

# Argentine Strategic Culture

by Félix E. Martín and Marvin L. Astrada  
April 2010

# Argentina Cultura Estratégica

Por Félix E. Martín y Marvin L. Astrada  
Abril de 2010

9 9

FINDINGS REPORT

INFORMES DE  
INVESTIGACIÓN

Centro de Investigación Aplicada (ARC)  
Centro Latinoamericano y del Caribe (LACC)

**FIU**

Applied Research Center  
Latin American and Caribbean Center

Florida International University  
Universidad Internacional de Florida



## Evaluaciones sobre Cultura Estratégica

El Centro de Investigaciones Aplicadas de la Universidad Internacional de Florida ([Florida International University Applied Research Center](#)) (ARC FIU), en colaboración con el Comando Sur ([SOUTHCOM](#)) de Estados Unidos y el Centro Latinoamericano y del Caribe de FIU ([LACC](#)), ha formado recientemente Asociación Académica de FIU -Comando Sur ([FIU- SOUTHCOM Academic Partnership](#)). La asociación implica que FIU proporcione la más alta calidad de investigación basada en los conocimientos más la comprensión explicativa de las dimensiones políticas, estratégicas y culturales de comportamiento del Estado y la política exterior. Este objetivo se logrará mediante el empleo de un enfoque de la Cultura estratégica. La fase inicial de las evaluaciones de cultura estratégica consiste en un programa de investigación de un año de duración que se centra en el desarrollo de un marco analítico estándar para identificar y evaluar la Cultura Estratégica de diez países de América Latina. FIU facilitará presentaciones profesionales de los siguientes países después del año: Venezuela, Cuba, Haití, Brasil, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Bolivia, Chile y Argentina. Además, se producirá un informe de conclusiones sobre el impacto del Islam y los musulmanes dentro de América Latina.

El objetivo general del proyecto es doble: generar una base rica y dinámica de conocimientos relativos a los factores políticos, sociales y estratégicos que influyen en el comportamiento del Estado; y contribuir al desarrollo socioeconómico del Programa de Dinámica Socio Cultural del Comando Sur- (SCD) ([SOUTHCOM's Socio-Cultural Dynamics \(SCD\) Program](#)). Utilizando la noción de Cultura Estratégica, el Comando Sur ha encargado a FIU ARC para llevar a cabo estudios sobre los países con el fin de explicar cómo los estados comprenden, interpretan y aplican política de seguridad nacional con respecto al sistema internacional.

El Comando Sur define Cultura Estratégica de de la siguiente manera: «la combinación de influencias y experiencias internas y externas -geográficas, históricas, culturales, económicas, políticas y militares- que dan forma e influyen en la manera en que un país entiende su relación con el resto del mundo, y cómo un Estado se comportará en la comunidad internacional». FIU identificará y expondrá sobre los factores estratégicos y culturales que conforman la lógica de la percepción y el comportamiento de ciertos estados en el actual clima político y de seguridad por el análisis de la demografía, la historia, las costumbres regionales, las tradiciones, los sistemas de creencias, y otras influencias culturales e históricas que han contribuido al desarrollo de la razón de ser de la seguridad actual y la interpretación de la seguridad nacional de un país en particular.

Para cumplir con los objetivos establecidos, la FIU ARC llevará a cabo una serie de talleres profesionales en Miami. Estos talleres reunirá a expertos en la materia de todo los EEUU y América Latina en su conjunto para explorar y discutir la historia específica de un país, su geografía, su cultura, su economía, política y climas militares, encarados a la Cultura Estratégica. Al término de cada taller, la FIU publicará las conclusiones del informe, que presentará al Comando Sur.

El siguiente Informe de Conclusiones sobre Argentina, cuyo autor es el Dr. Félix E. Martín y el Dr. Marvin L. Astrada, es el producto de un grupo de trabajo situado en Miami el 4 de febrero de 2010, que incluyó 13 destacados académicos y expertos del sector privado, en la historia argentina, la cultura, la economía, la política, y los asuntos militares.

Las opiniones expresadas en este informe son las conclusiones de los autores y no reflejan necesariamente a política oficial o la posición del Gobierno de los EEUU, Departamento de Defensa de EEUU, Comando Sur de EEUU, FIU-ARC o la Universidad Internacional de Florida.

En nombre de la FIU ARC queremos reconocer y agradecer a todos los participantes por sus contribuciones, las que hicieron que el taller de Cultura Estratégica Argentina fuera un gran éxito.

# Contenidos

Sumario ejecutivo

Introducción

Historia y Cultura Estratégica

Variables sociales, políticas, y culturales y Cultura Estratégica

Las Visiones del Mundo de la Élite en el presente

Perspectivas

Geopolítica y Cultura Estratégica

Geografía, Historia y Consolidación Territorial

La evolución del pensamiento estratégico

Estrategia en la época de la Democracia

Geo-Economía y Cultura Estratégica

Las Fuerzas Armadas, Asuntos de Seguridad y Cultura Estratégica

Los acontecimientos históricos y su influencia en la Cultura Estratégica de Argentina

El Proceso de Cambio

La cultura militar y estratégica en la Argentina Contemporánea

Conclusión

Acerca de los autores



## Sumario Ejecutivo

# Orígenes de la Cultura Estratégica Argentina

- Históricamente, la Cultura Estratégica Argentina (**en adelante ASC**) ha demostrado notable continuidad a través del tiempo, aunque en las últimas dos décadas ha habido señales de posibles cambios en las hipótesis fundamentales y en los temas que han sustentado.
- La clave histórica de los elementos de la ASC que han perdurado constituyen una obsesión por una oportunidad para la grandeza perdida, un patrón recurrente para tomar decisiones en política exterior para reforzar el apoyo en la política interna, y la no aceptación de las consecuencias de las acciones internacionales, incluso si dichas acciones redundaran en la marginación y / o irrelevancia de la nación en la comunidad internacional, o le causara a largo plazo daño a los intereses nacionales en general.
- A lo largo de la historia del país, la ASC se ha mantenido funcional, a pesar de la tensión entre dos tendencias en conflicto en las élites gobernantes de Argentina, que son, una facción tradicionalista que ha preferido el aislamiento y ha mirado hacia el interior por los símbolos de grandeza e identidad nacional y, y una facción de la modernización que se ha cosmopolitizado en su perspectiva, y ha mirado hacia extranjero en busca de modelos sobre los que basar el desarrollo de la nación.
- Durante el período de recurrentes dictaduras militares, de 1955 a 1983, la miopía en la política exterior fue persistente, basada en el concepto de la excepcionalidad de la Argentina.

## Responsables de la Cultura Estratégica Argentina

- Los responsables y proveedores de la ASC son el presidente y su círculo íntimo. Tanto el Ejército como institución y el Ministerio de Relaciones Exteriores como institución, están ausentes en el diseño/o creación de la defensa y la política exterior. En el mejor de los casos, su papel es simplemente la aplicación de la política que es bajada desde el poder ejecutivo, aunque a veces son incluso anuladas en esta etapa del proceso. Sin embargo, en ningún caso hay, o funcionarios de carrera (militar o civil) en el Ministerio de Defensa, las Fuerzas Armadas, o funcionarios de carrera del Ministerio de Relaciones Exteriores que les permita jugar un papel activo en el diseño y aplicación de las políticas clave en este ámbito.

- Como resultado de ser decidida y aplicada por el presidente y su círculo íntimo, la ASC está fuertemente influenciada por el pragmatismo político y la mentalidad de corto plazo que guía el comportamiento de la élite política en el poder.
- El Estado es débil en todas sus capacidades, ya sea coercitivas, extractivas, de desarrollo, regulatorias, y / o de distribución. La importante implicación de este hecho para la ASC es que, sobre todo en la última década, la Argentina no tiene mucho de una política exterior sistemática y estable, todo es política nacional orientada.
- Durante el último cuarto de siglo, la comprensión de la élite política de la identidad nacional y la posición del país en el mundo se pueden resumir en tres proposiciones, que se entienden de distinta forma por las diferentes facciones de la élite. En primer lugar, en términos de su economía, la Argentina es relativamente primitiva, país periférico, un estatus que la política del gobierno trata de corregir. En segundo lugar, se trata de una nación democrática, y la democracia es la única forma aceptable de gobierno. En tercer lugar, la política exterior del país descansa en tres principios centrales los cuales son: no intervención, la confianza en las Naciones Unidas y los tratados internacionales, y el rechazo del uso de la fuerza en las relaciones internacionales.

## **Continuidad y Cambio en la Cultura Estratégica Argentina**

- Argentina es un país que ha sufrido la polarización de su sociedad a lo largo de la mayor parte de su historia. En los años de formación de su historia independiente, fue dividida entre la influencia del sector de la agro-exportación y la naciente élite urbana.
- La fragmentación de la sociedad argentina resurgió de nuevo en la post crisis económica de 1930, cuando dos modelos económicos, el agro-exportador y el de industrialización por sustitución de importaciones, mantuvieron estancado un consenso político nacional y un acuerdo sobre su rol adecuado en el sistema internacional de estados.
- Argentina ha sido encerrada en la nostalgia de la mayor parte de las últimas siete décadas. Es evidente que, después de obtener la independencia en 1810, el país creció rápidamente, siguiendo los preceptos del liberalismo económico clásico y el aprovechamiento del comercio internacional. A mediados de la década de 1860, el país utilizó su poder y sus fuerzas para reafirmar su estatus y para consolidar su territorio y sus fronteras.

