

CULTURA ESTRATÉGICA Y SU IMPACTO EN LA ARMADA ARGENTINA DURANTE EL CONFLICTO DEL ATLÁNTICO SUR

Magíster Jorge R. Bóveda



La frase «cultura estratégica» se acuñó en 1977, en el contexto de la confrontación nuclear entre la URSS y los EE. UU. en plena Guerra Fría, como herramienta en el proceso de toma de decisiones y en la determinación de los intereses estratégicos del enemigo (Snyder, 1977). Quienes escriben sobre «cultura estratégica» argumentan que las creencias, los valores y las tradiciones acerca de cómo, cuándo y por qué ir a la guerra varían de nación en nación. Cada nación tiene un patrón único de contexto geográfico, experiencia histórica y cultura política que dan forma a creencias acerca del uso de la fuerza. Estas creencias persisten a través del tiempo y, a su turno, influyen sobre el comportamiento estratégico de la nación. En otras palabras, las distintas culturas nacionales generan distintos estilos en términos de estrategia. Cada cultura creará un estilo particular de hacer la guerra.

Quienes promueven el concepto de la cultura estratégica aceptan que no se trata de algo nuevo. Ciertamente, el antiguo filósofo militar chino Sun Tzu destacó un punto de vista similar cuando escribió: «Conoce a tu enemigo y concóctete a ti mismo: en cien batallas nunca estarás en peligro». Conocer al enemigo se convirtió, así, en un principio militar cardinal, que subraya la importancia de recordar que otros pueden tener un punto de vista muy distinto del nuestro sobre la aplicación del poder militar.

Asimismo, además de no ser novedoso, para muchos el argumento de la cultura estratégica podría resultar hasta poco relevante. Sin embargo, todo el mundo acepta de buena gana que existen diferencias en muchas áreas de la vida no bien se cruza la frontera de una nación a otra. Por ejemplo, las creencias acerca del lugar que ocupa la mujer en la sociedad varían de cultura en cultura. La prioridad que se le da a los gastos e inversiones en materia de defensa cambia de un país a otro. En efecto, desde lo importante hasta lo trivial, una variación cultural siempre puede encontrarse. Por eso, Colin Grey escribió que, al hablar de cultura estratégica, simplemente «podríamos estar descubriendo lo obvio».

Cultura estratégica

Grey también advierte que descubrir lo obvio puede ser importante. Es muy fácil perder de vista la necesidad de considerar las diferencias que existen entre las naciones. Tal miopía llevó, de hecho, al estallido del conflicto del Atlántico Sur entre la Argentina y Gran Bretaña en 1982. Esto no es nuevo. Como ya se adelantó, muchos otros países incurrieron en lo que podemos denominar una «ceguera cultural». En su libro *Strategy and Ethnocentrism*, publicado en la década de 1970, Ken Booth catalogó varias instancias en que el etnocentrismo, es decir, la inhabilidad de entender cómo otras culturas ven el mundo, interfirieron en una correcta interpretación de la teoría y la práctica de la estrategia. La incapacidad de Israel de prever el ataque egipcio en 1973, por ejemplo, en parte fue el resultado de la presunción israelí de que los egipcios pensaban en los mismos términos que ellos en relación con el uso del poder militar. El análisis de los israelíes en cuanto al balance de fuerzas asumió que estas no estaban completamente a favor de los egipcios como para hacer viable un ataque.

Jorge Rafael Bóveda es abogado (UBA), magíster en Estudios Estratégicos (UNDEF, 2014), miembro titular del Consejo Editorial de la *Revista de la Escuela de Guerra Naval* e investigador en la Sede de Investigación y Estudios Estratégicos Navales.

Es autor de numerosos artículos de historia naval argentina publicados en el país y en el exterior.

Obtuvo el Premio Almirante Irizar (2013) y el Premio Capitán Ratto (2015), ambos conferidos por el *Boletín del Centro Naval*.

Los egipcios, como luego quedó demostrado, pensaban diferente. Humillados por los israelíes en conflictos anteriores, el deseo de recobrar su dignidad era un factor motivacional determinante que los israelíes no tuvieron en cuenta. Booth ofrece muchos otros ejemplos de errores similares. En el mundo actual, el concepto de cultura estratégica ha renovado su utilidad para describir procesos y factores que influyen en el establecimiento y la puesta en práctica de las políticas de largo plazo, incluidas las de carácter estratégico, en una sociedad determinada (Snyder, 1977: 4).

No obstante, entender la cultura estratégica de un país determinado no es algo simple de lograr. Aun teniendo en mente la necesidad de conocerse a uno mismo y a un eventual enemigo, puede ser difícil ver las cosas desde el punto de vista del otro e identificar nuestras propias creencias fundamentales, que pueden estar en un nivel subconsciente. Hay que tener muy presente que las creencias y las actitudes no pueden ser observadas en forma directa. Su existencia y contenido deben ser inferidos de fuentes tales como el comportamiento estratégico, la prensa escrita, estudios académicos y manuales militares. Es fácil equivocarse en el análisis estratégico cultural al apoyarse en crudos estereotipos y generalizaciones, y es muy difícil hacerlo bien. Tampoco es sencillo, habiendo identificado creencias estratégicas clave, predecir su impacto en la política del enemigo, dado que otros muchos factores entran en juego. Es posible que un gobierno no pueda poner en práctica su preferencia estratégica debido, por ejemplo, a problemas presupuestarios o a la acción de otros Estados. Aun aceptando —por hipótesis— que la cultura estratégica tiene algún rol que desempeñar, es difícil probar (al menos para satisfacción de los académicos) cuál es ese rol y qué tan importante es. Sin embargo, si lo vemos más como un arte que como una ciencia, muchos estrategas creen que la cultura estratégica agrega mucha riqueza a nuestro entendimiento del comportamiento estratégico. Una variedad de libros, artículos, tesis y conferencias ha considerado lo que es distintivo acerca del pensamiento estratégico de China, Rusia, los EE. UU., Inglaterra e India; no obstante, en América Latina casi no existen estudios de este tipo. A pesar de su innata complejidad, la cultura estratégica poco a poco se abre paso como un área en continuo crecimiento.

