

La Cultura Estratégica en la Argentina

Alberto E. Dojas

2010

Ubicado en el extremo sur de Sudamérica, el actual territorio de la República Argentina tiene 2.791.810 km², lo que lo ubica como octava superficie del mundo².

El país celebra en 2010 sus 200 años de gobierno propio en medio de la perplejidad ante su declinación relativa tanto frente a sus vecinos como en el concierto internacional. En este contexto, muchos analistas tienden a considerar que la situación actual es el producto de una incapacidad histórica para definir y ejecutar sus ambiciones estratégicas en el largo plazo. Sin embargo, ciertas líneas de continuidad son perceptibles cuando se analizan los ciclos largos de su historia.

Los elementos constitutivos de la cultura estratégica argentina han derivado de su ubicación geográfica, de su historia, del proceso de conformación y articulación de su territorio, de la relación de su economía con el mercado mundial y del proceso de composición de su población³. Los factores raciales, étnicos o religiosos no han tenido, en cambio, un peso importante.

La geografía y la política internacional en el Cono Sur han determinado o influido en la continuidad de la cultura estratégica argentina durante 500 años de historia. El territorio argentino actual es el producto de un largo proceso de interacción entre la delimitación de las fronteras exteriores y la ocupación, poblamiento y articulación productiva al interior de ese territorio.

Cuando los españoles llegaron a América, el territorio argentino actual estaba muy escasamente poblado (se calcula que vivían allí unas 330.000 personas); no existían grandes culturas ni imperios precolombinos, sino grupos recolectores nómades. Excepto en el Noroeste, donde había ciertos emplazamientos integrados a las postrimerías del imperio incaico, no existían ciudades abo-

© 2010

TRABAJO PRESENTADO EN EL TALLER SOBRE LA CULTURA ESTRATEGICA ARGENTINA, QUE TUVO LUGAR EN MIAMI, FLORIDA, ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, EL 4 DE FEBRERO DE 2010, ORGANIZADO POR "FLORIDA INTERNATIONAL UNIVERSITY". EL INFORME SOBRE LA CULTURA ESTRATEGICA ARGENTINA PUEDE CONSULTARSE EN:
<http://strategicculture.fiu.edu/Studies/Argentina.aspx>

¹ Alberto E. Dojas is a lawyer (University of Buenos Aires); Master in International Affairs (Columbia University, New York); Phd. in International Law (University of Buenos Aires). Opinions contained in this article are strictly personal and should not be considered as reflecting any official policy of the Argentine Government.

² La Argentina sumergida (sin contar la proyección antártica) debajo de la ZEE tiene una superficie equivalente: 2.749.585 km²; la plataforma continental desde las 200 millas de ZEE hasta el límite exterior propuesto en aplicación de la Convención sobre Derecho del Mar le agrega otro tercio más: 1.064.590 km². La población es de 36.260.130 personas, lo que da una densidad media es de 13,0 hab/ km². El 30 % de la población está concentrada en la Provincia de Buenos Aires, el 9% del territorio.

³ Estos dos últimos aspectos no se analizan aquí por ser materia de otros participantes en el seminario.

rígenes: el territorio estaba, en gran medida, desierto. No se conocían yacimientos de oro y plata: los actuales no fueron descubiertos o explotados por los españoles⁴.

La división del continente americano entre los imperios español y portugués primero por el Papado y luego por el Tratado de Tordesillas⁵, fue insuficiente para evitar la ocupación portuguesa de territorios al Oeste de esa demarcación y el interés de los otros imperios europeos. La misión de Juan Díaz de Solís que llevó al descubrimiento del Río de la Plata en 1516, fue producto de una preocupación española por la presencia de Portugal en Sudamérica y el interés por encontrar un paso oceánico hacia el Oriente. La competencia entre ambos imperios por el este y noreste del actual territorio argentino se extendió durante todo el período colonial y continuó durante las primeras décadas del siglo XIX, siendo ya la Argentina un país independiente. Paralelamente a esta competencia principal con Portugal, el imperio español también mantuvo su preocupación por la acción de otras potencias europeas en la región: Holanda, Gran Bretaña y Francia.

El proceso de ocupación y control del territorio⁶ actuó sobre tres líneas de acción: una que partiendo de Buenos Aires se dirigió al Norte hacia el actual Paraguay a lo largo de los ríos Paraná y Uruguay y hacia el Este desde la boca oriental del Río de la Plata hasta el sur del Brasil; otra que, interactuando con la acción proveniente del Virreinato del Perú, avanzó en diagonal hacia el Noroeste⁷ y una tercera que interactuó con la Gobernación de Chile hacia el Centro Oeste del País (Región de Cuyo). Hacia el sur, la acción estuvo dirigida a evitar asentamientos británicos, franceses y holandeses en las costas e islas adyacentes, así como en asegurar el libre tránsito por el Estrecho de Magallanes hacia el Pacífico⁸.

Las acciones del Imperio español en el actual territorio argentino fueron todas defensivas: por medio de la negociación, la contención, la disuasión y el uso de la fuerza, muy limitado y en circunstancias precisas, procuraron evitar la expansión portuguesa⁹ y los intentos de británicos y holandeses para establecer bases de operaciones en la tierra firme o en islas adyacentes al territorio¹⁰. La

⁴ Carlos Alberto Floria y César A. García Belsunce: “*Historia de los Argentinos*”, Editorial El Ateneo, Buenos Aires, 2009, pág. 57.