- El auge económico, político y social de los siglos XIX y principios del XX, dio paso a la desilusión y el pesimismo en la post crisis económica de 1930. Esta condición contribuyó a marcar el comienzo de tendencias populistas, nacionalistas, y corporativistas, que culminaron con el golpe militar que llevó a Juan Perón al poder. Este suceso marca una línea divisoria en la historia de la Argentina y su estado de ánimo nacional entre las eras pre y post-Perón. Después de la post- crisis económica de 1930 la, la Argentina sufrió convulsiones sociales cíclicas, crisis económicas y traumas políticos. En resumen, la Argentina no ha recuperado su poder y prestigio perdido en la región y en el mundo.
  
- Con la excepción de las guerras posteriores a la independencia, la Argentina no hizo uso de sus fuerzas armadas con fines externos ofensivos desde el final de la guerra del Paraguay hasta la invasión de las Islas Malvinas en 1982. A pesar de una serie de disputas interestatales militarizadas (MID) con sus vecinos regionales, el ejército fue ampliamente utilizado para reprimir convulsiones políticas y sociales.
  
- Hay consenso en que el uso de la fuerza, durante la mayor parte de la historia de Argentina, ha sido con fines de defensa o de disuasión, a excepción de la debacle de las Malvinas. También, Argentina había optado tradicionalmente por la neutralidad en grandes guerras o conflictos como la Primera Guerra Mundial y la Segunda Guerra Mundial. Por ejemplo, la Argentina solamente declaró la guerra contra las Potencias del Eje, a fin de superar su aislamiento internacional y sumarse a los esfuerzos de las Naciones Unidas.
  
- Argentina sigue estando polarizada y seriamente debilitada por los malos resultados económicos y un 'impasse' político serio entre el populismo y los ideales económicos nacionalistas de la elite gobernante presente y el sector agro-exportador. La posición de la institución militar es un fiel reflejo de la condición general de Argentina en las últimas dos décadas. Los militares están en total estado de abandono y desarreglo, en particular en el marco del régimen de Kirchner.
  
- Teniendo en cuenta los escasos recursos disponibles para los militares, y el ruinoso equipamiento de las fuerzas armadas, el uso de la fuerza en el futuro inmediato de la Argentina parece estar destinado a ayudar en nada más que operaciones nacionales mínimas de rescate, actividades de socorro, actividades policiales y operaciones multilaterales testimoniales (N.T. o simbólicas). El uso de la fuerza, como una de las herramientas de Argentina en el arte de gobernar, parece ser una cosa del pasado. Es muy poco probable que la fuerza sea una herramienta importante y efectiva en la próxima década. Mientras tanto, Argentina sigue viviendo en un estado de permanente melancolía nacional.

## Introducción

Argentina es un país rico en recursos que nunca ha alcanzado totalmente su potencial. Su vasto territorio, su inmenso caudal de recursos naturales, y su gran reserva de capital humano, sin duda lo convierten en un candidato para una posición más alta entre los países más influyentes, si no en el mundo, pero sí ciertamente en la región. Argentina, sin embargo, ha oscilado históricamente, y está actualmente empantanado en otro incierto programa político- económico que afecta negativamente a todas sus instituciones (en particular la militar), debilita, en lo social político y económico, su cohesión interna y, distorsiona su estrategia nacional, y obstaculiza su proyección externa de poder. Se trata de una evolución sorprendente en ambas dimensiones: la histórica y la contemporánea. Es una evolución que afecta, particularmente, cómo el Estado Argentino ha definido, equipado, y usado sus fuerzas armadas con respecto a su propia sociedad, sus vecinos regionales y rivales, y en el sistema internacional de estados. Es en suma, la tortuosa evolución histórica de la Argentina, que ha impactado en las ideas (símbolos, creencias, actitudes, valores, textos), el comportamiento (acciones habituales, procedimientos standard de trabajo, resultados reiterados de las políticas, entrenamiento militar, ejercicios militares) y los artefactos (sistemas adoptado de armamento, diseño de planes de guerra) han definido y continúan influyendo en las percepciones de la seguridad y el uso de la fuerza.

El enfoque analítico de los trabajos previos al presente informe fue el misterioso desarrollo socio-político y económico de la Argentina. En concreto, el objetivo es identificar y explicar la presencia o ausencia, los desafíos y la continuidad o el cambio en la ASC. Claramente, el nivel de análisis del trabajo fue el Estado nacional, y cómo múltiples componentes internos han influido o dejado de influir en la ASC. Mientras Jack Snyder puntualiza, en el estudio de la cultura y la estrategia, la unidad de análisis podría haber sido, también, la propia institución militar, o un nivel sistémico como se representa, por ejemplo, por las tres «culturas de la anarquía» en el sistema internacional tal como se define por Alexander Wendt en su obra, que son: los brutalmente bélicos hobbesianos, los partidarios de John Locke, más limitados a la competencia, y los de la cooperación más kantiana.(1)

Con el análisis de la unidad del Estado en mente, los participantes del taller de trabajo se encargan de analizar las dimensiones nacionales estratégicas del Estado y en qué medida, en su caso, una variedad factores de lo físico, lo ideológico, las actitudes y las políticas, económicas y / o sociales contribuyó a la formación, formulación, evolución, transformación y / o continuidad de un distintivo de la ASC o, como decimos nosotros, la cultura que influye en la estrategia del país, es decir, cómo las fuerzas se utilizan para objetivos puramente nacionales. Este reporte versará sobre cada uno de estos componentes, verbigracia, la relación entre la estrategia y la cultura, y la forma en que se amalgaman en una idea sintética de Cultura Estratégica en el caso de la Argentina.

Estrategia es la manera en que cualquier entidad social -un individuo, un grupo, una institución, o un actor estatal- elabora un plan racional para promover y proteger sus intereses en cualquier tipo de contexto competitivo, que van desde las relaciones personales, deportes, mercados y campos de batalla al sistema internacional de estados. Fuerza, además de las económicas, diplomáticas y

---

(1) Jack L. Snyder, «El Concepto de Cultura Estratégica: Guía de Usuario» ([«The Concept of Strategic Culture: A User's Guide»](#)) documento preparado para Florida International University, Applied Research Center, Abril 8, 2010, p. 4.

políticas, que es una de las varias herramientas del arte de gobernar a disposición de cualquier Estado-Nación en el sistema internacional. Cómo la fuerza militar se ha utilizado en Argentina (es decir, a nivel interno, a la defensiva o la ofensiva) parece basarse en la construcción del Estado y los procesos históricos de consolidación del Estado, y sobre lo institucional (Fuerzas Armadas) y los intereses socioeconómicos de la élite. Esto se corresponde con la tendencia general en la literatura sobre la cultura estratégica en los últimos años, en la que el concepto se refiere a las creencias, actitudes y hábitos relacionados a los usos de la fuerza que se distinguen, duraderos y compartidos dentro de un grupo. (2)

Situada esta advertencia este informe va a aislar y sintetizar los resultados en cada una de las secciones principales que abarca el taller sobre la ASC. El informe analizará con los participantes del taller una relación causal con el potencial uso o no uso de la fuerza de Argentina con las variables de los factores físicos, ideológicos, de actitudes, políticos, económicos y sociales. Es evidente que, dada la posición socio-económica y política de la Argentina, y su poder relativo en la región, que ha utilizado sus fuerzas armadas en una postura ofensiva en varias ocasiones en su historia. Por lo tanto, se presentan las siguientes preguntas: ¿Es la SCA esencialmente ofensiva o defensiva? Si se trata de posturas extremas que oscilan entre ofensiva y defensiva, ¿qué factores internos y externos causaron las fluctuaciones? ¿Cuál es el estado actual del uso estratégico de la fuerza por parte de Argentina? ¿Hay algún patrón discernible de la continuidad o el cambio en la cultura que supuestamente influyen en el comportamiento estratégico de la Argentina? ¿Y qué sugiere el presente sobre el futuro uso de la fuerza por el Estado argentino?

## Historia y Cultura Estratégica

Históricamente la ASC ha demostrado una notable continuidad en el tiempo, a pesar de que en las últimas dos décadas ha habido signos de posibles cambios en las hipótesis fundamentales y en temas de menor cuantía de la ASC. La clave de los elementos históricos de la ASC que han perdurado son las siguientes:

- En primer lugar, una obsesión por la perdida oportunidad de grandeza -la grandeza para la que estaba destinada la nación, pero que nunca ha logrado- y una obsesión que incluye el anhelo por el territorio perdido en conflictos del pasado.
- En segundo lugar, un patrón recurrente en la toma de decisiones en política exterior, incluso la decisión de ir a la guerra, con el propósito de reforzar el apoyo en la política interna, es decir, la política exterior de la Argentina siempre ha estado orientada hacia fines políticos internos.

---

(2) Lantis Jeffrey S., «La Cultura Estratégica: un enfoque cultural multifacético para el estudio de América Latina» (“[Strategic Culture: A Multifaceted Cultural Approach to the Study of Latin America](#)”), Universidad Internacional de Florida, Centro de Investigación Aplicada, 2009; Alastair Iain Johnston, «Pensando en la Cultura Estratégica» (“[Thinking about Strategic Culture](#)”), Seguridad Internacional 19:04 (primavera 1995), 32-64; John Glenn, «Realismo frente a Cultura Estratégica: ¿Competencia o colaboración?» (“[Realism versus Strategic Culture: Competition or Collaboration?](#)”) 11:03 Revista de Estudios Internacionales (septiembre de 2009), 523 a521

- En tercer lugar, un desdén por las consecuencias de las acciones internacionales del gobierno, incluso si dichas acciones debieran hacer a la nación marginal o irrelevante en la comunidad internacional, y / o causar daño a largo plazo para los intereses nacionales en general. Argentina es un país entrando al futuro con un sentido de la nostalgia como base para ese futuro. Con la nostalgia firmemente arraigada en la psique nacional, la ASC conserva remanentes de la nostalgia en su pensamiento y práctica.(3)

A lo largo de la historia del país, la ASC se ha mantenido funcional a pesar de la tensión entre dos tendencias en conflicto entre las élites gobernantes de Argentina, es decir, una facción tradicionalista que ha preferido el aislamiento y ha mirado hacia el interior por los símbolos de la identidad nacional y la grandeza, y una facción de la modernización con una perspectiva cosmopolita que ha mirado al extranjero en busca de los modelos sobre los que basar el desarrollo de la nación. Ambas facciones, históricamente, han mantenido e incorporado los elementos clave de ASC antes enunciados.

