

Banderitas y globos: La cultura estratégica como condicionante de la guerra del Atlántico Sur

Rodrigo Ventura De Marco (USAL- FLACSO)

“Ya no tengo sentido, y no tengo poder

Me muevo, me muevo, a tu alrededor

Lo que me queda, es todo este temblor”

Banderitas y Globos- Sumo (1987)

Resumen

El reclamo de soberanía sobre las islas del Atlántico Sur ha sido una constante dentro de la política exterior argentina, atravesando virajes ideológicos, así como cambios de régimen político. Sin embargo, el uso de la fuerza en 1982 implicó una ruptura en la posición argentina. ¿Qué llevó a la Junta Militar a iniciar una guerra con el Reino Unido? Este ensayo analiza la influencia de la cultura estratégica en esa decisión, destacando la variación entre las facciones "duras" y "blandas" y la estratificación de las subculturas estratégicas al interior de la Junta Militar entre 1981 y 1982. Para ello, emplearemos un marco realista neoclásico, el cual nos permitirá estratificar la cultura estratégica, integrar factores sistémicos y comprender su impacto en la cuestión Malvinas. El análisis concluye que la variación en la cultura estratégica fue crucial para el uso de la fuerza, sugiriendo la integración de factores sistémicos en futuros estudios.

Palabras clave: Argentina; Guerra del Atlántico Sur; Cultura Estratégica; Política Exterior; Realismo Neoclásico.

Abstract

The claim of sovereignty over the South Atlantic islands has been a constant in Argentine foreign policy, going through ideological shifts, as well as changes in political regime. However, the use of force in 1982 implied a rupture in the Argentine position. What led the military junta to start a war with the United Kingdom? This essay analyzes the influence of strategic culture on that decision, highlighting the variation between "hard" and "soft" factions and the stratification of strategic subcultures within the military junta between 1981 and 1982. To this end, we will use a neoclassical realist framework, which will allow us to stratify the strategic culture, integrate systemic factors and understand their impact on the Malvinas question. The analysis concludes that variation in strategic culture was crucial for the use of force, suggesting the integration of systemic factors in future studies.

Keywords: Argentina; South Atlantic War; Strategic Culture; Foreign policy; Neoclassical Realism.

Introducción

El reclamo sobre las islas del Atlántico Sur ha sido una constante dentro de la política exterior argentina, atravesando virajes ideológicos, así como cambios de régimen político. Sin embargo, el uso de la fuerza en 1982 implicó una ruptura en la posición argentina. ¿Qué llevó a la Junta Militar a iniciar una guerra con el Reino Unido?

Tal como hemos expuesto con anterioridad (Ventura De Marco, 2021), la variación en la cultura estratégica de los miembros de la Junta Militar argentina provee una respuesta idónea para dicha incógnita. Es por ello que, si bien hemos incorporado a la cultura estratégica como variable interviniente dentro de un marco realista neoclásico, con el siguiente ensayo nos proponemos a ahondar en torno a la cultura estratégica de los tomadores de decisiones argentinos en el contexto previo a la guerra del Atlántico Sur.

Para ello, estratificaremos la cultura estratégica de la tercer Junta Militar del Proceso de Reorganización Nacional en Argentina entre 1981 y 1982 y trataremos de establecer su correlación con el uso de la fuerza como medio de resolución de la cuestión Malvinas. Si bien el abordaje del caso demanda un desarrollo conceptual y metodológico, por cuestiones de extensión no será posible explayarse con propiedad y determinados aspectos epistemológicos presentaran fallas.

La cultura estratégica como concepto analítico

Dentro de la miríada de definiciones presentes en la literatura, Toje (2009) nos plantea que “El enfoque de la cultura estratégica se centra en cómo los tomadores de decisiones entienden e interpretan los principales atributos del sistema internacional en el que operan y cómo estas valoraciones influyen en sus puntos de vista sobre la política de seguridad.” (p.8). A su vez, Kitchen (2012) manifiesta que “[...] las ideas arraigadas en la cultura nacional, mediadas por instituciones e individuos cegados ante posibles alternativas, pueden explicar "por qué algunos Estados actúan en contra de los imperativos estructurales del sistema internacional".” (p.88). Bajo esta concepciones, entenderemos que el uso analítico de la cultura estratégica conlleva una aplicación cuasi hermenéutica, dado que si bien los elementos cognitivos de los tomadores de decisiones son elemento central del concepto, los mismos se adscriben en un contexto material que brinda de sentido a las percepciones en materia de seguridad.