⁵ El Papa Alejandro VI otorgó a los reyes Católicos, por las Bulas *Intercaetera* del 3 y 4 de mayo de 1493, las comarcas descubiertas o por descubrirse que se hallasen hacia el Occidente, más allá de una línea que fuese de polo a polo ubicada a cien leguas, por el Poniente y Mediodía, de cualesquiera de las islas Azores y Cabo Verde. El 7 de junio de 1494, el Tratado de Tordesillas fijó el meridiano de partición en trescientas setenta leguas al oeste de las islas del Cabo Verde. Los castellanos obtuvieron el derecho a la libre navegación en aguas portuguesas para llegar a su sector.

⁶ La ocupación del territorio estuvo, durante el primer período de expansión colonial, en manos de particulares armados con autorización estatal para fundar ciudades; en una segunda etapa, el control del territorio pasó a manos del Estado español directamente.

⁷ El establecimiento de la Aduana seca de Jujuy en 1696 estableció los límites comerciales entre el territorio del Plata y el del Alto Perú.

⁸ El primer pensamiento estratégico originado en el Río de la Plata fue el Hernando Arias de Saavedra (1564-1634), llamado Hernandarias, que habiendo nacido en Asunción, en 1602 fue nombrado gobernador de Buenos Aires. Hernandarias diseñó un plan para todo el Cono Sur, previendo la población de los actuales Uruguay y Paraguay, el desmantelamiento de la presencia portuguesa al oriente del río Uruguay y del Paraguay y la ocupación de la Patagonia y el Estrecho de Magallanes. Ruth Tiscornia: “*Hernandarias estadista. La política económica rioplatense de principios del siglo XVII*”, EUDEBA, Buenos Aires, 1973.

⁹ Si se aplicara hoy la línea prevista en el Tratado de Tordesillas, el territorio del Brasil sería un quinto del actual. Hasta 1640, en que fueron derrotados por un fuerza militar aborigen organizada por los jesuitas en Mbororé, las “bandeiras” (incursiones militares portuguesas para cazar indios como esclavos) atacaron el este del territorio. La Colonia del Sacramento, en la boca oriental del Río de la Plata, debió ser desalojada de la ocupación portuguesa por la fuerza en 1680; a partir de ese momento, la ciudad tuvo que ser recuperada desde el Río de la Plata por medios militares en varias oportunidades.

¹⁰ El Cabo de Hornos y la Isla de los Estados fueron descubiertos por los holandeses, que también se establecieron en el Brasil (Bahía (1623-1625) y Pernambuco (1630-1640)). Los británicos fueron desalojados de las Islas Malvinas en 1770 por una expedición naval que partió desde Buenos Aires. La población de Buenos Aires también rechazó dos intentos de invasión inglesa en 1806 y 1807, con fuerzas reclutadas localmente.

creación, tardía, del Virreinato del Río de la Plata en 1776 obedeció tanto a razones estratégicas como para preservar el monopolio del comercio frente a la competencia de las potencias europeas, pero la presencia militar en la zona continuó siendo muy reducida. Como se verá a continuación, esta concepción defensiva del territorio ha continuado siendo una constante de la cultura estratégica argentina.

A partir del proceso de independencia del imperio español en 1810, varias regiones que constituían el Virreinato del Río de la Plata y el Virreinato del Perú fueron liberadas por ejércitos provenientes de las Provincias Unidas del Río de la Plata¹¹ y obtuvieron su independencia. En total, la República Argentina conserva hoy la mitad del territorio que ocupaba el Virreinato del Río de la Plata, lo que dio lugar, durante un largo tiempo, a la idea de que el país había sufrido una amputación tanto en razón de derrotas militares como por errores o debilidad en las negociaciones diplomáticas¹². La consolidación definitiva del territorio actual de la República Argentina fue un proceso prolongado: concluyó recién a fines del siglo XX, con la excepción de las Islas Malvinas y otros espacios del Atlántico Sur en disputa con Gran Bretaña, que aún continúan sujetos a controversia.

En 1825 comenzó la única guerra en la historia independiente entre la Argentina y el Brasil, que llevó a la negociación de la independencia de la República Oriental del Uruguay, que como “*buffer state*” impidió definitivamente el acceso brasileño al Río de la Plata y el sur del río Uruguay. El resto de la frontera con el Brasil quedó establecida por un Tratado bilateral de 1857 y un Fallo arbitral del Presidente de los Estados Unidos Grover Cleveland, del 5 de febrero de 1895¹³.

La frontera con el Paraguay resultó de la Guerra que el Uruguay, el Brasil y la Argentina mantuvieron con ese país en 1865, que constituyó el último enfrentamiento militar para dirimir las fronteras entre los herederos de los imperios español y portugués¹⁴. Como resultado de las complejas negociaciones entre las partes que siguieron a la derrota del Paraguay, la Argentina obtuvo por el Tratado de 1876 el territorio hasta el río Pilcomayo y ciertas islas de valor estratégico para el control de los ríos Paraná y Paraguay. Un fallo arbitral del presidente estadounidense Rutherford Hayes del 12 de noviembre de 1878, otorgó los territorios al norte del río Pilcomayo al Paraguay. La Guerra con el Paraguay sería la última librada por fuerzas armadas argentinas hasta la crisis de Malvinas en 1982.

A pesar de los esfuerzos desplegados por tres sucesivos ejércitos enviados desde Buenos Aires para derrotar a las fuerzas imperiales, la actual Bolivia recién logró su independencia definitiva en 1825, con la intervención de las fuerzas de Bolívar. La Argentina apoyó su independencia. Sin embargo, una zona que comprendía los departamentos de Tarija y Potosí sobre la que existían dudas sobre su pertenencia a uno u otro país, fue objeto de diversos enfrentamientos militares hasta ser asignada a Bolivia por un Tratado firmado en 1889, a cambio de un territorio en la Puna de Atacama que Bolivia había perdido en su guerra con Chile¹⁵.