Los orígenes de la ASC se remontan a la época colonial. Argentina presenta un caso de estudio cuyas diversas prácticas políticas iniciadas en el siglo XIX se distinguen de muchas otras repúblicas de la América española, mientras que otras experiencias políticas indican que se ajustaba a los patrones vistos en otras partes en la era postcolonial. Argentina sufrió una temprana y exitosa transformación, para las normas españolas de América, de una participación política muy restringida, típica de los regímenes de los sistemas coloniales a una aplicación republicana con un concepto igualitario respecto a la participación política popular codificada en las regulaciones provistas por el sufragio masculino.(4) La movilización política en los períodos electorales y las campañas políticas fueron encontradas a principios de la experiencia nacional, particularmente en la ciudad de Buenos Aires.

El requerimiento para encontrar soluciones a la naturaleza de la autoridad política nacional fue mucho más difícil. Siguiendo casi de inmediato a los movimientos iniciales por la independencia de España, los disensos regionalistas se convirtieron en un elemento importante y de larga duración en el curso del desarrollo político y económico argentino. La militancia regionalista fue una característica observada en el proceso de construcción de la nación entre algunos de los estados-nación más grande de Hispano América en el siglo XIX. Sin embargo, a diferencia de las expresiones políticas del regionalismo en otras partes, la experiencia argentina no fue asociada con grupos étnicos muy diferenciados concentrados en diversas regiones, como fue el caso de la mayoría de los países de Mesoamérica y los Andes; de hecho, las tensiones étnicas y raciales no fueron las condiciones que afectaron a la Argentina muy cargada de debates respecto al rango de poder del gobierno central y las respuestas militarizadas por la ausencia de consenso sobre estas cuestiones. (5) En Argentina, los prolongados debates y las luchas en materia de derechos políticos, obligaciones y limitaciones de la autoridad política central giró en torno a la teoría política

---

(3) Véase Joseph S. Tulchin, «Cultura estratégica Argentina» («[Argentine Strategic Culture](#)»), documento preparado para el Taller de Cultura Estratégica Argentina de la Universidad Internacional de Florida,

(4) Véase Mark D. Szuchman «Cultura Estratégica de Argentina y el impacto del legado» («[Strategic Culture in Argentina and the Impact of Legacy](#)»), documento preparado para el Taller de Cultura Estratégica Argentina de la Universidad Internacional de Florida, Miami, FL 2010.

(5) Szuchman.

y la distribución de recursos, y no tienen implicancia temas adicionales como los impugnados antiguos derechos concedidos a las poblaciones indígenas por la Corona Española.

Desde 1810, la identidad argentina ha luchado con una serie de opciones en competencia que pueden ser etiquetadas como nacionalista e internacionalista. Estas dos nociones amplían las cuestiones de regionalismo. El sentimiento nacionalista encarna los valores y sistemas de creencias-extraídos de la tradición española de auto-subsistencia y la reciprocidad de intereses que se encuentran en la producción obtenida, tanto agrícola como de pastoreo. Es sospechoso de cosmopolitismo y su materialismo asociado, que siempre coloca los intereses extranjeros por encima de las necesidades de la nación. Normalmente no abogan por el aislamiento, pero no se fían de los pactos internacionales y enredos que la flexibilidad del compromiso argentino conducente a una tradición de neutralidad y / o la independencia de la acción (por ejemplo, el esfuerzo hecho por el presidente Carlos Menem con las contribuciones militares a la primera Guerra del Golfo fue motivo de preocupación en todo el país) .(6 )

Podemos ver algunos elementos de prácticas Gaullistas en la medida en que la posición internacional de Argentina ha estado al corriente, en el sentido de que las alianzas pueden condicionar sus opciones en exceso, con las preferencias de Argentina por un camino más independiente en sus cálculos internacionales.

La identidad internacionalista sostiene que la Argentina está «naturalmente» destinada a jugar un papel en la comunidad de las naciones comerciantes, que es el repositorio de los valores culturales de las históricamente avanzadas capitales europeas-Londres, París, Berlín-y que su destino material se inscribe en el liberalismo económico y un paradigma de libre comercio con sus socios comerciales históricos en el oeste de Europa.(7)

Respecto a la evolución histórica de los sectores de élite de la sociedad, la orientación geográfica ha tenido un impacto formativo en el desarrollo de la ASC. La élite que se concentró en la zona costera alrededor de Buenos Aires deriva la mayor parte de su riqueza de las exportaciones de contrabando de productos agrícolas, creando una élite que intencionalmente violaba las reglas imperiales españolas. La rebeldía se convirtió en un rasgo arraigado en la élite costera.

Las manifestaciones de este impugnado dualismo subyacen durante toda la historia de la Argentina, pero han tenido diferentes modos de expresión en el Siglo XIX y XX . (8)

La élite del interior del país deriva la mayor parte de sus ingresos del comercio con los miembros del sistema imperial español a través del norte y noroeste, pero siempre como una zona marginal de la frontera. Después de la independencia, la separación entre el litoral y la élite interior se intensificó, creándose de distintas élites regionales. La elite agro-exportadora del interior, de la que Rosas era el prototipo, se dedicaba al comercio legal internacional en lugar de contrabando. En unas pocas décadas, era evidente que Buenos Aires y las provincias del Litoral tuvieron la mayor concentración de inmigrantes y la mayoría de las características modernas de desarrollo económico y social, mientras que las provincias del interior se mantuvieron ancladas en las formas

---

(5 )Szuchman.

(6) Szuchman.

(7) Szuchman.

(8 )Tulchin.

tradicionales y, con algunas excepciones, a un paradigma estancado, económicamente anticuado. A largo plazo, este desarrollo desigual produce una visión de «dos Argentinas» coexistiendo lado a lado, pero basadas en realidades materiales muy diferentes y por las que se defienden las muy diferentes ideologías y visiones del mundo.(9)

Buenos Aires y las provincias del Litoral se beneficiaron de los productos primarios, boom de las exportaciones y la asimilación no sólo de los ingresos de capital, sino también de las influencias cultural e ideológica de Europa; el Interior se mantuvo envuelto en un pasado siempre presente, con pequeñas perspectivas de modernización económica, porque la élite fue fiel a las formas tradicionales criollas. Sin embargo, esta élite llevó a cabo las relaciones internacionales de la nueva nación de manera despreocupada, descuidada como para enfurecer a sus socios comerciales. El desdén por las consecuencias de las acciones internacionales se convirtió en un patrón de comportamiento de la ASC; era como si hubiera una falta de preparación o de seriedad de propósitos en la conducción de las relaciones exteriores. Estanislao Zeballos, dos veces ministro de Asuntos Exteriores a finales del siglo XIX y principios del XX, relata un episodio (Zeballos, Conferencias en Williamstown, 1924) en el que iba a representar a la Argentina en un arbitraje con Brasil por un territorio en disputa cerca de la triple frontera entre Brasil, Paraguay y Argentina. (10) Zeballos fue a los archivos nacionales para construir una base documental de su argumento, sólo para encontrar que los materiales que buscaba no iban a ser encontrados. Llegó a la sesión de arbitraje y quedó consternado al descubrir que su homólogo brasileño tenía todos los documentos coloniales y los mapas necesarios para apoyar el caso de Brasil. A falta de la documentación argentina, el árbitro, el ex presidente estadounidense Grover Cleveland, decidió a favor de Brasil.

Este episodio no es anómalo. El ex ministro de Asuntos Exteriores Miguel Ángel Cárcano fue a una sesión de negociación con Chile sobre el territorio impugnado en la frontera entre los dos países surgidos durante la década de 1960, y él también experimentó una escasez de archivos, documentos y comunicados oficiales que hubieran facilitado una resolución judicial del tema en cuestión. Afortunadamente para Argentina, esta dificultad fue corregida por medio de la investigación realizada durante el gobierno de Menem en la década de 1990 por el ministro de Relaciones Exteriores Guido Di Tella, cuando los últimos 24 conflictos con Chile se resolvieron de forma amistosa.

A partir de finales del siglo XIX hasta principios del siglo XX (1880-1910), la Argentina vivió un periodo de crecimiento económico que nunca había visto antes, y que no ha vuelto a ver desde entonces. Este crecimiento espectacular, que incluye los flujos masivos de capital extranjero y la inmigración masiva, y que transformó el país, se convirtió en el momento icónico para el desarrollo de la ASC. El crecimiento fue tan explosivo y el nuevo rol del país como proveedor de alimentos de Europa tan ampliamente reconocido que existía un sentimiento generalizado de la grandeza inminente de la nación. En los preparativos de la celebración del centenario de la nación en 1910, un editorial de La Nación señaló que la Argentina superaría a los Estados Unidos como el país dominante en el hemisferio en una generación. Este sentido de grandeza inminente, se impuso

---

(9) Eduardo Zimmermann, «Cultura estratégica de la Argentina , »(“[Argentina’s Strategic Culture](#)”) , documento preparado para el Taller de Cultura Estratégica Argentina de la Universidad Internacional de Florida, Miami, FL, 2010.

(10) Tulchin.

porque la importancia de la Argentina en el mercado internacional, produjo una miopía política hacia el extranjero en la que se combinó desdén por los Estados Unidos con una total confianza en el absolutismo del mercado. La importancia preeminente de las exportaciones del país creó una forma de poder y de influencia que supuestamente protegería a la nación de las consecuencias negativas de sus acciones o declaraciones en materia de política de exterior .