Ken Booth catalogó varias instancias en que el etnocentrismo, es decir, la inhabilidad de entender cómo otras culturas ven el mundo, interfirieron en una correcta interpretación de la teoría y la práctica de la estrategia.

Cultura estratégica argentina

Para ilustrar estos puntos, a continuación analizamos algunos aspectos de la cultura estratégica argentina. El siguiente análisis debiera brindar una idea de lo que se entiende por cultura estratégica y de cómo opera. Un buen punto de partida es el período de 120 años posterior a la guerra del Paraguay de 1865-1870, en que las fuerzas armadas argentinas no participaron en ningún conflicto armado, es decir, que debieron adiestrarse sin la prueba del combate. Su concepción estratégica en este período estuvo guiada por la idea de cumplir un rol disuasorio y de contención en el Cono Sur, y evitar que una alianza entre los países de la región pudiera amenazar su seguridad en términos militares. Esta posición estratégica tenía su origen en la confianza en la superioridad que le daba el peso de su economía (hasta 1940) y su mayor desarrollo relativo.

En cuanto al escenario internacional, la Argentina no percibió amenazas directas a su seguridad y mantuvo una posición pacifista, tendiente a la neutralidad. Casi al final de la Segunda Guerra Mundial, la neutralidad proaliada fue interrumpida por el golpe de Estado de 1943, que conservó sus simpatías por el eje Roma-Berlín hasta llevar al país al aislamiento internacional. Durante la Guerra Fría, la Argentina mantuvo una posición prooccidental, aunque procuró evitar intervenciones de las superpotencias en la región.

Este contexto geopolítico hizo que la Armada Argentina se adhiriera a una cultura institucional que normalmente ha tendido a evitar una guerra abierta y a adoptar un estilo de guerra defensiva, debido a sus limitadas plataformas de combate y a un reducido presupuesto para operar una flota oceánica.

Esta estrategia naval defensiva iba de la mano de la cultura política del país hacia la región, así lo dejan entrever los propios estrategas de la institución, tales como el Capitán de Navío (retirado) José María Cohen, prestigioso profesor de la Escuela de Guerra Naval y conocido experto en estrategia de la Armada, quien en 1972 sostenía que:

Sin lugar a dudas podemos afirmar que hoy está más vigente que nunca el principio de que una guerra no conviene a nadie, ya que todo indica que el único futuro deseable para América Latina requiere optar necesariamente por un leal y generoso entendimiento entre todos (Cohen, 1972:297).

Para reforzar esta afirmación, el mismo Cohen concluía más adelante en la misma obra:

La política tradicional de nuestro país ha sido, es y seguirá siendo pacífica, porque existe el firme convencimiento de que en cualquier conflicto que pueda plantearse hay que agotar las posibilidades de todos los otros recursos del poder de la nación antes de apelar al poder militar (Cohen, 1972: 298).

Lo expuesto se condice plenamente con la política exterior y de defensa de la República Argentina anterior al conflicto de 1982, donde se advierten varias constantes a lo largo del tiempo.

Las constantes señaladas describen en forma amplia un horizonte de la política exterior argentina; sin embargo, habría que comenzar a ver su evolución en épocas más cercanas a la guerra del Atlántico Sur. En este sentido, convendría estudiar la relación de esa progresión que Carlos Escudé realiza en su obra titulada *Argentina, paria internacional*:

Como se demostró en «Gran Bretaña, EE. UU. y la declinación argentina 1942-1949», la transición del éxito al fracaso se debió, fundamentalmente, aunque no exclusivamente, a los cambios a raíz de la Segunda Guerra Mundial, a saber básicamente: 1) el desmembramiento del imperio británico, 2) la hegemonía estadounidense en Occidente, 3) la estructura bipolar del mundo que reemplazaba a su antigua estructura multipolar...

Hasta 1940 el interés nacional argentino era tan claro que todos los gobiernos, de los signos más contrarios, aceptaron que la primera prioridad argentina —y por ende su principal objetivo en materia de política exterior— era la defensa de la inserción del país en el mundo.

A partir de 1950, el interés nacional argentino deja de ser una cosa clara para casi todos [...] no queda prioridad concreta alguna que pueda describirse como consensual [...]. La confusión y el desconcierto generado por el desplazamiento de la Argentina de su inserción tradicional en el mundo durante la década de los cuarenta fueron de tales dimensiones, sin embargo, que la imposibilidad de reemplazar la antigua tradición diplomática argentina por un nuevo conjunto de pautas que maximizaran un interés nacional que se había tornado borroso debe juzgarse natural y casi necesario.

Finalmente, en 1982 la confusión llegó a su paroxismo, y la crisis a su instancia más dramática. Un gobierno militar, el tercero de un proceso que aceleradamente perdía todo sustento en la sociedad civil, se afilió a la esfera norteamericana en forma sin precedentes para la política exterior argentina, cooperando activamente con la política norteamericana en América Central e incurriendo, de esta forma, en un extremo de occidentalismo (en el sentido de posguerra, es decir, de alineación con los EE. UU.) nunca antes suscrito por la política exterior argentina (Escudé 1984: 55-63).