La Argentina y Chile comparten una frontera de más de 5.000 km, cuya delimitación definitiva concluyó recién a fines del Siglo XX. Los objetivos estratégicos argentinos durante esta larga negociación fueron cuatro: que la Cordillera de los Andes fuera el límite natural; conservar la Patagonia al oriente de los Andes; asegurar la libre navegación hacia el Pacífico y tener una parte

¹¹ Nombre que adoptó el país luego de la Revolución de Mayo de 1810.

¹² Carlos Escudé & Andrés Cisneros: “*Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas*”, disponible en: <http://www.argentina-ree.com/historia.htm>, Versión Electrónica, 2000.

¹³ El laudo dirimió cuáles eran los ríos Pepirí Guazú y San Antonio mencionados en el Tratado.

¹⁴ Carlos Alberto Floria y César A. García Belsunce: “*Historia de los Argentinos*”, Editorial El Ateneo, Buenos Aires, 2009, page 580.

¹⁵ Tratado Quirno Costa-Vaca Guzmán de 1889. El 31 de octubre de 1891 Bolivia aceptó modificar el artículo 1º del tratado, cediendo a la Argentina la Puna de Jujuy, de Salta y de Catamarca, hasta las altas cumbres de los Andes. El 16 de septiembre de 1892, el Congreso boliviano aprobó el Tratado Quirno Costa-Vaca Guzmán con estas modificaciones. Ello llevó, a su vez, a negociar los límites de esta zona con Chile.

de la Isla Grande de la Tierra del Fuego y de las islas al sur de ésta. Al cabo de 200 años, la Argentina obtuvo todos sus objetivos estratégicos.

La Argentina reconoció la independencia de Chile en 1818, luego de la campaña militar de San Martín.

En 1843, Chile estableció una fortificación en la zona del estrecho de Magallanes llamada “Fuerte Bulnes”, que dio lugar a una protesta argentina y al comienzo de un debate sobre los límites entre ambos países, que tuvo un comienzo de solución con la firma del Tratado de límites de 1881¹⁶, que estableció como límite entre ambos países la línea que unía las más altas cumbres de los Andes que dividieran aguas hacia el Atlántico y el Pacífico y se establecían los límites del Estrecho de Magallanes, la Isla Grande de Tierra del Fuego e demás islas al sur del Canal de Beagle.

La aplicación en el terreno de este criterio general dio lugar a un conjunto de discrepancias, que se resolvieron por medio de la negociación y el arbitraje a lo largo de más de cien años, medios por los cuales la Argentina consolidó su presencia en la Puna de Atacama¹⁷ y evitó la presencia de Chile en las laderas orientales de los Andes. Sin embargo, dos situaciones crearon situaciones conflictivas: una carrera armamentista que tuvo su punto más alto hacia 1900, en el que la Argentina se dotó de un ejército moderno y una importante capacidad naval para equiparar la de Chile, victoriosa de la Guerra del Pacífico, y la crisis del Beagle, derivada de que la dictadura argentina no reconoció el laudo de la corona británica de 1977 sobre las islas al sur del Canal de Beagle, que escaló hasta estar ambos países al borde de la guerra en 1978. Ambas crisis se resolvieron por medio de negociaciones¹⁸. La solución de la carrera armamentista con Chile permitió, posteriormente, un acuerdo entre la Argentina, Brasil y Chile en 1915¹⁹, que consolidaría un equilibrio de fuerzas razonable para la Argentina en el Cono Sur.

Otros dos conflictos enfrentaron a la Argentina con Gran Bretaña. El primero fue respecto del libre comercio y la libre navegación de ríos interiores durante 1840-1850 (que incluyó también a Francia en los incidentes), que si bien se resolvió por medio de negociaciones, no estuvo exento de presiones militares por medio de bloqueos navales, y la controversia, aún subsistente, de las Islas Malvinas y otras islas del Atlántico Sur, que enfrentaron a ambos países durante la llamada “Guerra de Malvinas” de 1982.

El territorio argentino, por lo tanto, ha llegado a la consolidación actual luego de 200 años con los mismos instrumentos aplicados por el imperio español desde 1516: la negociación, la presión, la disuasión, la contención y la guerra²⁰.

Durante la primacía del modelo agroexportador, el territorio argentino se articuló en forma radial, convergiendo las líneas de comunicación hacia el puerto de Buenos Aires. En el control interior sobre este territorio, las fuerzas armadas cumplieron un rol importante tanto en afianzar al Estado Nacional en territorios controlados por los indios²¹, como para asegurar la presencia estatal en las zonas de fronteras. Una nueva articulación del territorio, que privilegie la integración entre las diversas regiones y facilite el acceso a los mercados del Pacífico y del Brasil no ha recibido toda

¹⁶La Argentina aprovechó convenientemente la compleja situación creada para Chile por la Guerra del Pacífico con Perú y Bolivia. Previamente al tratado, ocupó militarmente la Patagonia Norte que podía ser conquistada militarmente desde Chile en la llamada “Campaña del Desierto” de 1879.

¹⁷El laudo del Ministro Plenipotenciario norteamericano en Buenos Aires William Buchanan, del 24 de marzo de 1899 asignó, de los 75.000 kilómetros cuadrados de territorio en disputa, 64.000 kilómetros cuadrados (85% del total) a la Argentina, y 11.000 (15%) a Chile.

¹⁸Los “Pactos de Mayo”, firmados el 28 de mayo de 1902, incluyeron una convención sobre Limitación de Armamentos Navales; la mediación de la Santa Sede permitió evitar la guerra y favorecer la conclusión de un acuerdo en 1984.

¹⁹El Tratado, conocido como “ABC” (Argentina, Brasil y Chile), fue firmado el 25 de mayo de 1915.