El estallido de la Primera Guerra Mundial demostró que esta visión del mundo tenía graves irregularidades. En tiempos de guerra, los intereses estratégicos distorsionan el comercio y el Reino Unido, junto con sus aliados, subordinan los intereses argentinos a los suyos. A pesar de los editoriales de incredulidad en La Nación y los discursos de indignación en el Congreso, Gran Bretaña detuvo la exportación de carbón a la Argentina después del estallido de las hostilidades, y hubo cortes de energía en la ciudad de Buenos Aires en el verano de 1914-1915. A medida que la guerra continuó y los Estados Unidos decidieron intervenir, el presidente argentino Hipólito Yrigoyen tomó el criterio de no-responsabilidad, un nuevo nivel en la política exterior argentina y en la ASC . Yrigoyen marca su política exterior de principismo.(11) Declaró su apoyo a ciertos ideales o principios, pero nunca dio seguimiento a sus declaraciones en cualquier forma empírica que ganara el apoyo de los demás para sus principios. Tal vez el caso más famoso fue el de la demanda de Yrigoyen proponiendo que la Liga de las Naciones debía ser reformada para aumentar el rol de las naciones, como Argentina, que habían permanecido neutraesl durante la guerra. Cuando sus demandas fueron ignoradas, el representante argentino en la primera Asamblea General se retiró.

La improvisación política y la ausencia de una seria consideración de las posibles consecuencias de las medidas adoptadas son evidentes en la manipulación cínica de la política exterior para beneficio personal del Ministro de Relaciones Exteriores Carlos Saavedra Lamas, que se entrometió en la guerra del Chaco por su propia autoridad para negociar la paz. Dejó en claro que esperaba ser nominado para el Premio Nobel de la Paz por sus esfuerzos, y lo fue. La apoteosis de la autodeclaración Argentina de grandeza se produjo cuando el presidente Juan D. Perón ofreció una alternativa de Argentina a los Estados Unidos y a la Unión Soviética a la cual llamó la Tercera Vía. No hay evidencia de que este esfuerzo se basa en algo más que un sentido de la grandeza de Argentina, y cualquier material o apoyo empírico a la Tercera Vía estaba totalmente ausente. Tal raciocinio plantea la cuestión de cómo los argentinos ven el mundo que les rodea, y si ellos perciben como otros entienden el mundo, incluyendo cómo Argentina es percibida y comprendida. Ha habido una tradición de «realistas» entre los líderes de Argentina, pero han sido una minoría y rechazados sus puntos de vista. Zeballos, que era un estudioso de los asuntos internacionales, sostuvo que la Argentina debía construir poder militar para equiparar su poder económico, e instó a la Argentina en una carrera armamentista con Brasil y Chile a principios del siglo XX. Zeballos quería que Argentina demostrara su poder de forma que los líderes europeos y los de EEUU lo dieran por sentado. El fue expulsado de su cargo por los presidentes que consideraban que las políticas que proponía eran innecesarias y excesivamente agresivas.

En la década de 1920, Alejandro Bunge y su discípulo Raúl Prebisch dieron lecciones acerca de la experiencia del país en la guerra y anticiparon los cambios inminentes en el mercado internacional. Instaron a la Argentina para equilibrar su agricultura con la industria local, aunque la construcción de una base industrial requeriría políticas proteccionistas que podrían ser contrarias a la opinión dominante de que las exportaciones argentinas eran suficientes para garantizar la prosperidad y el

---

(11) Tulchin.

bienestar de la nación. Incluso durante la Gran Depresión, los gobiernos de Argentina se aferraron a las políticas comerciales que habían seguido desde la década de 1880, incluido el rechazo público de la cooperación con los Estados Unidos. Hubo un breve momento bajo la presidencia de Roberto Ortiz, a partir de 1939-1941, cuando el gobierno, movido por una política de colaboración con los EEUU, formó una asociación hemisférica como protección contra la inminente guerra en Europa. Ortiz murió en el cargo, y sus sucesores regresaron a la línea histórica de la política argentina, permaneciendo neutral durante la Segunda Guerra Mundial hasta último momento, cuando el gobierno de Perón declaró la guerra a fin de obtener la admisión en las Naciones Unidas.

Las enseñanzas de Prebisch continuaron resonando en Argentina y otros países de América Latina a lo largo de gran parte de la segunda mitad del siglo XX. La principal influencia que Prebisch tuvo sobre la política económica era que la relación de intercambio de productos agrícolas se había vuelto en contra de los países exportadores como Argentina, y que se convertirían progresivamente dependientes de la industria importada.<sup>(12)</sup> La respuesta política correcta a esta dependencia era la de construir una capacidad industrial nacional. Este argumento no perdió su capacidad de persuasión hasta el decenio de 1990, cuando las políticas fiscales neoliberales se pusieron de moda y, en la primera década del siglo XXI, cuando los precios de los productos básicos se dispararon, haciendo que las exportaciones agrícolas fueran centrales para el crecimiento económico en Argentina y otros países.

Durante el período de recurrentes dictaduras militares (1955 a 1983), hubo una persistente miopía en la política exterior. Entre otros, el caso más notable fueron las declaraciones públicas realizadas en la década de 1960 (**N.T. es década de 1970**) por el Ministro del Interior, el general Harguindeguy, quien se refirió a Brasil como una nación de monos que los argentinos no debían tomar en serio, en su disputa sobre el nivel del agua detrás de las nuevas presas en los afluentes del Río de la Plata. A finales de la década de 1970, el gobierno argentino casi fue a la guerra con Chile sobre el acceso al estrecho de Beagle. El episodio más significativo, por supuesto, fue la invasión de las Islas Malvinas en 1982. En ese caso, los argentinos demostraron que no entendían el valor de tener una visión del mundo que concordara con la realidad empírica; Argentina no tenía ninguna comprensión de los intereses estratégicos británicos o estadounidenses y sus capacidades en relación con las de Argentina, y esta miopía costó la vida de muchos argentinos. Hubo una lucha contra el movimiento que surgió durante este tiempo, un intento de insertar realismo y consideraciones geopolíticas empíricas en la discusión de la política de seguridad. Gugliemeli, un general retirado que publicó una revista llamada Estrategia, lideraba este movimiento. En el aspecto civil, una organización que se inspira en el Consejo de Relaciones Exteriores en Nueva York (**Council of Foreign Relations in New York**), es decir, CARI, fue creado para promover la discusión de los asuntos internacionales.

El retorno a la democracia en 1983 trajo las primeras señales de que la miopía y la ausencia de responsabilidad podrían estar llegando a su fin. El presidente Alfonsín mezcló principismo con algo de realismo, y se le ocurrió una forma de idealismo que conserva un elemento de la nostalgia histórica que, inevitablemente, crea tensión entre la Argentina y los EEUU. Alfonsín declaró que la Argentina era una nación débil, una nación en desarrollo, y que debía comportarse como tal. Al mismo tiempo, comenzó un acercamiento histórico con Brasil, poniendo fin a la competencia nuclear entre los dos países y firmó los primeros acuerdos que abrieron camino al Mercosur. Al

mismo tiempo, sin embargo, demostró la influencia de principismo en su política hacia Cuba, que no podía tener otras consecuencias que ser irritantes para los Estados Unidos. Carlos Menem fue un paso más allá, cambiando al insistir en que la Argentina tenía que alinearse con los EEUU, en lugar de estar en su contra. Sin embargo, esta aparente ruptura con las tradicionales ASC fue menos radical de lo que parecía, porque Menem creía que tal alineación sería el medio para alcanzar la difícil grandeza de la Argentina. Su ministro de Relaciones Exteriores, Guido Di Tella, no tenía tales ilusiones, y veía el mundo con una claridad excepcional. Su objetivo era hacer de Argentina un socio confiable pero sin complicaciones. Se abrió paso a través de la solución final de las numerosas disputas fronterizas con Chile, negoció el final del proyecto de misiles Cándor que había irritado tanto a Brasil y a los EEUU y revirtió la historia del voto argentino en las Naciones Unidas, donde durante cuarenta años, la Argentina votó en contra de los EEUU, votando en contra de Libia, Yemen y Cuba. Además, durante este período, por primera vez, los programas de posgrado en relaciones internacionales se establecieron tanto en universidades públicas como privadas (13). A largo plazo, estos programas de graduaciones y las conexiones con el mundo exterior que provee Internet crearon una nueva generación de argentinos que fueron capaces de percibir un mundo más allá de la historia, la cultura, el modo de pensar tradicional, y las propias fronteras.

Mientras tanto, in embargo, la corriente de Kirchner ha retornado la política exterior argentina a ser un instrumento de la política interna, y ha sumido al país en un estado de irrelevancia en la comunidad internacional.

## **Variables sociales, políticas, y culturales y Cultura Estratégica**

Los cuidadores y proveedores de la ASC son el presidente en ejercicio y su círculo íntimo. Tanto los militares como el Ministerio de Relaciones Exteriores como institución están ausentes en el diseño y creación de la defensa y la política exterior. En el mejor de los casos, su papel es simplemente aplicar la política que se transmite desde la rama ejecutiva, aunque a veces incluso se omite en esta etapa del proceso. Sin embargo, en ningún caso funcionarios de carrera (militar o civil) están en el Ministerio de Defensa o en las Fuerzas Armadas, o funcionarios de carrera en el Ministerio de Relaciones Exteriores, que les permita jugar un papel activo en el diseño e implementación de las políticas clave en este campo político (15).

---

(13) Tulchin.

(14 )Deborah L. Norden, «La despolitización delo militar y la desmilitarización de la politica: Las Fuerzas Armadas y laCultura Estratégica de la Argentina post autoritaria» («[Depoliticizing the Military and De-Militarizing Politics: The Armed Forces andStrategic Culture in Post-Authoritarian Argentina](#),»), documento preparado para el Tallerde Cultura Estratégica Argentina ([Argentina Strategic Culture Workshop](#)), Florida International University, Miami, FL, 2010.