Esta síntesis que realiza Escudé de la política exterior argentina en 1981 se enmarca en el diagnóstico que formula el académico británico, doctor Andrew Hurrell, al escribir sobre la

Tampoco es sencillo, habiendo identificado creencias estratégicas clave, predecir su impacto en la política del enemigo, dado que otros muchos factores entran en juego.

problemática del Atlántico Sur con especial referencia a la política estadounidense hacia la región de América del Sur en general:

Durante la mayor parte del período después de la Segunda Guerra Mundial, la planificación de defensa de los EE. UU. prestó muy poca atención a la región del Atlántico Sur. Justamente para la totalidad de la América Latina, la doctrina de seguridad estadounidense asumía que el nivel de amenaza externa al área permanecía sumamente bajo, y que la solidaridad hemisférica detrás del liderazgo de Washington en la hegemonía del área podía ser mantenida.

Por esas razones, el sistema de seguridad interamericana que emergió durante e inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial era un sistema relativamente débil. Las relaciones de seguridad se formalizaron en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) o Pacto de Río de Janeiro firmado en 1947, que ha sido incrementado a lo largo de los años por los tratados de asistencia militar bilaterales, y también se sustentaba en la Organización de los Estados Americanos.

Sin embargo, no ha existido ninguna clase de organización militar permanente. Como G. Cornell-Smith indica, la Junta Interamericana de Defensa se estableció por razones políticas y no por razones militares. Luego del establecimiento de esa Junta, esta no ha obtenido ninguna significancia operacional y no tiene fuerzas bajo su comando directo (Hurrell, 1983:179).

De este modo, surge el primer factor en relación con el área de América del Sur: la hegemonía estadounidense sobre la totalidad del área. El segundo factor: el interés periférico de los EE. UU. en el área del Cono Sur. La instancia crítica que vivieron la República Argentina y su política exterior en 1982 fue, en gran medida, una consecuencia del fracaso argentino en encontrar una nueva inserción satisfactoria en el mundo de la posguerra.

¿Cuál era, entonces, el valor estratégico de América Latina para los EE. UU. a partir de 1945? No hay una respuesta directa, cambiaba constantemente; durante y después de la Segunda Guerra Mundial, América Latina era vista como una reserva valiosa de alimentos para tiempos de conflictos y de guerras, y también como proveedora de materias primas para los EE. UU. y sus aliados. Las nuevas tecnologías aplicadas a la guerra, sin embargo, eliminaron esta consideración geopolítica y, dado que América Latina está en un escenario geográfico muy remoto de cualquier escenario potencialmente nuclear, es relativamente poco importante como objetivo estratégico para cualquiera de las superpotencias.

El Cono Sur era, por lo tanto, de interés periférico para los EE. UU. y, fuera de haber estado tradicionalmente bajo la dominación general hemisférica de ese país, no contenía contactos vitales. Durante la década de los setenta, el valor estratégico de América Latina estaba menos dominado por perspectivas de Guerra Fría que por crisis de energía y por consideraciones económicas. En síntesis, para la estrategia de la década del ochenta, América del Sur no existía (Gamba 1985: 155).

¿Qué fue lo que ocurrió en 1982 para que la Argentina abandonase sus constantes de política exterior para buscar una solución por la fuerza a un conflicto antiguo? El recrudecimiento del asunto Malvinas se generó en la coyuntura de la determinación de los intereses nacionales y en el tipo de gobierno de la Argentina, dentro del marco de la benigna negligencia estadounidense en el área y su poco valor internacional o estratégico.

El primer síntoma de una política exterior errática por parte del gobierno militar argentino se dio en diciembre de 1978 cuando el país casi se lanza a una guerra con Chile por la disputa de tres pequeñas islas ubicadas en el Canal de Beagle. Ese cuasiconflicto había sido instigado mayormente por sectores ultranacionalistas que, según los autores revisionistas, hicieron gala de un «nacionalismo antinacional», como se analizará seguidamente.

En cuanto al escenario internacional, la Argentina no percibió amenazas directas a su seguridad y mantuvo una posición pacifista, tendiente a la neutralidad.

Carlos Escudé afirma, sobre la base de documentos desclasificados en los EE. UU., que una aventura bélica contra Chile habría generado la intervención del país del norte y terminado en forma desastrosa para la Argentina. Esta valiosa lección no fue asimilada por los militares que conducían el país, y todo indica que sobreestimaron el papel de la Argentina en el marco de la Guerra Fría y de la denominada «doctrina de la seguridad nacional» que impulsaban los EE. UU. (Escudé, 1984:156).

El citado autor que analizó pormenorizadamente la cultura estratégica de la Argentina de ese período concluyó que:

El desatino de haber asumido las actitudes del período 1978-1983 demuestran claramente que los elencos del régimen que gobernó nuestro país entre 1976 y 1983 ignoraban por completo las características del contexto internacional en el que nos toca vivir. Como consecuencia, se empujó a la Argentina a una situación de máximo aislamiento y peligrosidad, claramente atentatoria contra los reales intereses del país, y en claro desmedro del poder real y efectivo de la Nación, a pesar del orgulloso desafío implícito en las actitudes del gobierno argentino, que no era sino vacío símbolo de independencia sin poder real para sustentarla, en un mundo de interdependencias donde la medida de la independencia real (siempre limitada) está dada por el poder real de la Nación. Fue un «nacionalismo de medios» contrario a un más sustantivo «nacionalismo de fines», y fue, por consiguiente, un «nacionalismo antinacional» (Escudé, 1984:156).

Este nacionalismo ingenuo —sostiene Escudé— tuvo un tremendo impacto sobre el proceso de declinación argentina. Fue uno de los factores —no el único— que condujeron a la pérdida de la inserción internacional tradicional de este país durante la década de 1940. Coadyuvó a marginar a la Argentina de alianzas y de mercados. Condujo a la violación de la ley internacional y lanzó al país a una aventura bélica descabellada. El problema no reside en el nacionalismo mismo, sino en la pérdida de sentido de realidad (Escudé, 1986:270).