²⁰La Argentina reclama también un territorio antártico de 965.597 km² (incluyendo las Islas Orcadas del Sur de 750 km²), y las islas Georgias del Sur (3.560 km²) y Sandwich del Sur (307 km²).

²¹Las últimas campañas militares tuvieron lugar entre 1881 y 1883.

la dotación presupuestaria necesaria²². La crisis económica y la acción de diversos intereses sectoriales llevaron a la desarticulación y virtual desaparición de la otrora extensa red ferroviaria argentina. La distribución espacial de las fuerzas armadas en el territorio también ha comenzado a modificarse tanto por los cambios en el escenario regional y global como por la revolución tecnológica.

Durante 120 años²³, las fuerzas armadas argentinas no participaron en ningún conflicto ni uso de fuerza; su concepción estratégica estuvo guiada por la idea de cumplir un rol disuasorio y de contención en el Cono Sur, evitando que una alianza entre los países de la región pudiera amenazar su seguridad en términos militares. Esta concepción estaba basada en la confianza en la superioridad que le otorgaba el peso de su economía y su mayor desarrollo relativo²⁴.

En cuanto al escenario mundial, 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 Mundial²⁵, la neutralidad fue interrumpida por el golpe de estado de 1943, que conservó sus simpatías por el Eje hasta llevar al país al aislamiento internacional. Durante la Guerra Fría, la Argentina mantuvo una posición prooccidental, aunque procuró evitar las intervenciones de las superpotencias en la región²⁶.

La Argentina tuvo una tasa de crecimiento muy alta desde la organización nacional hasta la crisis de 1930, lo que le permitió afrontar sin mayores dificultades sus desafíos estratégicos²⁷. De esos “gloriosos” ochenta años, la mayoría de los argentinos conserva la idea de que la Argentina fue un gran país y la esperanza y el deseo de volver a serlo. Por ello, existe una cierta perplejidad ante la declinación relativa de la Argentina en el contexto regional²⁸ y global. Dos circunstancias influyeron en este período de la cultura estratégica argentina: el fin de la confianza en el crecimiento permanente de la economía que sobrevino con la crisis de 1930 y el temor a una sublevación social por la acción de partidos y grupos de izquierda. La combinación de ambos elementos trajo una ola de pensamiento nacionalista y antiliberal que contagió a una parte importante de las fuerzas armadas.

Por un lado, las dificultades del modelo agroexportador para generar una industria competitiva internacionalmente y tecnológicamente avanzada²⁹ influyó en el desarrollo de una corriente llamada “industrialista” en las fuerzas armadas: el Estado, para asegurar la defensa, debía desarrollar ciertas capacidades industriales que las empresas privadas no podían crear; para ello, las fuerzas armadas debían contar con un aparato científico tecnológico que les asegurara poder desarrollar

²² Diversos planes han tratado de delinear una “nueva” estrategia territorial en reemplazo al modelo “radial”, entre ellas, los planes quinquenales de la primera presidencia de Perón y los intentos autoritarios del “Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad” iniciados con la dictadura de 1966. Actualmente, está en aplicación el “Plan Estratégico Territorial 1816-2016”, del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Buenos Aires, febrero de 2008.

²³ Período entre la Guerra del Paraguay (1865) y la Guerra de Malvinas (1982).

²⁴ Un ejemplo puede verse en los escritos del tratadista brasileño Mario Travassos: “*Contemporáneamente, la magnífica expansión del Estado argentino, que cada vez más consolida la irradiación incomparable de su influencia, a la sombra de la misma lengua, de una misma religión y de la continuidad territorial que inspiraron los antiguos virreinos, es más que un ejemplo, pues es una verdadera lección. El Estado argentino, con el desarrollo de las comunicaciones, demuestra la más completa comprensión de su destino geopolítico en presencia de dos antagonismos existentes en el cuadro de la masa continental (...)*”. Mario Travassos: “*Proyección continental del Brasil*”, Biblioteca del Oficial, Círculo Militar, Buenos Aires, 1941.

²⁵ Carlos J. M. Martínez: “*Estrategia: su teoría, planeamiento y realidad en la Argentina*”, Centro de Formación e Investigaciones en Ciencias del Comportamiento Humano, Buenos Aires, 2004, pág. 290.

²⁶ Julio César Carasales: “*National Security Concepts of States: Argentina*”, United Nations, New York, 1992, doc: UNIDIR/92/14, page 5.

²⁷ Puede verse un síntesis de la cuestión en: Edward L. Glaeser: “*What Happened to Argentina?*”, The New York Times, October 6, 2009.

²⁸ La declinación continuó luego del restablecimiento democrático: el PBI argentino era en 1983 el 65% del brasileño y el 526% del chileno. En 2008, el 21% y 193%, respectivamente.

²⁹ La conveniencia de “fomentar” (subsidiar) a la industria nacional fue objeto de un intenso debate en el Congreso en 1876 a propósito de la Ley de Aduanas, en el que triunfaron las fuerzas librecambistas.

las industrias de la defensa de manera autónoma. A pesar de que un conjunto de factores internos y externos impidieron este desarrollo propio de manera completa, la llamada “corriente industrialista” ha mantenido una continuidad en el pensamiento estratégico argentino. Estas ideas confluyen con las de un sector predominantemente civil, que considera que el dominio de las tecnologías avanzadas de uso dual cumple una función disuasoria internacional importante, aún cuando no se hayan desarrollado los sistemas de armas concretos que emplean esas tecnologías y que, por ello, el país debe procurar mantener una situación de ventaja estratégica regional en la materia.