(15) Carlos H. Waisman, «Visiones del Mundo de la Élite Argentina y sus implicaciones para la política exterior y militar» («[Elite Worldviews in Argentina and Their Implications for Foreign and Military Policy](#)»)documento preparado para el Tallerde Cultura Estratégica Argentina ([Argentina Strategic Culture Workshop](#)), Florida International University, Miami, FL, 2010.

Con la ausencia de las Fuerzas Armadas y / o el Ministerio de Relaciones Exteriores como instituciones relevantes en el proceso de formulación de políticas, la ASC está determinada por el actual presidente y su clave de cofianza. Como resultado de ser creado y abastecido por el presidente y su círculo íntimo, la ASC está fuertemente influenciada por el pragmatismo político y la mentalidad cortoplacista que guía el comportamiento de la élite política argentina en el poder. Durante una administración presidencial, los detalles de la ASC van a cambiar un poco debido a las necesidades nacionales de política, pero cuando hay una alteración en el control de la presidencia (por ejemplo, un nuevo presidente), los datos de la ASC se pueden esperar cambien, a veces dramáticamente. De todos modos, es importante recordar que los principales determinantes subyacentes de la conducta de élite en la Argentina se mantienen relativamente constantes a través de las administraciones presidenciales (especialmente administraciones peronistas). Las políticas de exterior y de defensa son por lo tanto, impulsadas por las necesidades inmediatas en política interna, donde a su vez, la prioridad elemental es para retener y aumentar el grado de poder presidencial y el control sobre el sistema político a través de dominio sobre la gestión y distribución de los recursos, con pragmatismo, el precepto primordial para los políticos. En suma, las políticas exterior y de defensa en la mente de las élites argentinas son simplemente herramientas que se utilizarán para promover a corto plazo los objetivos políticos nacionales.

Algo que ha sido norma en el análisis del país, pero que ha sido minimizado en los últimos decenios (debido a que el proceso terminó hace varias décadas) es el hecho de que Argentina es un país de inmigración europea de masas, la mayoría de su población (incluyendo la gran mayoría de las élites y clases medias) es el producto de la inmigración a gran escala de Italia, España y Europa Central y Oriental, que tuvo lugar entre 1860 y 1930.<sup>(16)</sup> Este hecho tiene al menos dos implicaciones importantes para la ASC. En primer lugar, las élites y los miembros de las clases medias no se ven a sí mismos como portadores de identidades indígenas que han sido sometidos o destruidos por la colonización europea, o de las culturas mestizas que combinan los valores europeos y no europeos. En segundo lugar, las élites contemporáneas y los intelectuales son conscientes de que sus antepasados se trasladaron a la Argentina, porque, dos o tres generaciones atrás, el nivel de vida y oportunidades para la movilidad social fueron mejores que en los países de origen. Además, son, en relación con los ciudadanos de otros países de América Latina, particularmente sensibles a la posición relativa de su país en relación a los países desarrollados -sus tierras ancestrales en particular- y se sienten relativamente privados si el resultado de estas comparaciones es negativo para la Argentina.

Argentina fue un país muy próspero hasta la Segunda Guerra Mundial, pero en general ha ido disminuyendo desde entonces. En el inicio de la Primera Guerra Mundial, el PBI (GDP) per cápita de Argentina era comparable al de Suiza. En el momento de la Gran Depresión, todavía era el doble de Italia. A mediados de la década de 1960, fue casi tres veces mayor que el de Brasil y un tercio más alto que el de Chile. Hoy, en el país, el PBI per cápita es 16% menor que el de Brasil y el 21% más bajo que el de Chile. Este hecho tiene una implicación importante para las identidades colectivas: movilidad individual descendente genera sentimientos de ira y resentimiento, y a menudo la búsqueda de explicaciones que racionalizan el hecho de culpar a otros por la propia situación. Es lógico esperar que la movilidad descendente colectiva tenga efectos similares.

El Estado es débil en todas sus capacidades, ya sea coercitivas, extractivas, de desarrollo, de regulación y de distribución. Esto no siempre fue así, en un tiempo, el Estado era fuerte, y sus

---

(16) Waisman.

capacidades eran sustanciales en la mayoría de las áreas. Tras la unificación del país, a mediados del siglo XIX, fue el Estado que incorporó al país en la economía mundial como exportador a gran escala de productos alimenticios, atrayendo una inmigración europea masiva, y estableció una política liberal y democrática. A mediados del siglo XX, de nuevo un Estado fuerte revirtió algunos de estos rasgos al embarcarse en una economía autárquica y poniendo en marcha un régimen corporativo-populista. Pero el debilitamiento del Estado ha sido el correlato de la decadencia económica de las últimas décadas.

La importante implicación de este hecho para la ASC es que, especialmente en la última década, la Argentina no tiene más una continua y sistemática, política exterior. (17) La famosa frase pronunciada por Henry Kissinger acerca de Israel en la década de 1970 («No tienen una política exterior. Toda su política es interna») ( «It does not have a foreign policy: [a]ll its policy is domestic») se aplica a Argentina. (18) Tres ejemplos son: el permiso concedido a los aliados del ala izquierda del gobierno para llevar a cabo manifestaciones anti-Bush en gran escala durante la Cumbre de las Américas en Argentina en 2005, la aquiescencia a un bloqueo de tres años del puente internacional con Uruguay porque ONGs ambientalistas se opusieron a una fábrica de papel en la frontera (cuya actividad contaminante no había sido demostrado), y la nacionalización de Aerolíneas Argentinas, controlada por los españoles, en parte a instancias de los sindicatos. En cada uno de estos casos, el gobierno satisfizo o apaciguó grupos nacionales (algunos de poca importancia), pero estas decisiones han tenido costos importantes para las relaciones internacionales del país.

Otra faceta de la relación entre las élites y la ASC es el de la inusual posición de los militares dentro del Estado. Esta posición ha sido peculiar en las últimas décadas (pero muy común en América Latina): entre la Segunda Guerra Mundial y la década de 1980, los militares fueron un segmento autónomo del aparato estatal, que gobernaban ya sea directamente a través de regímenes autoritarios o se comportaban como árbitros de la legitimidad o eficacia de los gobiernos civiles.(19) Si bien se podría argumentar que en el golpe de 1955, que derrocó a Juan Perón, el ejército actuó como representante de una coalición de fuerzas sociales, tanto de élite y no de élite, que lo incitó a la acción, no hay tesis de este tipo que se ajusten a los hechos en relación con los golpes de estado de 1943, 1966 y 1976. En cada caso, hubo fuerzas sociales que apoyaron los golpes de estado o que estuvieron de acuerdo con él, pero todos ellos fueron actos de la organización militar que actuando como un agente autónomo estableciera gobiernos bajo su total control.

Para entender la situación actual de los militares en el Estado, es importante hacer una referencia a uno de estos regímenes, aquel en el poder desde 1976 hasta 1983. Su comportamiento fue muy diferente al de sus homólogos de Chile, Brasil y Uruguay en ese momento, en dos aspectos principales. En primer lugar, su lucha contra los grupos armados, marxista y peronistas de izquierda, en este caso (que se llamaban a sí mismos «guerrilleros», pero nunca ejercieron control sobre algún territorio), ejercen la violencia fuera de los parámetros legales en una escala mucho mayor que en los otros países, como el asesinato o «desaparición» de miles de personas, que en muchos casos no tenían vínculos conocidos con los insurgentes. También se apropiaron de cientos

---

(17) Waisman.

(18) Waisman. Ver Tulchin

(19) Ver Norden, Waisman.

de bebés y practicaron el saqueo generalizado de la propiedad privada. En segundo lugar, este régimen practicó una política exterior imprudente. En 1978, casi se embarcó en una guerra con Chile por una disputa fronteriza menor, conflicto que fue frustrado a último momento por la intervención internacional. En 1982, el gobierno provocó una guerra con Gran Bretaña, también en relación con una disputa de larga data acerca de la soberanía sobre las Falkland Islands (Islas Malvinas ). La derrota inequívoca en una guerra que los militares habían iniciado pero que no estaban preparados para luchar eficazmente contribuyó a su deslegitimación, en ambos sentidos, el político y el profesional. Fue como consecuencia del fallo de su liderazgo, que los militares perdieron la voluntad de continuar en el poder, y que cualquiera haya sido el consentimiento que tenían en algunos sectores de la sociedad se evaporó.

Tras la restauración del gobierno civil, las filas militares se cerraron en defensa de los autores de hechos ilícitos y de los oficiales que habían ordenado o permitido la comisión de estos actos. Por lo tanto, cuando las autoridades civiles ordenaron a los jueces militares que juzgaran a estos individuos, las actuaciones fueron superficiales y terminaron en exculpación. Cuando el poder judicial civil llevó a cabo los juicios, los oficiales militares en servicio activo, se movilizaron y manifestaron a favor de la exculpación de los acusados. Se tardó más de una década, junto con insistencia intensa por parte de funcionarios civiles y políticos, para lograr que el liderazgo militar reconociera finalmente las violaciones de los derechos humanos bajo su régimen. En las últimas dos décadas, la reafirmación del control civil sobre los militares fue gradual y difícil, pero se ha completado sustancialmente en este momento.

La consecuencia de este hecho para la ASC es que los miembros de la élite, así como al público en general, tienen una fuerte renuencia a fortalecer a los militares, y mucho más, a utilizar la fuerza militar como instrumento de política exterior, incluso en un forma latente (por ejemplo, al tratar de reducir la brecha estratégica con Brasil, aumentada por las compras de armas a gran escala de este país, o para mantener la paridad militar con Chile). La razón, por supuesto, es el temor de dar un nuevo impulso a una amenaza latente para la democracia, un sentimiento mucho más intenso en la Argentina que en Brasil o en Chile. De hecho, los militares han sido funcionalmente desactivados, y no está claro si incluso entrenan para contingencias basadas sobre hipótesis de conflicto con otras naciones.