En efecto, en el período de 1976 a 1982 se había consolidado una típica sociedad pretoriana donde las instituciones no eran fuertes y la pesada burocracia inmovilizaba todo; la gente se preocupaba más por las personalidades que por las instituciones. Lo mismo ocurría con los militares. El sistema era deficiente, y esto se evidenció en el momento de mayor necesidad. Las FF. AA. manejaban los temas militares con un espíritu feudal; cada uno dirigía la estrategia y la política desde sus respectivos edificios en Buenos Aires: Cóndor (Comando de la Fuerza Aérea Argentina), Libertad (Comando de la Armada Argentina) y Libertador (Comando del Ejército Argentino). Los Comandantes en Jefe de las FF. AA. se sentían libres de opinar no solo sobre su especialidad profesional, sino sobre política en general (Gamba, 1987:179). Esto permitió a la Junta Militar decidir por su cuenta cómo manejar las relaciones anglo-argentinas y medir (erróneamente) el balance militar de la región, sin recurrir a otros departamentos o instituciones del Estado. No sorprende, entonces, que la descabellada aventura militar de 1982 estuviera condenada al fracaso desde el principio, dado que no se había realizado un estudio de la cultura estratégica del enemigo que permitiera anticipar sus intenciones y prever los pasos necesarios para neutralizar una eventual reacción adversa a los intereses de la nación.

Hasta 1940 el interés nacional argentino era tan claro que todos los gobiernos, de los signos más contrarios, aceptaron que la primera prioridad argentina —y por ende su principal objetivo en materia de política exterior— era la defensa de la inserción del país en el mundo.

Cultura estratégica de la Armada (1972-1982)

Desde la creación de la Escuela de Guerra Naval, la Armada Argentina basó su orientación estratégica en el modelo francés y en el concepto operacional estadounidense; por ello, desde entonces —afirma el Contraalmirante Fernando A. Milia— el pensamiento estratégico argentino ha sido esencialmente un coctel de «champaña y bourbon» (Milia, 1989:489-498).

No obstante, al iniciarse la década de 1980, la Armada Argentina se estaba adaptando a los nuevos sistemas de armas del Reino Unido, nada menos que la tercera potencia naval del mundo: la Royal Navy. En efecto, los contratos suscriptos en marzo de 1969 entre la Armada Argentina y los astilleros británicos Vickers Ltd. de Barrow-in-Furness para la construcción de una fragata misilística tipo 42 (luego clasificada como destructor) y la asistencia técnica para construir una segunda unidad en astilleros argentinos conjuntamente con un helicóptero Sea Lynx WG13 para cada buque, sumados a otros programas de cooperación militar que unían a ambas armadas, son una prueba concluyente de que la cultura institucional de la marina de guerra en este período estaba orientada a incorporar una parte importante de la doctrina de combate de la Royal Navy (Bóveda, 2021:18).

En el marco de la Guerra Fría, el papel asignado a las armadas de América Latina por los EE. UU. estaba fuertemente orientado a convertirlas en una fuerza naval convencional anti-submarina. Sin embargo, ese papel desconocía la existencia, en la Armada Argentina, de una cultura institucional subyacente que favorecía un papel más flexible para el uso del poder naval. En consecuencia, no se llevaron a cabo cambios estratégicos significativos dentro de la fuerza, y se mantuvo una armada balanceada apta para distintos tipos de operaciones. Por entonces prevalecían las estrategias de control del mar en áreas limitadas y el mantenimiento de un amplio espectro de capacidades para otorgar mayor flexibilidad a las fuerzas navales. El predominio de los buques de superficie dentro de la Armada Argentina reflejaba las preferencias culturales de la institución, dirigidas a este tipo de operaciones (Bóveda, 2021:18).

La instancia crítica que vivieron la República Argentina y su política exterior en 1982 fue, en gran medida, una consecuencia del fracaso argentino en encontrar una nueva inserción satisfactoria en el mundo de la posguerra.

Por aquel entonces, la totalidad de las FF. AA. argentinas estaban focalizadas en un eventual conflicto con Chile por el diferendo del canal de Beagle; nadie pensaba seriamente en el Reino Unido como un potencial enemigo. Tan así era que, durante 1978, un memorando secreto enviado a la Junta Militar por el Almirante Emilio E. Massera, Comandante en Jefe de la Armada, en el que proponía la captura de las Islas Malvinas por la fuerza, fue desestimado rápidamente por el gobierno, como consecuencia de que la Armada no había presentado ningún plan de operaciones para ser evaluado por el resto de las FF. AA. (Bignone, 1992:93/94). Este antecedente confirma que una guerra con Inglaterra no era una prioridad para la Armada y, por ello, no se habían elaborado planes de contingencia para enfrentar a la Royal Navy. Cuatro años más tarde, este escenario cambió al asumir el Almirante Jorge Isaac Anaya la conducción de la fuerza.

Este cambio radical en la cultura estratégica de la Armada implicaba una fractura cultural dentro de la fuerza, dado que el plan urdido por Anaya se llevó a cabo sin el conocimiento previo de los oficiales almirantes que debían asesorarlo. En efecto, este inesperado alejamiento de la cultura institucional vigente pondría a una frágil nación sudamericana, sin ninguna experiencia de guerra, en un curso de colisión con Gran Bretaña, todavía una gran potencia mundial, que desembocaría en una guerra no deseada por ninguna de las dos partes.