El temor a la sublevación social que comenzó a manifestarse con las revoluciones sociales de comienzos del siglo XX³⁰ estuvo en el origen de los que se llamó posteriormente la “doctrina de la seguridad nacional”; en el intervencionismo de las fuerzas armadas en la vida política nacional y, finalmente, en la represión interna y la desaparición forzada de personas.

Durante este período en el que el país no tuvo necesidad de enfrentar el uso de la fuerza contra un enemigo externo, la reflexión estratégica fue quedando relegada a los ambientes militares, que se vieron influenciados por las diversas corrientes geopolíticas y estratégicas occidentales que aprendían en los cursos en el exterior, traían los agregados militares que volvían del exterior e inculcaban los profesores extranjeros invitados a las academias militares y las misiones diplomáticas de los países amigos. La formación de los militares comenzó a considerarse tarea de los propios militares, sin influencia ni contralor civil. Como consecuencia, cada fuerza fue elaborando su propia doctrina de empleo de la fuerza, y se dividieron sus competencias en función del territorio en el que actuaban: los espacios terrestres, marítimos y aéreos quedaron bajo la responsabilidad estratégica del ejército, la marina y la fuerza aérea, respectivamente.

Los expertos civiles en temas militares eran escasos y, habitualmente, directa o indirectamente vinculados con las fuerzas armadas. A medida que la intervención militar fue creciendo en la vida política argentina, las oportunidades para un pensamiento civil y estudio universitario independiente de las cuestiones militares y estratégicas se volvieron prácticamente inexistentes. La influencia del poder político civil sobre el pensamiento estratégico fue decreciendo paralelamente al aumento de la injerencia militar en la vida política del país³¹.

El debate de estas cuestiones, si bien se refleja en la prensa aunque no de manera sistemática, no está en la agenda prioritaria de la opinión pública, quedando reservado a expertos, diplomáticos y militares y ciertos círculos más amplios de interesados en el tema; los partidos políticos tienen muy reducidas estructuras de análisis independiente: sus autoridades consultan a diversos especialistas conocidos, pero no hay un debate abierto en su interior; las Universidades no cumplen suficientemente el rol de articuladores de un análisis racional y los empresarios se mantienen prescindentes cuando no ajenos al debate público y rara vez financian instituciones y eventos en los que se analicen estas cuestiones. En la sociedad civil, con la excepción del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, donde existe un interés claro aunque no siempre público en estas cuestiones, son muy pocas las organizaciones que tienen un rol activo en el debate. El Estado no financia adecuadamente los centros de investigación y opinión sobre cuestiones estratégicas³².

La declinación argentina ha sido el resultado de la dificultad para diseñar una readaptación

³⁰ Las fuerzas armadas fueron utilizadas en contados casos para reprimir protestas políticas hasta 1930. El temor provenía de las ideas socialistas, comunistas y anarquistas de los inmigrantes europeos.

³¹ Para una historia de las ideas y los instrumentos legales: Carlos J. M. Martínez: “Estrategia: su teoría, planeamiento y realidad en la Argentina”, Centro de Formación e Investigaciones en Ciencias del Comportamiento Humano, Buenos Aires, 2004, págs. 289 y ss., y “La evolución del Pensamiento estratégico en la legislación argentina. Experiencia y futuro”, Revista de la Escuela Superior de Guerra, Ejército Argentino, Buenos Aires, Número 522, Julio-Septiembre de 1996, págs. 55 y ss.

³² La Argentina no cuenta con ningún centro de nivel internacional sobre los ocho países sobre los que tiene (o debiera tener) centrada su preocupación estratégica: los cinco países limítrofes y el Perú; los Estados Unidos de América y el Reino Unido.

exitosa al mercado internacional y de la incomprensión del rol de la innovación científica y tecnológica y la consiguiente maduración empresaria e industrial para relanzar el crecimiento económico³³. Desde la crisis de 1930, la Argentina ha tenido dificultad para interpretar exitosamente las oportunidades y riesgos que presenta el escenario internacional³⁴.

El Estado argentino no ha tenido un mecanismo de análisis interministerial suficientemente sofisticado (lo más objetivo posible) de la situación internacional realizado por cuadros profesionales permanentes del Estado que estuviera a disposición de los partidos políticos y la sociedad. El sector privado y la sociedad civil tampoco han podido reemplazar adecuadamente esta falencia. Esta falta de diagnóstico compartido ha centrado la controversia política en cómo son los “hechos”, en lugar de efectuarse una evaluación objetiva (lo más aproximada posible) de los hechos y reservar la controversia política a la “valoración” de los hechos, esto es, a dilucidar cómo influir sobre una situación dada en función de los intereses nacionales y las preferencias políticas del gobierno elegido. La dificultad para construir un consenso básico entre los partidos políticos sobre políticas de largo plazo luego de la hegemonía agroexportadora ha sido una debilidad argentina: siendo particularmente importante en diversos aspectos de la vida del país, es crítico en materia de defensa y su articulación con la política exterior.

Como puede verse en el cuadro “Períodos de la cultura estratégica argentina”, la historia argentina estuvo signada ya sea por períodos de una hegemonía política o por una competencia fuerte entre sectores: los períodos en los que hubo negociación exitosa de acuerdos políticos han sido muy breves. La práctica y la cultura de la construcción de acuerdos políticos de largo plazo (o como se llama en la Argentina “consensos” o “políticas de Estado”³⁵), ha sido prácticamente inexistente en la historia argentina. La planificación estratégica y la elaboración de ciertas líneas maestras de acción en los temas de territorio y situación estratégica en el Cono Sur han sido el producto de las políticas elaboradas en los períodos de hegemonía, de la que han persistido ciertos elementos residuales en los períodos de competencia: la lógica interna del régimen político impedía elaborar una política consensuada alternativa.

