, los tribunales se consideran el lugar privilegiado al momento de acordar definiciones y juicios sobre pretéritos procesos de violencia y violaciones a los derechos humanos. Las posturas revanchistas han sido en buena medida desterradas como alternativas y el Estado sigue siendo considerado como un actor neutral, al que es preciso demandar la administración de justicia. La verdad jurídica sobre el pasado dictatorial es, en buena medida, construida a partir de un proceso donde se administran pruebas y se establecen absoluciones o condenas (Crenzel, 2014).

**Reflexiones finales**

La sanción de la ley de Obediencia Debida en 1987 no puede entenderse sin prestar atención al contexto histórico, político y social de la época así como a las relaciones de fuerza imperantes y a las ideas que circulaban en relación a un pasado signado por la violencia y la represión estatal. El acento puesto en la justicia y los tribunales constituyó la apuesta para abordar dicho pasado y, a su vez, consolidar las instituciones democráticas pensando en el presente y en el futuro (Crenzel, 2014).

La Ley de Obediencia Debida, así como la Ley de Punto Final, no sólo presentaron controversias al momento de su sanción, sino que los conflictos resurgieron en diferentes períodos y circunstancias, hasta ser declaradas nulas, inválidas e inconstitucionales por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el año 2005 (CELS, 2005).

El presente trabajo tuvo como objetivo arrojar luz sobre los elementos presentes a la hora de formular y tomar decisiones en materia de políticas públicas. El enfoque de las corrientes múltiples provee las herramientas para un análisis complejo, prestando atención al dinamismo propio de su implementación, así como al peso de los factores socio-históricos que pueden propiciar u obstaculizar el desarrollo de diferentes programas de acción.

Las políticas públicas actúan como un tema central en el análisis propuesto y proveen de un conocimiento capilar sobre el funcionamiento del Estado, dando cuenta del entrecruzamiento de diferentes actores, así como también de los distintos recursos, imaginarios y significados puestos en juego. Este tipo de análisis, lejos de constituirse en estudios normativos que distingan entre buenas y malas medidas o se sustenten en proveer herramientas para un funcionamiento eficiente, permite captar la complejidad de la actividad estatal, dar cuenta de sus diferentes facetas y centrar la atención en las significaciones otorgadas por los diferentes actores (Padioleau, 1989).