Anaya convenció al General Galtieri de llevar a cabo la operación Azul (luego denominada Rosario) que ponía a la Armada Argentina en una encrucijada estratégica de difícil resolución, pues nunca previó que habría de enfrentar a Gran Bretaña en una guerra convencional, máxime cuando la Royal Navy era una muy respetada y prestigiosa armada amiga, que había estado adiestrando a los cuadros propios y actualizando sus plataformas de combate durante una década. Sabido es que, desde la creación de la Armada Argentina, la Royal Navy fue el modelo histórico para seguir, tal como lo demuestra la adopción de sus mismos uniformes, las mismas jerarquías de grado y, en la década de 1980, la incorporación de buena parte de su doctrina de combate (Bóveda, 2021:19).

Este formidable enemigo estaba, en aquel tiempo, abocado a planificar y a preparar la tercera batalla del Atlántico contra la Unión Soviética. Esta única amenaza y único escenario le fue impuesto a la Royal Navy ante la necesidad política de justificar su continua existencia en

términos de su contribución a la estrategia de la Alianza Atlántica. Esto tuvo como resultado erosionar la flexibilidad, la versatilidad y la capacidad de autonomía de la Royal Navy reduciéndola gradualmente al papel auxiliar de una fuerza especializada en guerra antisubmarina (Cable, 1982:71-76). Esta orientación estratégica estaba a punto de cambiar ciento ochenta grados. Sorpresivamente, el 2 de abril, se lanzó la operación de ocupación militar de las Islas Malvinas.

Podrá discutirse interminablemente sobre si las repetidas frustraciones en las negociaciones con el Reino Unido justificaban o no esta medida. Es casi innegable, sin embargo, que si el gobierno de Galtieri hubiera gozado de buena salud interna, económica y política, difícilmente habría embarcado al país en esta aventura. El papel (quizá no exclusivo) de la política interna en esta decisión es, así, prácticamente irrefutable, independientemente de las demás consideraciones que el caso merezca. El gobierno ganó, transitoriamente, gran popularidad aparente, como que había hecho suya una causa popular.

Para gran desilusión de los responsables, sin embargo, los Estados Unidos optaron, en la emergencia, por apoyar a su antiguo y sólido aliado, antes que a lo que, desde ese país, se percibía como un régimen militar aventurero y de comportamiento poco previsible. Evidentemente, la cooperación argentina en América Central no bastaba para alterar un orden de alianzas tradicional (Escudé, 1984:61).

Esta poco ortodoxa aproximación hacia un muy sensible problema doméstico sin el respaldo de la institución dejó a todas las unidades de combate de la Armada Argentina completamente a oscuras en relación con la operación Malvinas que se avecinaba. Solo un puñado de oficiales superiores conocía la operación, y estos hombres se mostraron incapaces de advertir que esta estaba condenada al fracaso, convencidos de que Gran Bretaña no podía ni quería montar una respuesta militar capaz de desalojar las tropas argentinas, sin pérdidas militares inaceptables. Más aun, la Junta Militar no supo comprender la insignificante posición que la Argentina ocupaba en la comunidad internacional, por demás insuficiente para respaldar una jugada tan temeraria, máxime cuando la Argentina ni siquiera contaba con un aliado de poder suficiente que hiciera dudar a Inglaterra antes de que esta se comprometiese en una guerra limitada, aun sobre una cuestión que no afectaba ningún interés vital del Reino Unido (Bóveda, 2021:19).

Durante la década de los setenta, el valor estratégico de América Latina estaba menos dominado por perspectivas de Guerra Fría que por crisis de energía y por consideraciones económicas. En síntesis, para la estrategia de la década del ochenta, América del Sur no existía.

La Argentina vs. las grandes potencias: un análisis desde el realismo periférico

Apoyándonos en la teoría del Realismo Periférico (RP), explicaremos el porqué de un fenómeno asombroso: aunque hacia 1914 la Argentina parecía encaminada a un destino de prosperidad y de relativa autonomía, capaz de defenderse, por lo menos de sus vecinos, a mediados de la segunda década del siglo XXI Buenos Aires se ha convertido en la cabecera de un Estado pobre que ha perdido su capacidad de defensa propia y es, por eso, menos que un Estado (Escudé, 2015:10).

Breve introito al Realismo Periférico

El orden interestatal es jerárquico y está constituido por tres tipos de Estados: los que tienen el poder de forjar normas (que son, también, los mayores violadores de estas); los que carecen de ese poder y son, por eso, tomadores de normas; y los rebeldes que, sin tener el poder de forjar normas, se rebelan contra las reglas establecidas por las grandes potencias. Los Estados rebeldes suelen pagar muy cara su rebeldía. El presente análisis centrado en el caso argentino arguye que las potestades del Estado rioplatense fueron degradándose a través de un proceso

que tuvo dos puntos de inflexión: su neutralidad en la Segunda Guerra Mundial y la Guerra de Malvinas. Esta última representó una debacle para la corporación militar argentina, que perdió su capacidad de negociar, internamente, un presupuesto de defensa adecuado.

El RP es una construcción teórica latinoamericana inspirada en la obra de Tucídides, el genial historiador griego. Este concepto se opone a la idea de que el sistema internacional posee una estructura «anárquica». También sostiene que, debido a que los llamados Estados canalla del tercer mundo, a veces, tienen un fuerte impacto sobre la política mundial, es absurdo acuñar una teoría de las relaciones internacionales que ignore la periferia (Escudé, 1992 y 1995). El RP lógicamente y empíricamente demuestra que, aunque las grandes potencias interactúan en condiciones de anarquía, el orden mundial como un todo es jerárquico.