El Ejecutivo argentino no se ha dotado de una capacidad adecuada de elaboración articulada de políticas de largo plazo y el Congreso, por las razones señaladas, tampoco ha podido suplantarlos en esta tarea. Las oficinas de planeamiento a nivel de Ministerios nacionales no han existido o lo han hecho muy esporádicamente, pero no existe ni la estructura burocrática ni la cultura administrativa de la coordinación política de largo plazo.

En materias que podríamos denominar “geopolíticas”, el Ministerio de Relaciones Exteriores es el único que cuenta con un cuerpo profesional estructurado en condiciones de cumplir

³³ A pesar de la prolongada experiencia histórica en sentido contrario, no deja de sorprender la supervivencia del mito de que basta con crear las condiciones para recibir la inversión externa para convertir a la Argentina en una economía madura y competitiva internacionalmente a la par que una democracia avanzada con un alto nivel de vida de la población. En definitiva, los extranjeros traerán el capital y la tecnología y los argentinos vivirán de los altos salarios y la renta recaudada por los impuestos. Se trata de una visión rentística de la economía, derivada de la historia imperial y la percepción de una dotación casi “ilimitada” de recursos para una población escasa. Es una de las facetas del mito de la “excepcionalidad” argentina.

³⁴ Una corriente de opinión considera que este fenómeno es producto de un “empate estratégico” entre el sector agroexportador librecambista y el industrial proteccionista. Esta explicación reenvía a las razones por las que ambos sectores no pudieron llegar a una transacción sobre un modelo que superara la contradicción aparente de intereses, ni por qué los partidos y la opinión pública no pudieron arbitrar estas diferencias en un contexto democrático. Conflictos de intereses de este tipo se han dado de numerosos países sin llegar al extremo argentino de golpes militares, represión y declinación económica. En general, estos análisis subestiman el valor de la cultura política.

³⁵ Acuerdos básicos entre los partidos políticos mayoritarios sobre la necesidad de mantener fuera de la controversia cotidiana ciertos campos que se consideran esenciales para el futuro del país, asegurando su continuidad por medio de las dotaciones presupuestarias necesarias.

un rol de articulador político, y de hecho, la toma de decisiones interna de ese Ministerio suplanta, en muchas oportunidades, la ausencia de mecanismos formalizados de coordinación política interministerial. Empero, la “Cancillería”, como se conoce en la Argentina al Ministerio de Relaciones Exteriores, tiene un presupuesto excesivamente reducido y rara vez ha tenido la capacidad de imponer una línea de acción política a otro Ministerio. Su trabajo, por lo tanto, está dirigido a la persuasión, la cooperación interinstitucional y la articulación de políticas entre cada agencia estatal antes que a la conducción de una estrategia nacional.

Otras dos características del Estado argentino tienen que ver con la planificación estratégica:

- El “corte” político en los Ministerios y Agencias, es decir, el nivel hasta el que desciende en la burocracia el nombramiento de figuras políticas del gobierno del momento, es muy alto e intrusivo, y, por lo tanto, la burocracia de carrera se encuentra en un nivel de gran subordinación a las autoridades políticas, que, por otra parte, controlan siempre el presupuesto de su área. De este modo, las estructuras permanentes del Estado no cuentan con una base de largo plazo ni política ni presupuestaria para el diseño y la ejecución de una concepción estratégica.

- Los cuerpos profesionales de dirección ejecutiva (lo que en la Argentina se llama “la carrera”) en el Estado son prácticamente inexistentes en los Ministerios; la dirección está en manos de designaciones políticas del gobierno de turno, que utilizan a funcionarios “de planta”, es decir, empleados públicos cuyos ascensos dependen del favor político y que no tienen incidencia en la toma de decisión. Con el recambio de gobierno, una parte de esas designaciones políticas se retira y otra pasa a integrar “la planta”.

Un caso paradigmático de estos problemas es la falta de una planificación coordinada entre la Cancillería y el Ministerio de Defensa: a pesar de los 25 años transcurridos desde el restablecimiento democrático, no ha existido la voluntad política de dotar al Ministerio de Defensa con un cuerpo de profesionales similar al diplomático, ni de crear entre ambos Ministerios una estructura común de análisis y planificación³⁶.

Sin perjuicio de ello, a partir del restablecimiento democrático en 1983, se concretaron una serie de acuerdos entre los partidos políticos mayoritarios sobre cuestiones que podríamos considerar “geopolíticas”, por lo que tienen de intersección entre las políticas exterior y de defensa, que partieron de dos presupuestos: que las democracias son más pacíficas y menos agresivas entre sí que los regímenes autoritarios y que debía desarrollarse un entramado de relaciones económicas y sociales que dieran sustentabilidad a la paz a través del desarrollo de intereses compartidos.

En aplicación de estos puntos de partida, la Argentina apoyó activamente las transiciones a la democracia en los países de la región e impulsó el establecimiento y aplicación de la “cláusula democrática” como condición para la integración. En el campo de la defensa, se promovió el pleno funcionamiento del sistema representativo en materia de defensa, que implica que “todas las decisiones de naturaleza política son adoptadas por actores que han sido elegidos de acuerdo con un proceso abierto, libre y competitivo, y siguiendo un procedimiento establecido en una

³⁶ Todo ello ha llevado a cambios frecuentes en diversos aspectos de la política exterior que afectaron también la política de defensa. Puede verse un detalle en Carlos J. M. Martínez: “Estrategia...”, págs. 393 y ss.