En línea con ello, Hugh (2023) logra señalar que el desarrollo del concepto se encuentra en un proceso de evolución metodológica. Ello implica, en términos generales, la estratificación de la cultura estratégica en diversas áreas de análisis y debate. En este sentido, dentro de las categorías señaladas por Hugh (2023), en sintonía con lo argüido por Johnson y Berrett (2011) respecto al abordaje “topográfico” de la cultura estratégica, al igual que teniendo presente a Lin (2020), para nuestro caso de análisis consideraremos relevantes la existencia de subculturas, la cultura estratégica basada en tópicos (*issue-based strategic culture*) y el cambio de cultura estratégica.

En este aspecto, teniendo presente que la cultura estratégica implica, en primera instancia, una percepción del contexto, su subsecuente interpretación por medio de ideas y doctrinas, y su posterior reacción entendida como un accionar político en materia de seguridad, el uso del concepto y su estratificación nos permitirá definir que subcultura poseía los miembros de la tercera junta militar argentina, como la misma se aplicaba a la causa Malvinas y si esta cultura estratégica divergía en relación a la noción vigente al momento de tomar el poder en 1981. Asimismo, tal como se refleja en la figura 1.1, manifestaremos que los cambios en la cultura estratégica conllevan a cambios en la dinámica de seguridad internacional del actor analizado.

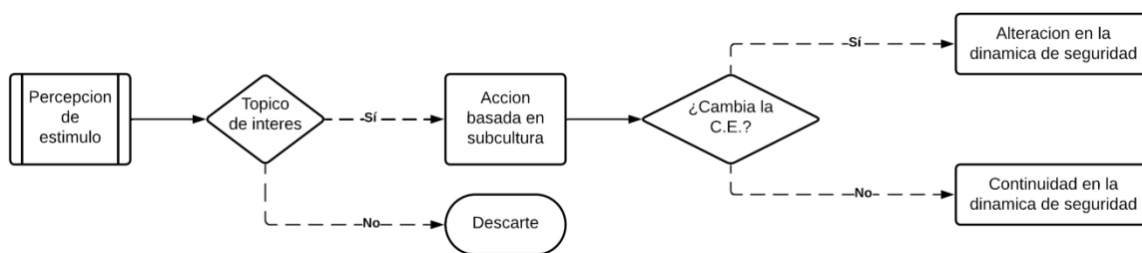


Figura 1.1 Estratificación de la cultura estratégica y las dinámicas de seguridad internacional.

Fuente: Elaboración propia

La subcultura estratégica de la Junta Militar y su interés en Malvinas (1981-1982)

Si tomamos como referencia los trabajos de Canelo (2008, 2015) y de García Holgado y Taccone (2018), nos es posible plantear la existencia de sectores “duros” y “blandos” dentro de las fuerzas armadas argentinas que conformaban la Junta Militar. En este sentido, el sector “blando” y de carácter aperturista estaba liderado por el Gral. Viola y comprendido por un sector debilitado del Ejército, pero leal a la figura del Gral. Videla; por otra parte, el sector “duro” estaba integrado por una facción del Ejército y la Armada, los cuales consideraban que el sistema impuesto en 1976 debía profundizarse y perpetuarse. En este esquema, la Fuerza Aérea ocupó un rol pivotal (García Holgado y Taccone, 2018, p.13), siendo determinante a la hora de dirimir la dinámica política al interior de la Junta Militar.

En este contexto, la subcultura de la facción “blanda” en materia de política exterior podría resumirse a la “Ubicación internacional en el mundo occidental y cristiano, manteniendo la capacidad de autodeterminación, y asegurando el fortalecimiento de la presencia argentina en el concierto de las naciones.” (Junta Militar, 1980, p.14). A la vez, la facción “blanda” de la

Junta Militar (1980) se planteó que para materializar esta concepción de la política exterior, era necesario “Concretar una acción dinámica de vinculación y franca y sin recelos con los países occidentales [...]” (p.18). Por lo que es posible argüir que la facción que controló Junta Militar hasta 1981 poseía una subcultura estratégica que aspiraba a la alineación con el mundo occidental, sin contemplar el uso de la fuerza para concretar el interés nacional argentino.

Por otra parte, la facción “dura” de la Junta Militar poseía una subcultura estratégica basada en tópicos, siendo la recuperación del ejercicio de soberanía sobre los archipiélagos del Atlántico Sur un eje central de la misma. En línea con ello, si bien los “duros” coincidían con los “blandos” en el posicionamiento internacional argentino en el contexto de competencia bipolar, la imagen del Gral. Galtieri, dada su experiencia en el adiestramiento de los Contras nicaragüenses y en su participación en las negociaciones para el fin del embargo de armas a Argentina por parte de EE.UU., avocaba por una profundización de los vínculos con Washington (Lisińska, 2019, p. 141). En palabras del propio Galtieri según el Miami Herald: “Argentina y los Estados Unidos marcharan juntos en la batalla ideológica que se lleva a cabo en el mundo.” (Reichertz, J., 2 de diciembre 1981, p.5B).