## Las Visiones del Mundo de la Élite en el presente

Durante el último cuarto de siglo, la comprensión de la élite política de la identidad nacional y la posición del país en el mundo se puede resumir en tres proposiciones, que se entienden de distinta forma por las diferentes facciones de la élite.

En **primer** lugar, en términos de su economía, la Argentina está relativamente atrasada, país periférico, un estatus que la política del gobierno puede restablecer. En **segundo** lugar, se trata de una nación democrática, y la democracia es la única forma aceptable de gobierno. En **tercer** lugar, la política exterior del país debe descansar en tres principios centrales: la no intervención, la confianza en las Naciones Unidas y los tratados internacionales, y el rechazo del uso de la fuerza en las relaciones internacionales.(20 )

---

(20) Waisman.

Además de estas proposiciones, Mark Jones señala que la principal preocupación de mantener el control de su territorio (o de obtener el control, si se perdiera) hace a los políticos argentinos extremadamente pragmáticos, con acceso a los recursos financieros mucho más importantes que las preferencias políticas o ideológicas del público. Esto no quiere decir que la ideología no es importante en Argentina, sino cuando se ven obligados a elegir entre los recursos («caja» en la política Argentina vernácula) y las preferencias ideológicas, la inmensa mayoría de los políticos argentinos optará por la primera. Tal pragmatismo es especialmente importante entre los Peronistas, que han sido especialmente dominantes en la vida política argentina en los últimos veinte años. El Peronismo es tanto un movimiento político (los peronistas están activos en una serie de diferentes partes del espectro político) y una cultura política que pone la máxima prioridad en estar en el poder; ser un peronista significa dar prioridad a tener el control del poder ejecutivo (presidente, gobernador, alcalde) a toda costa.(21)

Volviendo a las tres propuestas mencionadas anteriormente, en términos de los debates de política exterior estadounidense, en estos principios se combinan elementos del aislacionismo y el internacionalismo liberal. Estas propuestas representan la compartida «caja de herramientas» de los valores que diferentes grupos pueden invocar para justificar las políticas, y son la fuente de la cual derivan sus principios diversas ideologías y doctrinas de política exterior. Sin embargo, la élite está fracturada en términos de los valores que subyacen en la ASC, y pueden ser concebidos en términos de dos extremas visiones del mundo típico-ideales que, con el fin de evitar la ambigüedad de etiquetas políticas o ideológicas y la falacia de la concreción fuera de lugar, pueda ser definida la «Argentina como un mercado emergente» (**«Argentina as an emerging market»**) y «Argentina como parte del Sur global». (**« Argentina as part of the global South.»**)

La primera proposición concierne a una interpretación extrema del atraso, es decir, «mercados emergentes», sostiene que los principales obstáculos para la prosperidad del país son internos (debilidad de los derechos de propiedad y el estado de derecho, políticas económicas proteccionistas y estatistas, niveles inadecuados de educación, etc.), y que a través de la corrección de estas deficiencias y una economía abierta, es decir, la participación en el comercio y las inversiones internacionales, la Argentina podría unirse al club de los países ricos. Esta interpretación visualiza la globalización como una oportunidad para facilitar el progreso del país en relación con otros estados. La visión opuesta se basa en la premisa de que la Argentina pertenece al Sur global, y que los principales obstáculos para su progreso son externos. El subdesarrollo del país es el resultado de su dependencia, que surge de la organización de la economía mundial. En esta visión, los patrones de desigualdad en los intercambios con los países ricos, las inversiones de explotación por las corporaciones multinacionales, y las políticas financieras de los países ricos necesariamente genera pobreza en la periferia, la Argentina incluida. A la prosperidad se pudo llegar a través de políticas proteccionistas (de las cuales la industrialización por sustitución de importaciones de posguerra es el modelo) y la integración económica con otros países de América Latina. Dado que la Argentina es víctima de la división internacional del trabajo, la globalización es más una amenaza que una oportunidad.

En general, los sectores de la élite soportan la democracia, pero las diferentes facciones de la élite entienden este concepto de muy diferentes maneras.(22) Estos tipos ideales son marcos

---

(21) Mark P. Jones, «Élites políticas de Argentina, política y cultura estratégica» (**«Argentine Political Elites, Politics, and Strategic Culture»**) documento preparado para el Taller de Cultura Estratégica Argentina Florida International University.

(22) Waisman.

culturales muy coherentes, que corresponden aproximadamente a lo que comúnmente se conoce como el liberal (tanto en el sentido económico y político del término) e ideologías populistas. En la Argentina contemporánea, existe un acuerdo sobre el hecho de que la democracia incluye competencia electoral, derechos políticos de la oposición y libertades políticas básicas (de expresión, organización, etc.) Sin embargo, hay afinidad entre la posición «mercados emergentes» y una comprensión republicana de la democracia, que implica una firme subordinación del Gobierno y las élites a la ley y, en un régimen presidencialista como la Argentina, una fuerte división de poderes. Esto, a su vez, presupone un presidente con limitada capacidad legislativa, y un Congreso y poder judicial autónomo, este último con robustos poderes de revisión legal. La posición de «Sur global», por el contrario, tiende a concebir a la democracia de una forma plebiscitaria. Esto implica una fuerte preeminencia del poder ejecutivo en relación con los otros dos poderes del Estado, y una comprensión instrumental y flexible de la ley.

En relación a la política exterior, ambas posiciones adhieren firmemente al principio de no intervención. Sin embargo, los partidarios de la visión del mundo de «mercados emergentes» tratan de conciliar este principio con su objetivo de buscar la adhesión al club de las naciones industriales (un símbolo de lo que sería unirse a la OECD (OCDE), como lo han hecho o están en proceso de hacerlo, México, Chile y Brasil). Por esta razón, sus preferencias de política exterior a menudo son más pro-occidentales que las del segmento «Sur global». La visión del mundo de este último, por el contrario, formula, en la práctica, algo similar a la Doctrina Monroe del siglo XIX: la no intervención, básicamente, significa que las potencias extranjeras (y sobre todo de los EE.UU) no deben intervenir en los asuntos internos de los países de América Latina. Dentro de la región, algunas formas de intervención podrían ser necesarias a fin de preservar la independencia o instituciones de América Latina. Así, el actual gobierno argentino ha condenado acuerdo militar de Colombia con los EE.UU. (porque este acuerdo le da acceso a tropas Americanas a bases militares colombianas), ha roto las relaciones diplomáticas con Honduras tras el derrocamiento del Presidente Zelaya, y no ha reconocido la administración del sucesor Lobo.

Estos tipos ideales son marcos culturales bastante coherentes, que corresponden aproximadamente a lo que comúnmente se conoce como las ideologías liberal (tanto en el sentido económico y político del término) y populista. En la Argentina contemporánea, la mentalidad de la administración Kirchner, el sector del peronismo que lo apoyan, y los grupos más importantes a la izquierda del actual gobierno se podrían considerar una versión moderada de la visión del mundo del «Sur global». La posición del «mercado emergente», por el contrario, sería una buena aproximación a la mentalidad del anterior gobierno de De la Rúa, y actualmente a la visión del mundo de un gran segmento de la oposición a Kirchner (la mayor parte del peronismo anti Kirchner, del radicalismo y otros partidos de centro).

Sin embargo, a pesar de que los marcos ideológicos pueden ser coherentes, las personas y grupos que los llevan no son necesariamente lo mismo. A menudo, individuos, partidos y gobiernos combinar preferencias de valor, a veces incoherentes e incompatibles. Grupos importantes dentro de la oposición peronista al gobierno, y algunos radicales, así, conciben la democracia en una forma plebiscitaria, y muchos radicales y otras fuerzas de oposición (como los Socialistas) culpan del atraso del país a las fuerzas externas, un argumento típico de la posición del «Sur global». El primer gobierno democrático de Raúl Alfonsín, representaba en muchos aspectos, la visión del mundo del «mercado emergente», pero su panorama de la economía le debía mucho a los argumentos de la dependencia. En la década de 1990, el gobierno de Carlos Menem adhirió de forma coherente en sus perspectivas económicas y su política exterior a la posición de los

culturales muy coherentes, que corresponden aproximadamente a lo que comúnmente se conoce como el liberal (tanto en el sentido económico y político del término) e ideologías populistas. En la Argentina contemporánea, existe un acuerdo sobre el hecho de que la democracia incluye competencia electoral, derechos políticos de la oposición y libertades políticas básicas (de expresión, organización, etc.) Sin embargo, hay afinidad entre la posición «mercados emergentes» y una comprensión republicana de la democracia, que implica una firme subordinación del Gobierno y las élites a la ley y, en un régimen presidencialista como la Argentina, una fuerte división de poderes. Esto, a su vez, presupone un presidente con limitada capacidad legislativa, y un Congreso y poder judicial autónomo, este último con robustos poderes de revisión legal. La posición de «Sur global», por el contrario, tiende a concebir a la democracia de una forma plebiscitaria. Esto implica una fuerte preeminencia del poder ejecutivo en relación con los otros dos poderes del Estado, y una comprensión instrumental y flexible de la ley.