**Bibliografía**

* Acuña, C., & Smulovitz, C. (1993). Militares en la transición argentina: del gobierno a la subordinación constitucional. VVM: Juicio, castigos y memorias, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión.
* Bacci, C. (2015). “Testimonios en democracia: el Juicio a las Juntas militares en Argentina”. Agora. Vol N°2, N° 4. P. 29-50
* Battaglino, J. (2010): “La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable”, en Gargarella, Roberto; Murillo, María Victoria y Mario Pecheny, compiladores, Discutir Alfonsín. Siglo XXI editores, Buenos Aires
* Canelo, P. (2008). El Proceso en su laberinto: la interna militar de Videla a Bignone. Prometeo Libros Editorial.
* Canelo, P. (2013). ¿Qué hacer con las Fuerzas Armadas? Treinta años de “cuestión militar” en la Argentina. DOSSIER ARGENTINA: 30 años de democracia, 136.
* Centro de Estudios Legales y Sociales (2005). “Las leyes de Punto Final y Obediencia Debida son inconstitucionales. Síntesis del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que resuelve la inconstitucionalidad de las leyes del perdón”, disponible en: <https://www.studocu.com/es-ar/document/universidad-nacional-de-avellaneda/sociologia-juridica/apuntes/sintesis-fallo-caso-poblete/3073086/view> Consultado: 26/5/2019
* Crenzel, E.A. (2014). ¿Cómo enfrentar las violaciones a los derechos humanos? La elaboración de la estrategia de justicia en la transición a la democracia en la Argentina. Revista de Direito da Cidade, 6(1), 44-64.
* Delgadillo (2011), J. M. S. Políticas públicas y políticas de la memoria en Argentina y Chile: agendas y toma de decisiones.
* Domínguez Virgen, J. C. (2011). Ventanas de oportunidad y coaliciones de política pública: el caso del proyecto para un nuevo aeropuerto en la ciudad de México desde una perspectiva histórica. Secuencia, (79), 63-88.
* Franco, M. (2014); La "teoría de los dos demonios", un símbolo de la posdictadura en la Argentina; North Carolina State University. Department of Foreign Languages and Literatures; A contracorriente; 11; 2; 1-2014; 22-52
* Franco, M. (2015). La “teoría de los dos demonios” en la primera etapa de la posdictadura. *Democracia, hora cero. Actores, políticas y debates en los inicios de la posdictadura*, 23-80.
* Galante, D. (2015). Los debates parlamentarios de “Punto Final” y “Obediencia Debida”: el Juicio a las Juntas en el discurso político de la transición tardía/Parliamentary debates on “Punto Final”(“Full Stop”) and “Obediencia Debida”(“Due Obedience”) laws (...). Clepsidra. Revista Interdisciplinaria de Estudios sobre Memoria, 2(4), 12-33.
* Galante, D. (2017a). ‘La Constitución y la prudencia’: los tres niveles de responsabilidad para el juzgamiento de las violaciones a los derechos humanos en la transición argentina. Sociohistórica.
* Galante, D. (2017b). ¿ Ingeniería política o una piuma al vento? El proyecto de justicia transicional en Argentina, 1982-1987. Nuevo Mundo Mundos Nuevos. Nouveaux mondes mondes nouveaux-Novo Mundo Mundos Novos-New world New worlds.
* Lozano Fique, J. V. (2013). Análisis de la configuración del movimiento Madres de Plaza de Mayo en relación con el proceso de democratización política en Argentina (1983-1995)(Doctoral dissertation, Universidad del Rosario).
* Mazzei, D. (2011). Reflexiones sobre la transición democrática argentina. Pol His, 4(7), 8-15.
* Padioleau, J. G., (1989). El Estado en concreto. México, Fondo de Cultura Económica, trad. José Barrales Valladares.
* Parsons, W., (2007). Meso-análisis. Análisis de la definición del problema, el establecimiento de la agenda y la formulación de las políticas públicas. En: Políticas públicas: una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas. Buenos Aires, FLACSO Miño y Dávila, pp. 117-156.
* Pereyra, S. (2005). ¿Cuál es el legado del movimiento de derechos humanos? El problema de la impunidad y los reclamos de justicia en los noventa. Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea. Buenos Aires: Prometeo.
* Ramírez Brouchoud, M. F. (2015). El diseño de la agenda política y la construcción de alternativas de solución en la política de inmigración española.
* Romanin, E. S. A. (2015). Actores, Estado y políticas públicas reparatorias en relación al terrorismo de Estado en Argentina (2003-2007). Sudamérica: Revista de Ciencias Sociales, 1(4), 136-155.
* Salvi, V., (2009). “De vencedores a víctimas: 25 años de memoria castrense”. En Temas y Debates, 13, 17, 93-116.
* Surel, Y. (2006). Relaciones entre la política y las políticas públicas. México: Flacso. Coords. Rolando Franco, Jorge Lanzaro, 43-73.
* Zahariadis, N. (2010). El marco de las corrientes múltiples. PA Sabatier, Teorías del proceso de las políticas públicas, 69-94.

**Fuentes**

* Ley 23.521. Publicada en el Boletín Oficial el 9/6/1987. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/21746/norma.htm>. Visto: 26/05/2019
* Ley 23.492. Publicada en el Boletín Oficial el 24/12/1986. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/21864/norma.htm>. Visto: 8/06/2019