La República Argentina: de país en vías de desarrollo a país paria

Desde la primera Conferencia Panamericana de 1889, Buenos Aires y Washington tuvieron relaciones que, con pocas excepciones, fueron antagónicas. La Argentina confrontó con los Estados Unidos en foros diplomáticos y (al contrario de Brasil) fue neutral durante las dos grandes guerras. No obstante, hasta la Segunda Guerra Mundial, estuvo bajo la esfera de influencia del Reino Unido, y la complementariedad de las economías argentina y británica había generado un producto bruto per cápita que, hacia 1940, se ubicaba entre los mayores del mundo. Sin embargo, por entonces comenzó su involución económica y, hacia 1970, la Argentina ya era un miembro pleno del atrasado tercer mundo (Escudé 1983: 13).

Los intentos por comprender este retroceso abarcaron una amplia gama de hipótesis, desde la teoría de la dependencia hasta conjeturas basadas en la cultura política local, pero todas fracasaron a la hora de explicar el éxito argentino anterior a 1940. Fue recién con la desclasificación de los archivos estadounidenses y británicos que se pudieron conocer algunas consecuencias de la neutralidad argentina durante la Segunda Guerra Mundial, en términos de un boicot económico y una desestabilización política desatados por Washington, que fueron acompañados con la promoción económica y militar de Brasil.

Es verdad que esta no es la única variable explicativa de la declinación argentina, pero es un hecho empírico que debe tenerse en cuenta cuando intentamos comprender el fenómeno. Además, es importante observar que la cuestión de la neutralidad argentina refleja el hecho de que Buenos Aires se tomaba en serio su «derecho soberano» a ser neutral, ejerciéndolo. Sin embargo, dicho proceder argentino generó la violación de normas no escritas, al comportarse como si el derecho internacional realmente fuese aplicable para todos y en la misma medida (Escudé, 1983: 23-83; 223-248).

Una vez que la hegemonía estadounidense quedó establecida, las consecuencias de esta actitud legalista fueron devastadoras. A modo de ejemplo, en enero de 1944, el presidente Franklin D. Roosevelt instruyó al secretario de Estado Cordell Hull a «dar a Brasil una fuerza efectiva de combate, cercana al borde fronterizo argentino, de alrededor de dos o tres divisiones de regimientos motorizados» (Frank, 1979:65). Más aun, en febrero de 1945, la «política de exportación 1» de los Estados Unidos frente a la Argentina instruyó: «Las exportaciones de bienes de capital deben mantenerse en los mínimos actuales. Es esencial no permitir la expansión de la industria pesada argentina» (Escudé, 1983: 270).

A partir de la Segunda Guerra Mundial, las relaciones de poder intrasudamericanas quedaron invertidas. Lo que había sido un predominio argentino en lo económico y militar se convirtió rápidamente en predominio brasileño. Pero la Argentina no aprendió la lección, y su desafío a la jerarquía interestatal global no concluyó allí. En diciembre de 1978, casi se lanza a una guerra con Chile y, aun peor, en 1982 la Argentina recuperó las Islas Malvinas

El primer síntoma de una política exterior errática por parte del gobierno militar argentino se dio en diciembre de 1978 cuando el país casi se lanzaba a una guerra con Chile por la disputa de tres pequeñas islas ubicadas en el Canal de Beagle.

usurpadas por Gran Bretaña en 1833. Con dicho acto, la periférica Argentina atacó militarmente a uno de los principales forjadores de normas del planeta. Este panorama internacional se agravó aún más durante el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989), ocasión en que el país lanzó una empresa conjunta con Egipto, Irak y Libia para desarrollar un misil balístico de alcance intermedio, el Cóndor II, que hubiera podido desestabilizar el Medio Oriente. Además, las relaciones de la Argentina con Brasil eran tensas.

Aunque no intervino en forma directa, el principal hacedor de normas, los Estados Unidos, cooperó con su mejor aliado del siglo xx, y la Argentina fue derrotada. Las relaciones diplomáticas con el Reino Unido no fueron restablecidas hasta 1990. Para entonces, la Argentina tenía el cuarto perfil más antiestadounidense de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Sin embargo, llegado el gobierno de Carlos Menem (1989-1999), una parte de la dirigencia comprendió el costo político de seguir en esa ilógica posición. El nuevo gobierno comprendió que el arrogante perfil externo de la Argentina solo era peligroso para ella misma, y que, si Buenos Aires seguía siendo percibida como un desestabilizador y proliferador potencial, un nuevo boicot estadounidense, de consecuencias aún más devastadoras, podría desencadenarse (Escudé, 2015:18).

Por eso, se lanzó a reformar sus políticas exteriores y de seguridad interestatal. Entre otras medidas, restableció relaciones con Londres, desmanteló el proyecto Cóndor II, se convirtió en miembro del Régimen de Control de Tecnologías Misilísticas (MTCR, por su sigla en inglés) y firmó y ratificó los Tratados sobre la No Proliferación de Armas Nucleares (TNP) y el Tratado de Tlatelolco de 1967 para la prohibición de armas nucleares en América Latina.

Esta reforma, que en lo esencial siguió las normas del RP (Escudé 1992 y 2012 b), sigue en vigencia en 2021. En la actualidad, mientras la Argentina gasta casi nada, Brasil y Chile invierten miles de millones de dólares por año en la compra de armas. En 2019, el gasto militar argentino como porcentaje del PBI fue del 0,7%, el más bajo de América del Sur, en comparación con el 1,5% de Brasil y el 1,8% de Chile (SIPRI Yearbook, 2019). Mientras que el impacto de la pandemia por el Covid-19 en el gasto militar seguramente será esclarecido en los años venideros, tres observaciones generales pueden hacerse sobre su impacto en 2020. Primero, es sabido que varios países (por ej.: Angola, Brasil, Chile, Kuwait, Rusia y Corea del Sur) han reducido o desviado su gasto militar para hacer frente a la pandemia. Segundo, la carga en gastos militares ha aumentado en la mayoría de los Estados en 2020. Tercero, la mayoría de los países ha utilizado los recursos de las FF. AA., especialmente el personal, para apoyar sus respuestas al brote del Covid-19 (SIPRI Yearbook, 2021). A pesar de la retórica antiestadounidense de varios de los gobiernos argentinos más recientes entre 2003 y 2020, la Argentina no denunció los tratados nucleares ni el MTCR. Y a pesar de la continua retórica antibritánica, las relaciones diplomáticas con el Reino Unido son normales, y los argentinos pueden viajar a Gran Bretaña sin una visa. Las únicas confrontaciones serias que persisten con Occidente son de orden financiero.