³⁷ Ello involucra:

- a). Que las autoridades políticas legítimamente elegidas diseñan y controlan la política de defensa.
- b). La información sobre cuestiones militares y de seguridad circula con relativa facilidad en la sociedad, y está permanentemente disponible para las autoridades civiles.
- c). La identificación de las amenazas y los intereses nacionales; el desarrollo de los conceptos estratégicos; y las decisiones sobre la compra, venta y producción de armas, son de primaria responsabilidad de las autoridades políticas elegidas del Estado.
- d). El rol de las Fuerzas Armadas es asesorar a las autoridades civiles en estas materias, e implementar sus instrucciones de una manera consistente.

Constitución cuya legalidad está basada en haber sido aprobada por representantes libremente elegidos por el pueblo³⁷, lo que ha resultado en la creación de Ministerios de Defensa bajo autoridad civil en los países de la región.

El consenso entre los partidos mayoritarios a partir de 1983 se completó con otras líneas de acción:

- La solución pacífica de las controversias y el establecimiento de límites definitivos con los países vecinos.
- La proscripción (prohibición y eventual eliminación de las existentes) de las ADM.
- El establecimiento de mecanismos de no proliferación y verificación bilaterales y multilaterales, que brinden un reaseguro suficiente del cumplimiento de la proscripción de ese tipo de armas.
- El mantenimiento de un nivel bajo de armamentos convencionales.
- La renuncia a una carrera armamentista.
- La puesta en marcha de un conjunto de medidas para fomentar la confianza y la seguridad mutuas, aventar las sospechas y desarrollar la cooperación militar y de defensa.
- El establecimiento de procesos de integración y el desarrollo de un entramado de intereses comunes, que sustente la paz en el largo plazo.

La Argentina logró estos objetivos en su gran mayoría, por lo que esta estrategia puede considerarse exitosa. Sin embargo, continúan existiendo diversas fuentes de preocupación. Las cuestiones de límites se han solucionado, pero la controversia sobre Malvinas con el Reino Unido no sólo no se ha resuelto, sino que el interés británico en explotar el petróleo de la zona sólo agravará la preocupación argentina; las fuerzas convencionales de los dos principales vecinos experimentan un crecimiento importante frente a la falta de reposición de materiales argentino: el desequilibrio convencional, por ende, tiende a aumentar; en el Brasil, ciertos sectores consideran que el país debe convertirse en una potencia militar acorde con su desarrollo económico y que, para ello, debe establecerse un plan de fabricación y equipamiento convencional muy importante en términos regionales³⁸.

La reciente "Directiva de Política de Defensa Nacional"³⁹ ha ordenado el planeamiento de la defensa nacional a partir de un diagnóstico del escenario internacional que considera que los Estados Unidos de América "*detentan una supremacía militar indiscutible*" y que en el ámbito sudamericano más inmediato existe una escasa posibilidad de conflictos interestatales con derivaciones militares⁴⁰, aunque subsisten tres situaciones potencialmente disruptivas: "*diferendos interestatales*

³⁸ Ciertos sectores muy reducidos en Brasil, han sostenido públicamente que no debiera descartarse, eventualmente, convertir al país en una potencia nuclear. De ser ello así, todo el razonamiento estratégico argentino cambiaría de naturaleza. Por su parte, ciertos sectores argentinos agregan al listado de preocupaciones que el sistema de partidos y la democracia representativa liberal está en debate en ciertos países sudamericanos, donde se promueven experiencias de democracias directas con fuerte intervención estatal no exenta de cierta conflictividad internacional; que en algunos países crece la influencia de Estados y actores con los que la Argentina mantiene controversias sobre cuestiones de terrorismo; que el proceso de integración económica en el Mercosur se encuentra en una "*impasse*" y que las ventas de tecnologías sofisticadas argentinas a los países de la región encuentran dificultades "no comerciales".

³⁹ Decreto 1714/2009, del 10 de noviembre de 2009. La Directiva es "*el documento del más alto nivel de Planeamiento, del que se derivan los principales lineamientos de la Política de Defensa y de la Política Militar y, consecuentemente, el Planeamiento Militar Conjunto que será el encargado del diseño del Instrumento Militar de la Nación*". Es interesante comprobar que el diagnóstico no difiere sustancialmente del contenido en el "Libro Blanco de la Defensa Nacional", de 1999.

⁴⁰ Este optimismo está basado en "*el generalizado apoyo a las iniciativas de establecimiento de la región como una "zona de paz", el compromiso extendido a los esquemas de seguridad colectiva regional y mundial o el constatado incremento de medidas de confianza mutua y cooperación militar tanto bilaterales como multilaterales*". La Argentina está construyendo una "Fuerza de Paz Conjunta" con Chile y una Compañía de Ingenieros Binacional con el Perú. La Directiva diferencia el Cono Sur de la región andina de Sudamérica, en

*irresueltos en materia de soberanía territorial, el mantenimiento de enclaves coloniales⁴¹ y la existencia de grandes espacios territoriales que serán objeto de reclamaciones soberanas en un futuro inmediato efectiva y potencialmente provechosos en materia de recursos naturales*⁴². A ello se suman un conjunto de situaciones que pueden requerir el empleo "subsidiario" de las Fuerzas Armadas⁴³ protagonizadas por actores no estatales -sean transnacionales o no- o por enfrentamientos derivados de "crisis alimentarias, competencias por recursos escasos o riquezas naturales, confrontaciones étnicas, religiosas y/o raciales o de actividades criminales transfronterizas como el terrorismo, narcotráfico, tráfico de personas, tráfico de armas pequeñas, convencionales y de destrucción masiva, entre otros"⁴⁴.