En este contexto, el desplazamiento del Gral. Viola y el acceso al poder por parte de la facción “dura” del Ejército (Gral. Galtieri) y de la Armada (Alte. Anaya), sentó las bases para un cambio en la cultura estratégica de la política exterior argentina. En este aspecto, la Directiva Estratégica Nacional N1/82 representa la cristalización de dicha alteración, al establecer una cultura estratégica basada en tópicos. Tal como se explaya en el documento mencionado “[...] ante la evidente y reiterada falla de progreso en las negociaciones con el RU, es necesario prever el empleo del poder militar para el logro del objetivo político correspondiente.” (Ejército Argentino, 1983).

Tensiones diplomáticas y el camino a la guerra

Tal como expone el “informe Rattenbach”, la llegada del Gral. Galtieri y del Alte. Anaya a la Junta Militar reactivó las negociaciones sobre la soberanía de los archipiélagos australes (Junta Militar, 1982, p.17). Las gestiones Ridley-Cavándoli habían constituido la última ronda de negociaciones entre Buenos Aires y Londres, teniendo un resultado infructuoso en 1981 y congelando la cuestión de la soberanía por un periodo de diez años a pedido de la contraparte británica.

En este sentido, la Junta Militar le comunicó al ministro Costa Méndez que si la opción diplomática no prevalecía, “[...] se estaba analizando la posibilidad de una ocupación militar de las Islas Malvinas” (Junta Militar, 1982, p. 17). Ello derivó, indefectiblemente, en la reanudación de las negociaciones y en la ejecución de Costa Méndez de lo estipulado por la cultura estratégica imperante. Luego de una reunión para descongelar las negociaciones en Nueva York en febrero de 1982, el ministro Costa Méndez publicó un comunicado ampliatorio que afirmaba que “[...] LA ARGENTINA MANTIENE EL DERECHO DE PONER TERMINO AL FUNCIONAMIENTO DE ESE MECANISMO Y DE ELEGIR

LIBREMENTE EL PROCEDIMIENTO QUE MEJOR CONSULTE A SUS INTERESES [SIC]” (Junta Militar, 1982, p. 18).

Lo expuesto por el ministro Costa Mendez generó inquietud en el gobierno británico, provocando una escalada diplomática entre Buenos Aires y Londres, a la vez que frustrando las negociaciones en Nueva York y favoreciendo la adopción del uso de la fuerza como último recurso válido (Junta Militar, 1982, pp. 43-44; Thatcher, 1993, p. 177). Ante este escenario, frente a la incapacidad de percibir que los estímulos sistémicos divergían la visión de los miembros de la Junta Militar y la vez considerar a otras acciones por fuera del despliegue militar como un accionar sub-óptimo (Ventura De Marco, 2021, p. 164), el 2 de abril de 1982 la Junta Militar inició la recuperación de los archipiélagos del Atlántico Sur por la vía armada.



Figura 1.2 Estratificación de la cultura estratégica de la Junta Militar argentina en 1982. Fuente: Elaboración propia

Reflexiones finales

Retomando nuestra pregunta inicial, podemos dar una respuesta parcial en base a lo expuesto hasta aquí. Si bien la literatura sobre el tópico es extensa y posee una miríada de abordajes, el uso de la estratificación de la cultura estratégica como herramienta analítica provee un abordaje eficiente para el caso de análisis en cuestión. Esto se debe a que permite responder a las variaciones en niveles de análisis individual y grupal, a la vez que logra dar cuenta de que existen diversos intereses y enfoques de la política exterior dentro del mismo Estado. Empero, el uso del concepto por sí solo no permite un análisis integral de la política exterior, lo cual requeriría su integración a factores de naturaleza sistémica.

Asimismo, de nuestro caso de análisis podemos plantear que fue el ascenso de la facción “dura” dentro de la Junta Militar, y subsecuentemente el establecimiento de una subcultura estratégica que posicionaba a la cuestión Malvinas como un tópico condicionante de la misma, lo que llevó en primera instancia, a que ante el estancamiento de las negociaciones diplomáticas, el uso de la fuerza fuese el curso de acción a aplicar. En este sentido, el accionar del Gral. Galtieri y del Alte. Anaya, y consecuentemente la política exterior argentina, se entienden por sus imágenes del mundo y las valoraciones sobre el mismo; de igual manera, dichas percepciones deben enmarcarse en un contexto internacional que, según la percepción de los tomadores de decisiones, favorecía la recuperación de los archipiélagos australes por la vía armada.