En relación a la política exterior, ambas posiciones adhieren firmemente al principio de no intervención. Sin embargo, los partidarios de la visión del mundo de «mercados emergentes» tratan de conciliar este principio con su objetivo de buscar la adhesión al club de las naciones industriales (un símbolo de lo que sería unirse a la OECD (OCDE), como lo han hecho o están en proceso de hacerlo, México, Chile y Brasil). Por esta razón, sus preferencias de política exterior a menudo son más pro-occidentales que las del segmento «Sur global». La visión del mundo de este último, por el contrario, formula, en la práctica, algo similar a la Doctrina Monroe del siglo XIX: la no intervención, básicamente, significa que las potencias extranjeras (y sobre todo de los EE.UU) no deben intervenir en los asuntos internos de los países de América Latina. Dentro de la región, algunas formas de intervención podrían ser necesarias a fin de preservar la independencia o instituciones de América Latina. Así, el actual gobierno argentino ha condenado acuerdo militar de Colombia con los EE.UU. (porque este acuerdo le da acceso a tropas Americanas a bases militares colombianas), ha roto las relaciones diplomáticas con Honduras tras el derrocamiento del Presidente Zelaya, y no ha reconocido la administración del sucesor Lobo.

Estos tipos ideales son marcos culturales bastante coherentes, que corresponden aproximadamente a lo que comúnmente se conoce como las ideologías liberal (tanto en el sentido económico y político del término) y populista. En la Argentina contemporánea, la mentalidad de la administración Kirchner, el sector del peronismo que lo apoyan, y los grupos más importantes a la izquierda del actual gobierno se podrían considerar una versión moderada de la visión del mundo del «Sur global». La posición del «mercado emergente», por el contrario, sería una buena aproximación a la mentalidad del anterior gobierno de De la Rúa, y actualmente a la visión del mundo de un gran segmento de la oposición a Kirchner (la mayor parte del peronismo anti Kirchner, del radicalismo y otros partidos de centro).

Sin embargo, a pesar de que los marcos ideológicos pueden ser coherentes, las personas y grupos que los llevan no son necesariamente lo mismo. A menudo, individuos, partidos y gobiernos combinar preferencias de valor, a veces incoherentes e incompatibles. Grupos importantes dentro de la oposición peronista al gobierno, y algunos radicales, así, conciben la democracia en una forma plebiscitaria, y muchos radicales y otras fuerzas de oposición (como los Socialistas) culpan del atraso del país a las fuerzas externas, un argumento típico de la posición del «Sur global». El primer gobierno democrático de Raúl Alfonsín, representaba en muchos aspectos, la visión del mundo del «mercado emergente», pero su panorama de la economía le debía mucho a los argumentos de la dependencia. En la década de 1990, el gobierno de Carlos Menem adhirió de forma coherente en sus perspectivas económicas y su política exterior a la posición de los

«mercados emergentes» (incluyendo, en política exterior, el elemento de realismo que implica la participación simbólica del país en la Guerra del Golfo), pero su interpretación de la democracia era bastante plebiscitaria. Por último, la versión del gobierno de Kirchner de «la Argentina como un país del Sur global» es relativamente moderada, en el contexto Suramericano, incluso si la Argentina coordina su política exterior con Venezuela, trata de mantener relaciones de amistad con Brasil y mantener la confrontación con EE.UU. en un nivel bajo. (23)

Por otra parte, los Kirchner no han llevado a cabo nacionalizaciones amplias de empresas extranjeras (Como su aliado Chávez), que reconocen la separación de poderes en mayor medida que los típicos regímenes populistas en la región, y su política exterior no implica incorporación al ALBA, la alianza de los regímenes populistas.

## **Perspectivas**

Los países cuyas élites políticas están fracturadas en términos de su visión del mundo, es probable que experimente oscilaciones periódicas del péndulo político ( políticas de seguridad nacional incluidas), como cambios de poder de un segmento a otro. Este es el caso en Argentina: las evidencias en este punto indican que los Kirchner no van a ganar las próximas elecciones presidenciales en 2011. Por lo tanto, los sectores de la élite, cuyos valores están cerca de la posición de los «mercados emergentes» es probable que controlen el gobierno en la próxima administración. Sin embargo, a medida que la base cultural del valor de esta fractura permanece, el péndulo es probable que oscile hacia atrás hacia las políticas populistas en algún momento en el futuro.

En cuanto al lugar de los militares dentro del Estado, es razonable esperar que, en la próxima década, haya una gradual normalización de las relaciones entre el gobierno civil y las fuerzas armadas. Dentro de la élite política, la memoria de la autonomía militar está condenada a desaparecer, y también la cultura de la tutela de los militares. Por otra parte, en los próximos años, todos los oficiales que estaban en servicio activo durante el régimen militar se habrán retirado, y los juicios de los oficiales acusados de violaciones de derechos humanos terminarán. De todas maneras, los acusados más importantes en estos juicios están en sus tardíos 70 u 80 años. Una vez que las relaciones cívico-militares se hayan regularizado, el gobierno, con toda probabilidad tratará de restaurar o mejorar el equilibrio estratégico con Chile y Brasil, una política que requiere una importante adquisición de armas y la reactivación de las hipótesis standard de conflicto.(24)

## **Geopolítica y Cultura Estratégica**

El análisis de los elementos de geopolítica argentinos en la formación, evolución y estado actual de su ASC pone de manifiesto dos perspectivas complementarias. Una hace hincapié en una continuidad lineal desde su independencia, basada en cinco elementos constitutivos: la geografía, la historia, el proceso de formación del Estado y la consolidación del territorio nacional, las

---

(23) Waisman.

(24) Waisman.

relaciones económicas con el mundo, y la composición demográfica de su población.(25) En esta sección del informe, sólo los tres primeros elementos son discutidos y analizados en profundidad. Las variables económicas y demográficas se discuten en la sección de variables sociales y geoeconómicas de este informe.

La segunda perspectiva pone de relieve el carácter evolutivo del pensamiento estratégico de Argentina, particularmente desde el advenimiento del peronismo en la perspectiva de los '40.(26) identificando, por un lado, la polarización de la sociedad argentina entre el sector agrícola y el modelo de industrialización por sustitución de importaciones. Este cisma previno que cualquier miembro de la élite socio-política lograra el dominio decisivo sobre la decisión de implementar un modelo de desarrollo y establecer claramente el papel apropiado de la Argentina en el mundo. Por otro lado, el análisis evolutivo mantiene, curiosamente, que si bien la polarización social prevalece en otros ámbitos de la sociedad argentina, la institución militar fue capaz de disfrutar de una autonomía predominante significativa sobre todas las cuestiones militares, la definición de la estrategia, las orientaciones geopolíticas, los principios rectores para el uso de la fuerza. En resumen, las fuerzas armadas argentinas fueron fundamentales para la cultura estratégica del país, en particular desde 1940 hasta la llegada de la democracia en 1983.

## Geografía, historia y consolidación territorial

La geografía y la política internacional en el Cono Sur han sido influidas en la continuidad de la ASC. El territorio nacional es el producto de un largo proceso de interacción entre la delimitación de sus fronteras y su ocupación, el asentamiento en dicho territorio y los vínculos productivos con el interior.

Cuando los españoles llegaron a América, el actual territorio argentino estaba escasamente poblado (aproximadamente 330.000 personas vivían allí): no habían grandes culturas precolombinas, solamente grupos de encuentro nómades. Salvo en el noroeste, donde determinados asentamientos se integraron en los confines del Imperio Inca, no hubo ciudades aborígenes. El territorio estaba en gran parte deshabitado.

La división del continente americano entre los imperios español y portugués, en primer lugar por el Papado en 1493 y la segunda por el Tratado de Tordesillas el 7 de junio de 1494, fue insuficiente para evitar que los portugueses ocuparan territorios al oeste de los acordados por la demarcación. De hecho, la misión de Juan Díaz de Solís, la cual llevó al descubrimiento del Río de la Plata en 1516, fue el producto de la preocupación de los españoles por la presencia de Portugal en América del Sur y su interés en la búsqueda de una travesía oceánica hacia el este (**N.T. Oeste**). La competencia entre los dos imperios por el territorio al este y noreste de la actual Argentina perduró durante todo el período colonial y las primeras décadas del siglo XIX, incluso después de la independencia de la Argentina en 1810. Además de la rivalidad portuguesa, el imperio español estaba preocupado también por la participación de los holandeses, británicos, y franceses en la región.

---

(25) Alberto E. Dojas, «La Cultura Estratégica en la Argentina», documento preparado para el Taller de Cultura Estratégica Argentina ([Argentina Strategic Culture Workshop](#)), FIU, 2010.

(26) Rut Diamit, «Pensamiento estratégico en Argentina,» documento preparado para el Taller de Cultura Estratégica Argentina ([Argentina Strategic Culture Workshop](#)), FIU, 2010.

Las acciones del imperio español contra otros poderes en lo que hoy es Argentina fueron sobre todo de carácter defensivo. España prefirió la negociación, la contención y la disuasión a la guerra. El uso de la fuerza por parte de España fue muy limitado, y se utilizó en determinadas circunstancias, para prevenir la expansión portuguesa y los intentos de los británicos y holandeses para establecer bases militares en el continente o en las islas adyacentes a este territorio. La tardía creación del Virreinato del Río de la Plata en 1776 se debió tanto a los intereses estratégicos, como al objetivo de preservar el monopolio del comercio sobre la competencia de otras potencias europeas. La presencia militar española en la zona, sin embargo, siguió siendo baja. Como se discute más adelante, este concepto de defensa territorial trascendió la guerra de independencia y se ha mantenido constante en la ASC.

Con posterioridad al proceso de obtención de la independencia del dominio español en 1810, varias áreas, anteriormente parte de los virreinos del Río de la Plata y del de Perú, obtuvieron su independencia después de haber sido liberadas por los ejércitos de las Provincias Unidas del Río de la Plata. Argentina fue capaz de retener la mitad del territorio anteriormente ocupado por el Virreinato del Río de la Plata. Esto promovió la creencia popular de que el país había perdido territorio como resultado de ambas: las derrotas militares y la ineptitud en las negociaciones diplomáticas. La consolidación definitiva de Argentina en última instancia, culminó en el siglo XX, con la exclusión de las Islas Malvinas y otros territorios en disputa en el Atlántico Sur. Por tanto, es instructivo a continuación examinar o poner de relieve los principales acontecimientos que conducen a la consolidación de la Argentina.