1. El autodenominado “Proceso de Reorganización Nacional”, instaurado por el golpe militar del 24 de Marzo de 1976, estableció el ejercicio del poder político por parte de la corporación militar en su conjunto (esto es, por los comandantes en jefe de las tres armas). La Junta Militar tomó una serie de medidas, entre las que pueden destacarse la disolución del Congreso de la Nación, la modificación de la Corte Suprema y el otorgamiento de facultades legislativas al poder ejecutivo, destinadas a eliminar la división de poderes y la posibilidad de recurrir a la justicia. Asimismo, los derechos civiles fueron restringidos mediante la suspensión de la actividad política de los partidos y de la actividad gremial, la intervención a sindicatos y la restricción a la libertad de prensa. En materia económica, la Junta se propuso una “normalización” de la economía, que implicó, entre otras medidas, una redistribución negativa del ingreso y el aumento del desempleo estructural. Finalmente, la “restauración del orden social” implicó el despliegue de una estrategia clandestina de represión, inspirada en la “Doctrina de Seguridad Nacional”, tendiente a neutralizar y exterminar físicamente a los opositores (Acuña y Smulovitz, 1993; Canelo, 2008). [↑](#footnote-ref-1)
2. La teoría de los dos demonios, desde la posdictadura hasta la actualidad, busca explicar la violencia de los años setenta en nuestro país como resultado del accionar de dos violencias contrapuestas: las guerrillas de izquierda y las Fuerzas Armadas operando en nombre del Estado. La sociedad, por su parte, es concebida como ajena y víctima de esa violencia. Cabe destacar, empero, que las concepciones sobre dicha teoría no son homogéneas y las variables puestas en juego son vinculadas de diversas maneras en los ambientes públicos y académicos, siendo objeto de un debate permanente (Franco, 2014; 2015). [↑](#footnote-ref-2)
3. No todas las condiciones que revisten un carácter problemático se transforman en problemas públicos. Un problema, para constituirse como tal, debe ser definido, estructurado, contextualizado, enmarcado dentro de ciertos límites y recibir una etiqueta (Parsons, 2007). El enfoque de las corrientes múltiples identifica cuatro formas en las que los problemas llaman la atención a los tomadores de decisiones: indicadores; estudios específicos; retroalimentación sobre algún programa existente e identificación de fallas; eventos extraordinarios, como crisis o desastres naturales (Domínguez Virgen, 2011). [↑](#footnote-ref-3)
4. Los tomadores de decisiones han de prestar atención a las posibles negociaciones y consensos entre actores políticos, a los resultados electorales y a la eventual emergencia de movimientos sociales opositores a las iniciativas que se buscan promover (Domínguez Virgen, 2011). [↑](#footnote-ref-4)
5. Los carapintadas exigían, además, la renovación de los mandos del Ejército, a fin de dar término a lo que consideraban como una “campaña de desprestigio” llevada a cabo por los medios de comunicación y que no se instrumenten sanciones a quienes participaron en la rebelión. El conflicto, también conocido como “crisis de Semana Santa”, inició el 17 de Abril y culminó el 19 de abril de 1987. Posteriormente existieron otros tres levantamientos en 1988 y 1990 (Acuña y Smulovitz, 1993). [↑](#footnote-ref-5)
6. El gobierno se involucraba de esta manera con aspectos y problemas propios de lo que se ha denominado “justicia transicional”. Esta puede definirse como *“(…)una serie de reflexiones jurídicas, políticas y simbólicas que se plantean por objetivo la recomposición de la estructura jurídica y del tejido social, tras situaciones históricas extremas, a partir de procesos de paz, los derechos de las víctimas o los deberes de los estados”* (Galante, 2017a: 4). [↑](#footnote-ref-6)
7. Entre el 22 de abril de 1985 y el 9 de diciembre de 1985 tuvo lugar el juicio oral y público a las Juntas Militares (Causa Nº 3/84) a cargo del Juzgado Nº1 de la Cámara Federal de Buenos Aires. La construcción de “casos testigos” por parte de la Fiscalía condujo a la imputación de nueve comandantes de las tres Juntas Militares por delitos de homicidio, privación ilegítima de la libertad, violaciones y robos. Fueron condenados Jorge Videla, Emilio Massera, Roberto Viola, Armando Lambruschini y Orlando Agosti. Por su parte, Leopoldo Galtieri, Jorge Anaya y Basilio Lami Dozo, integrantes de la tercera Junta, y Omar Graffina, quien había participado en la segunda Junta, fueron absueltos (Bacci, 2015). [↑](#footnote-ref-7)