Posteriormente al conflicto armado entre Argentina y el Reino Unido, la dinámica de seguridad regional se vio alterada, manteniéndose desde 1982 a la fecha de este ensayo, la militarización del Atlántico Sur y una zona de exclusión sobre el área circundante a los archipiélagos de Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur por parte de Londres.

Por último, resta destacar, que de lo expuesto aquí emergen nuevas incógnitas que solo pueden ser abordadas en trabajos futuros. Esto se debe a que, ante el análisis minucioso del Informe Final de la Comisión de Análisis y Evaluación de las Responsabilidades del Conflicto del Atlántico Sur, nos es propio preguntarnos sobre la secuencia causal de la guerra del Atlántico Sur. En parte, porque la reanudación de las negociaciones diplomáticas fue instruida por el Gral. Galtieri al asumir como presidente *de facto*, lo cual implicaría una premeditación del conflicto indistintamente del resultado de las negociaciones. Ello deriva, en el segundo condicionante de la incógnita que emerge de este ensayo ¿fue condicionante el entorno estratégico para el desarrollo del conflicto?

Al momento solo podemos complementar lo expuesto en la literatura y coincidir parcialmente con quienes han abordado la temática desde distintos enfoques; será motivo de sucesivos trabajos proveer respuestas a dicha incógnita.

Referencias

Canelo, P. (2008). Las dos “almas” del Proceso: Nacionalistas y liberales durante la última dictadura militar Argentina (1976-1981). *Revista Paginas*, 1(1), pp. 69–85. <https://doi.org/10.35305/rp.v1i1.151>

Canelo, P. V. (2015). La descomposición del poder militar en la Argentina: las Fuerzas Armadas durante las presidencias de Galtieri, Bignone y Alfonsín (1981-1987). Programa Interuniversitario de Historia Política.

Ejército Argentino (Julio de 1983). Informe Oficial del Ejército Argentino-Conflicto Malvinas. Tomo I – Desarrollo de los Acontecimientos: Buenos Aires.

Holgado, B. G., & Taccone, N. (2018). Diseño institucional e inestabilidad presidencial en autoritarismos: el Proceso de Reorganización Nacional en la Argentina (1976-1983). *Desarrollo económico*, 58(224), 3-24.

Hugh, B. E. (2023). Growth and Refinement across the Field of Strategic Culture: From First Generation to Fourth. En Kartchner, K. M., Bowen, B. D., & Johnson, J. L. (Eds.). *Routledge Handbook of Strategic Culture*. Taylor & Francis.

Johnson, J. L., & Berrett, M. T. (2011). Cultural topography: A new research tool for intelligence analysis. *Studies in Intelligence*, 55(2), 1-22.

Junta Militar (1980). Documentos básicos y bases políticas de las fuerzas armadas para el proceso de reorganización nacional. Buenos Aires. Disponible en: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL000162.pdf>

Junta Militar (Diciembre de 1982). Informe Final de la Comisión de Análisis y Evaluación de las Responsabilidades del Conflicto del Atlántico Sur. Buenos Aires. Disponible en: https://back.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_rattembach.pdf

Kitchen, N. (2012) Ideas of power and the power of ideas: systematising neoclassical realist theory. En Toje, A. y Kunz, B. (eds.) Neoclassical realism in European politics: Bringing power back in. Manchester University Press, Manchester, UK.

Lin, L. S. (2020). Strategic Subcultures and Grand Strategy Formation: A Neoclassical Realist View. En Proceedings of the 17th International RAIS Conference on Social Sciences and Humanities. Scientia Moralitas Research Institute.

Lisińska, M. (2019). Argentine Foreign Policy during the Military Dictatorship, 1976-1983: Between a Nationalist and Pragmatic Approach. Cham: Springer.

Reichertz, J., (2 de diciembre 1981) Argentine junta figure waits in the wings. *Miami Herald*. Disponible en: <https://miamiherald.newspapers.com/image/629202602/>

Thatcher, M. (1993). The Downing Street years. London: Harper Collins.

Toje, A. (2009). Strategic culture as an analytic tool. *Western Balkans Security Observer-English Edition*, (14), 3-23.

Ventura De Marco, R. (2021). Política exterior e interés nacional: una visión neoclásica de las causas de la Guerra del Atlántico Sur. *Revista de Investigación en Política Exterior Argentina*, Vol.1 N°1.