Las consecuencias de largo plazo de la rebelión argentina

La Guerra de Malvinas no solo fue una derrota humillante, sino también el comienzo de una debacle de la corporación militar argentina. Fue el peor final posible para la dictadura militar, porque, a diferencia de los casos brasileño y chileno, los militares argentinos perdieron la capacidad de cabildeo necesaria para preservar una parte apropiada del presupuesto nacional (Escudé, 2015:19).

Para colmo, la historia argentina posterior a la guerra es la de una sucesión de crisis económicas que hubieran dejado escasos recursos disponibles para la reconstrucción de su poder

El desatino de haber asumido las actitudes del período 1978-1983 demuestran claramente que los elencos del régimen que gobernó nuestro país entre 1976 y 1983 ignoraban por completo las características del contexto internacional en el que nos toca vivir.

militar, aunque hubiera existido la voluntad política de hacerlo. Y a todo esto deben sumarse las políticas neoliberales de la década de 1990, que dismantelaron toda la industria militar argentina, que tenía un desarrollo interesante (Escudé y Fontana, 1998). Algunos autores sostienen que, debido a la rareza de una guerra interestatal en América del Sur, considerada una de las mayores zonas de paz del planeta (Kacowicz, 1998), es improbable que el desarme argentino actual ponga en peligro su integridad territorial. No obstante, la dimensión normativa del RP solo aboga por una moderación del gasto militar y de las confrontaciones políticas innecesarias. No aboga por el desarme unilateral.

Dado que los forjadores de normas son también los principales violadores de las reglas de juego, no se puede confiar en que las grandes potencias castigarán a eventuales violadores periféricos de normas. Lo harán solo si los beneficios de imponer el orden superan los costos. Una gran potencia forjadora de normas hace lo que quiere y puede, y no es muy probable que salga en defensa de una Argentina que no le evoca buenos recuerdos y que se encuentra en un rincón remoto y poco estratégico del planeta.

Por esta razón, la integridad territorial de la Argentina depende más de un consenso implícito entre Brasilia y Santiago que de un paraguas de seguridad estadounidense. El desarme unilateral de la Argentina no tiene explicación lógica y se aparta de la normativa del RP. De haber prevalecido esta última en el largo plazo, la Guerra de Malvinas nunca hubiera tenido lugar, la corporación militar argentina hubiera retenido su capacidad de negociación frente a los políticos profesionales (como ocurrió con Chile y Brasil después de la dictadura), y Buenos Aires seguiría siendo capaz de defenderse frente a sus grandes vecinos. En tal caso, la Argentina no sería cualitativamente menos que Chile y Brasil: tendría las mismas funciones en el orden interestatal que otros importantes Estados periféricos. Pero este ya no es el caso. La Argentina ya no es como Chile y Brasil, sino más bien como Paraguay, Bolivia y Uruguay. No solo no puede defenderse frente a Estados centrales, tampoco puede hacerlo frente a grandes vecinos periféricos (Escudé, 2015:24).

Conclusión

El actual alto perfil de la cultura estratégica debiera incentivar futuras investigaciones sobre otros aspectos importantes acerca del rol de las FF. AA. argentinas que no han sido analizados en este trabajo. Un mayor refinamiento del concepto de cultura estratégica también sería muy bienvenido. ¿Cómo afecta a la política estratégica y cómo podemos testearla? Hasta ahora, hay muy pocas respuestas firmes a este respecto. Una línea de investigación que sería particularmente útil en proveer algunas respuestas sería un proyecto de cultura estratégica comparativo de la región, dado que un estudio de esa naturaleza permitiría destacar las diferencias en las políticas estratégicas de los Estados del Cono Sur y sacar conclusiones de cara al futuro de la región. Un beneficio adicional serían los contrastes y las similitudes entre las creencias estratégicas dominantes en América Latina, lo cual arrojaría luz sobre los esfuerzos necesarios para forjar una identidad de defensa regional. Asimismo, el entendimiento y la sensibilidad hacia las diferencias y las similitudes en las creencias culturales de los distintos Estados pueden contribuir a construir consensos.

En ausencia de un estudio comparativo más detallado, ¿cuáles son las implicancias del análisis precedente para la actual política de defensa argentina? Este es un tiempo de considerables cambios en materia de política internacional. Han surgido nuevos desafíos, mientras que otros se han desvanecido. Nadie ignora la creciente influencia de China en América Latina. ¿Qué costo conlleva esa sinodendencia en materia de defensa? ¿No pasará China, acaso, a reemplazar a los Estados Unidos como potencia hegemónica en la región? El difereando entre los Estados Unidos y China, que algunos describen cada vez más como el inicio de una Segunda Guerra Fria, pone a América Latina entre la espada y la pared. Esta es una

En el marco de la Guerra Fría, el papel asignado a las armadas de América Latina por los EE. UU. estaba fuertemente orientado a convertirlas en una fuerza naval convencional antisubmarina.

situación en que, como revela lo ocurrido en 2020, la región, de continuar en su estado actual de fragmentación y desorientación, tiene todas las de perder.