La Directiva tiene por objetivo desarrollar un conjunto integrado de capacidades militares⁴⁵ para asegurar la defensa nacional, basado en un modelo de defensa de carácter "defensivo", que pueda "conjurar y repeler mediante el empleo de las Fuerzas Armadas, toda agresión externa militar⁴⁶, a fin de garantizar y salvaguardar de modo permanente la soberanía, independencia y autodeterminación de la Nación, su integridad territorial y la vida y libertad de sus habitantes". La Directiva busca también "generar un genuino sistema de ciencia y tecnología para la Defensa", basado en una "planificación integral de los lineamientos, de la política y de los proyectos de investigación y desarrollo para la Defensa para el mediano y largo plazo, en base a las necesidades y requerimientos identificados por el Planeamiento Militar Conjunto" y con vistas al "desarrollo de la Industria de Producción para la Defensa"⁴⁷.

La ejecución de la Directiva requerirá la intervención del Congreso para dotarse de los medios presupuestarios necesarios para su implementación, lo que dará oportunidad para elaborar un consenso entre los partidos mayoritarios sobre la política de defensa de largo plazo⁴⁸. Las encuestas reflejan un aumento de la demanda de la sociedad de construir consensos y políticas de largo plazo. A diferencia de las experiencias anteriores, la solución deberá ser encontrada por el propio sistema democrático: el arbitraje autoritario del pasado es rechazado por la sociedad argentina

la que en varios países "se registran graves desafíos a la seguridad protagonizados por el narcotráfico, la insurgencia o el accionar de grupos armados paramilitares, además de la existencia de latentes conflictos interestatales derivados de persistentes diferendos limítrofes, dificultades para implementar acciones cooperativas en la gestión de asuntos de seguridad de carácter transnacional y también por el mismo círculo vicioso de la desconfianza provocada por la propia vigencia de estas dinámicas, cuadro general que resulta en un escenario y tendencia a la inestabilidad estratégica".

⁴¹ Una referencia a la controversia sobre Malvinas, entre otras situaciones.

⁴² Se puede inferir una referencia a los espacios marítimos no pertenecientes al territorio de ningún Estado.

⁴³ Por corresponder, de acuerdo con la legislación argentina, a las fuerzas de seguridad del Estado.

⁴⁴ La Directiva establece también que las fuerzas armadas podrían tener que ser utilizadas para la gestión y contención en caso de catástrofes naturales o situaciones de emergencias humanitarias.

⁴⁵ El Planeamiento Estratégico Militar y el diseño de fuerzas se elaborarán conforme el criterio de "capacidades", para "alcanzar y consolidar la aptitud para ejecutar en forma autónoma la completa gama de operaciones que demandan todas las formas genéricas de agresión que se manifiestan en conflictos internacionales de origen externo generados por actores estatales".

⁴⁶ El empleo de las fuerzas armadas está previsto para "asegurar la defensa nacional ante agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otros Estados. Se entenderá como "agresión de origen externo" el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país o en cualquier forma que sea incompatible con lo establecido por la Carta de las Naciones Unidas".

⁴⁷ "La Argentina cuenta con un núcleo duro de investigación y desarrollo de tecnologías de avanzada, conformado por la CNEA, el INVAP, CITEDEF, CONAE, CONICET y otros centros de investigación avanzada en muy diversas disciplinas. Es un grupo que, a pesar de los avatares que hemos vivido, ha logrado mantener su coherencia interna y su alto nivel de competitividad internacional". Alberto E. Dojas: "Fuerza de Submarinos: Nivel Estratégico Nacional", Intervención en el Ciclo Anual de Conferencias sobre los Intereses Marítimos y la Defensa Nacional "Almirante Storni", sobre el tema "Fuerza de Submarinos, Desafíos Presentes y Futuros", Ministerio de Defensa, Buenos Aires, 22 de octubre de 2009.

⁴⁸ Aumenta el número de argentinos que considera que la falencia más importante del régimen político actual

El dilema estratégico actual de la Argentina, por lo tanto, es dilucidar sobre qué bases y con qué elementos debe dotarse el país para contar con una adecuada capacidad disuasoria y de contención para conservar el territorio y mantener una situación de seguridad regional. La cuestión es objeto de análisis y debates –que no siempre afloran a la escena pública– entre políticos, diplomáticos, militares, científicos y expertos académicos. Se trata, en definitiva, de las mismas líneas de reflexión y acción que, como hemos visto, han marcado la historia argentina

Períodos de la cultura estratégica argentina

Periodo	1516 - 1776	1776 - 1810	1810 - 1820	1820 - 1852
Característica Principal	Establecimiento, Control y Organización	Virreinato	Independencia	Caudillos
Sector Predominante	Imperio Español	Imperio Español	Fracciones políticas	Gobiernos y Ejércitos Provinciales (Caudillos)
Forma Política	Hegemonía	Hegemonía	Competencia	Competencia
Periodo	1852 - 1860	1862 - 1916	1916 - 1930	1930 - 1943
Característica Principal	Organización	Oligarquía	Radicalismo	Restauración Conservadora
Sector Predominante	Elite Conservadora dividida	Elite Conservadora articulada	Sectores Medios y Elite Conservadora	Elite Conservadora
Forma Política	Competencia	Hegemonía	Competencia	Hegemonía Débil
Periodo	1943 - 1955	1955 - 1976	1976 - 1983	1983 - 2110
Característica Principal	Peronismo	Inestabilidad	Dictadura	Retablecimiento Democrático
Sector Predominante	Poder Estatal y Sectores Bajos	Militares y Sectores Medios	Militares y clase alta	Radicalismo y peronismo
Forma Política	Hegemonía Débil	Competencia	Hegemonía Débil	Competencia



es la incapacidad para consensuar políticas de largo plazo. El tema está tomado por la sociedad y, más tarde o más temprano, habrá de tener una expresión en el régimen político.