Una de las razones por las cuales la tasa de crecimiento 2015-2019 ha sido la más baja de los últimos 70 años es precisamente la falta de inversión. Ello se debe principalmente a la carencia de políticas que promuevan la innovación científica y tecnológica. Por esta y muchas otras razones, la cultura estratégica asume una particular importancia en estos tiempos. Las creencias tradicionales pueden resultar inapropiadas para enfrentar o resolver las nuevas circunstancias. Incluso, pueden obstaculizar los intentos de formar enfoques coherentes para un nuevo entorno de seguridad.

El 40 aniversario de la Guerra del Atlántico Sur parece un momento apropiado para que la Argentina revise sus políticas de defensa, abandonadas a su suerte desde 1983, y, sobre la base de la visión del RP, deje de lado el desarme unilateral en el que se encuentra inmersa, para evitar que su integridad territorial corra peligro.

Es ciertamente importante que recordemos lo ocurrido en 1978 y 1982 y los sacrificios que ello conllevó, y pasar esos conocimientos a las futuras generaciones si la idea es que la historia no vuelva a repetirse. Sin embargo, también es importante no vivir en el pasado, no buscar solo allí una guía para el futuro. La adherencia acrítica a las viejas tradiciones puede influir en el pensamiento y en las decisiones en materia de defensa, posiblemente para peor. La Argentina permanece sin asignar a sus FF. AA. el papel que le asignan la propia ley de defensa y la Constitución Nacional, lo que mantiene al país en un permanente estado de indefensión. ¿Es este el mejor uso de los recursos del país dados los problemas estratégicos que enfrenta actualmente? La tradicional equivocación argentina de mantener a sus FF. AA. desarmadas y con escasos medios, ¿no obstaculiza los ejercicios militares con naciones amigas y las iniciativas para crear una identidad defensiva regional? ¿Puede un estilo tradicional de toma de decisiones que favorece la adaptación gradual hacer frente a un entorno cambiante? Estos son los tipos de preguntas que plantea la cultura estratégica y que merecen ser respondidas. Se requiere de un análisis riguroso de las fortalezas y las debilidades de nuestra cultura estratégica para preparar a la Argentina para enfrentar sus desafíos actuales y futuros. ■

Una guerra con Inglaterra no era una prioridad para la Armada y, por ello, no se habían elaborado planes de contingencia para enfrentar a la Royal Navy.

BIBLIOGRAFÍA

- BIGNONE, R., 1992, *El último de facto*, Editorial Planeta, Buenos Aires.
- BOOTH, K., 1979, *Strategy and Ethnocentrism*, Holmes and Meier, Nueva York.
- BÓVEDA, J. R., 2021, *All for One, and One for All: Argentine Navy Operations in the Falklands/Malvinas War*, Helion & Company Ltd, Londres.
- BÓVEDA, J. R., 2016, *La Armada Argentina en Malvinas: Cultura y Estrategia*, inédito.
- BÓVEDA, J. R., 2019, «¿Cómo se tomó la decisión de recuperar Malvinas?», *Todo es Historia* N.º 617 (abril, 2019), págs. 6-19.
- CABLE, J., 1982, «The Falklands Conflict», *Proceedings*, págs. 71-76.
- CABLE, J., 1982, «Who was surprised in the Falklands and why?», *Encounter*, págs. 30-42.
- COHEN, J. M., 1972, «Tres temas de estrategia naval», *Boletín del Centro Naval* N.º 692, págs. 297/8.
- ESCUDÉ, C., 1983, *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina: 1942-49*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- ESCUDÉ, C., 1984, *La Argentina: ¿Paría Internacional?*, Editorial de Belgrano.
- ESCUDÉ, C., 1986, *La Argentina vs. Las grandes potencias: El precio del desafío*, Editorial de Belgrano.
- ESCUDÉ, C., 2022, El Jherarca de Hiroshima, *Revista de la ESGM* N.º 65, 66 y 68.
- ESCUDÉ, C., 1992, *Realismo Periférico. Fundamentos para una nueva política exterior argentina*, Buenos Aires, Planeta.
- ESCUDÉ, C., 1995, *El realismo de los Estados débiles*, Buenos Aires, GEL.
- ESCUDÉ, C. y FONTANA, A., 1998, «Argentina's Security Policies: Their Rationale and Regional Context», en Jorge Domínguez (comp.), *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*, Pittsburgh, University of Pittsburgh, págs. 51-79.
- ESCUDÉ, C., (2015) «El protectorado argentino y su indefensión actual: un análisis desde el Realismo Periférico», *Revista de la Escuela de Guerra Naval* N.º 61, págs. 7-26.
- FERRARI, G., 1981, *Esquema de la Política Exterior Argentina*, Editorial Universidad de Buenos Aires, págs. 1-28.
- GAMBA, V., 1985, *Estrategia: intervención y crisis*, Editorial Sudamericana.
- GAMBA, V., 1987, *The Falklands/Malvinas War: A model for North-South crisis prevention*, Allen & Unwin, Londres.
- GREY, C. S., 1986, *Nuclear Strategy and National Style*, Hamilton Press, Lanham MD.
- HURRELL, A., 1983, «The Politics of South Atlantic Security: A survey of Proposals for a South Atlantic Treaty Organization», *International Affairs*, Vol. LIX, N.º 2, pág. 179.
- KACOWICZ, A. M., 2005, *The Impact of Norms in International Society: The Latin America Experience, 1881-2001*, Notre Dame, IN, University of Notre Dame.
- MILIA, F., 1989, «La Armada Argentina: un perfil socio-político», *Boletín del Centro Naval* N.º 758/59 págs. 489-498.
- SNYDER, J. L., 1977, *The Soviet Strategic Culture: Implications for Limited Nuclear Operations* RAND R-2154-AF, Santa Monica.