En 1825, la única guerra entre Argentina y Brasil comenzó. La guerra entre Argentina y Brasil o Guerra Cisplatina fue un conflicto armado a través de una zona conocida como la Banda Oriental o «Eastern Shore» (más o menos el Uruguay actual), entre las Provincias Unidas del Río de la Plata y el Imperio del Brasil como secuela de la emancipación de las Provincias Unidas de España. Esta guerra llevó a la independencia negociada de la República Oriental del Uruguay, como un «estado tapón», impidiendo de esta manera el acceso de Brasil al Río de la Plata y al Sur del Río Uruguay. Un tratado bilateral en 1857, y un laudo arbitral por el presidente Grover Cleveland, de EEUU, establecieron el resto de la frontera con Brasil el 5 de febrero de 1895.

La frontera con el Paraguay fue consecuencia directa de la Guerra de la Triple Alianza, también conocida como la Guerra del Paraguay (y en Paraguay como la Gran Guerra). Esta guerra se libró desde 1864 hasta 1870 entre Paraguay y los países aliados de la Argentina, Brasil y Uruguay. Ha causado más muertes que cualquier otra guerra de América del Sur y particularmente devastado al Paraguay, matando a la mayoría de su población masculina. Esta guerra fue la última confrontación militar para resolver límites entre los herederos de los imperios español y portugués. Como resultado de complejas negociaciones entre las partes en conflicto, tras la derrota de Paraguay, Argentina ganó, a través del Tratado de 1876, el territorio, cerca del río Pilcomayo, y algunas islas de valor estratégico para el control de los ríos Paraná y Paraguay. Un laudo arbitral del presidente de EEUU, Rutherford Hayes del 12 de noviembre de 1878 concedió al Paraguay el territorio al norte del río Pilcomayo. La guerra con el Paraguay fue la última guerra librada por las fuerzas armadas argentinas hasta el estallido de las hostilidades contra el Reino Unido en las Islas Malvinas en 1982.

A pesar de los esfuerzos de los tres ejércitos sucesivos enviados desde Buenos Aires a derrotar a las fuerzas imperiales españolas, Bolivia obtuvo su independencia en 1825 con la intervención de las fuerzas de Bolívar. Argentina apoyó la independencia de Bolivia. Sin embargo, un área que

comprende los departamentos de Tarija y Potosí fue el centro de varias disputas interestatales militarizadas entre Argentina y Bolivia. El territorio en disputa fue finalmente asignado a Bolivia como resultado de un tratado firmado en 1889, que intercambiaba territorio en la Puna de Atacama que Bolivia había perdido durante la guerra del Pacífico de 1879-1884 con Chile.

Argentina y Chile comparten una frontera de más de 5.000 km. La demarcación definitiva de esta frontera se completó a finales del siglo XX. Durante esta debilitada negativa, Argentina tuvo **cuatro** objetivos estratégicos: establecer como rangos la cordillera de los Andes como límite natural, preservar la Patagonia al este de los Andes, garantizar el paso libre al Océano Pacífico, y poseer parte de la Isla Grande de Tierra del Fuego y las islas más al sur. Argentina logra estos cuatro objetivos al final del siglo XX, después de casi dos siglos de conflictos y negociaciones.

En 1843, Chile estableció una fortaleza llamada «Fuerte Bulnes» en el área del Estrecho de Magallanes. Esta acción dio lugar a una protesta por la Argentina y el comienzo de un debate sobre los límites entre los dos países. La disputa se resolvió con la adopción del Tratado de Límites de 1881. Este tratado estipulaba que los picos más altos de los Andes establecerían la línea divisoria entre ambos países. Con este criterio se fijan límites para dividir las aguas territoriales en el Atlántico y el Océano Pacífico y en el Estrecho de Magallanes, la Isla Grande de Tierra del Fuego, y otras islas al sur del Canal de Beagle. El uso de los picos más altos de los Andes para establecer los límites territoriales entre Argentina y Chile dio lugar a una serie de discrepancias que se resolvieron en última instancia, durante el transcurso del siglo XIX a través de la negociación y el arbitraje. Esto permitió a la Argentina consolidar su presencia en la Puna de Atacama y prevenir la presencia de Chile en las laderas orientales de los Andes. Sin embargo, dos hechos diferentes crearon situaciones de conflicto entre los dos países. En primer lugar, una carrera armamentista alcanzó su punto máximo alrededor de 1900, en el cual la Argentina desarrolló un ejército moderno y una mayor capacidad naval para estar a nivel con el formidable poder naval de Chile. En segundo lugar, la crisis del Canal de Beagle, en 1977 se debió principalmente al error de la dictadura militar argentina al no reconocer la sentencia de la Corona Británica en 1977 sobre las islas al sur del Canal de Beagle. Esta crisis se intensificó, se volvió fuera de control y, finalmente, llevó a ambos países al borde de la guerra en 1978. Ambas crisis se resolvieron a través de negociaciones mediadas. La solución a la carrera de armamentos con Chile allanó el camino para un acuerdo entre Argentina, Brasil y Chile en 1915 que consolidaba un balance razonable de poder para la Argentina en el Cono Sur.

Dos conflictos más se desarrollaron entre Argentina y Gran Bretaña. El primero fue sobre el libre comercio y la libre navegación de los ríos del interior 1840-1850 (Francia también se incluyó en estos hechos). Aunque estos incidentes se resolvieron a través de negociación, fueron objeto de presiones militares y bloqueos navales. La segunda controversia con Gran Bretaña sobre las Islas Malvinas y otras islas en el Archipiélago del Atlántico Sur en última instancia condujo a la Guerra de las Malvinas en abril de 1982.

En el análisis final, el proceso de construcción del Estado y la consolidación del territorio argentino y su integridad nacional en los últimos dos siglos desde la independencia en 1810 se beneficiaron con las mismas herramientas estratégicas que el imperio español utilizara para reafirmar su presencia y control sobre la misma región geográfica desde 1516, a saber: la negociación, la presión, la disuasión, la contención y en última instancia la guerra.(27)

---

(27) La discusión anterior se basa enteramente en el documento presentado por Alberto E. Dojas, «La cultura Estratégica en la Argentina, « Taller de Cultura Estratégica Argentina, FIU. 4 de febrero de 2010.

## La evolución del pensamiento estratégico

Durante el apogeo del modelo de exportación de productos agrícolas, el puerto de Buenos Aires se convirtió en el centro de todas las líneas convergentes de las comunicaciones que salían desde el interior del país. Las fuerzas armadas jugaron un papel decisivo en la obtención, el fortalecimiento y la protección del Estado y su integridad territorial. Pero la noción de reorganizar e integrar el territorio nacional con el fin de facilitar el acceso a los mercados del Pacífico y de Brasil en ningún momento recibió el presupuesto necesario ni el apoyo nacional.

Con seguridad, desde el final de la Guerra del Paraguay en 1865 a la Guerra de las Malvinas en 1982, las fuerzas armadas Argentinas no estuvieron involucradas en ningún conflicto armado. Durante este período, el enfoque estratégico fue mantener un estado de prevención general o difusa y de contención en el Cono Sur. El objetivo era prever la emergencia del surgimiento de una alianza militar entre los países vecinos que podría amenazar la seguridad nacional de la Argentina.

En cuanto a las consideraciones del sistema, la Argentina no percibió ninguna amenaza directa proveniente de actores extra-hemisféricos. Por lo tanto, optó por un enfoque pacifista, lo que favorece la neutralidad en la política de gran potencia. A finales de la Segunda Guerra Mundial, sin embargo, la neutralidad fue interrumpida por el golpe militar de 1943 que llevó a Juan Domingo Perón al poder. La afinidad de Perón por las Potencias del Eje trajo el aislamiento internacional de Argentina. Mientras que Argentina siguió una posición pro-occidental durante la Guerra Fría, trató de impedir la participación de las super potencias en la región.

Desde la consolidación del territorio nacional en la década de 1850 a la crisis económica en la década de 1930, la Argentina disfrutó de una tasa de crecimiento económico muy alto, que a su vez le permitió hacer frente a varios desafíos estratégicos sin mayores dificultades. Esos «gloriosos» ochenta años grabaron la idea en la psique nacional que la Argentina era una gran potencia y que debía esforzarse por recuperar su estatus internacional. Por lo tanto, el pueblo argentino, incluyendo la institución militar y los dirigentes políticos, quedaron y siguen quedando perplejos ante la disminución relativa del país tanto en el contexto regional como el mundial. En particular, dos elementos influyeron en la ASC durante este período de 1930 a 1983. En primer lugar, influyó en la ASC, la falta de confianza en la perspectiva de Argentina de sostener el crecimiento económico desde la crisis de 1930. La segunda es el creciente temor de un levantamiento social de izquierda. La convergencia de estos dos factores provocó una oleada de pensamiento nacionalista, populista, y anti-liberal que inspiró a la mayor parte de los militares.

La incapacidad del modelo de exportación del sector agrícola para generar una industria competitiva a nivel internacional y tecnológicamente avanzada, influyó en el desarrollo de una tendencia dentro de las fuerzas armadas llamada «industrialismo». Esta tendencia promovió la idea de que para que el Estado garantizara la defensa nacional, debía desarrollar una capacidad industrial que las empresas privadas podían o no estar dispuestas a producir. Con ese objetivo en mente, se llamó a las fuerzas armadas para desarrollar las industrias científicas y tecnológicas, y para ser una entidad líder en esta estrategia. Factores internos y externos impidieron el desarrollo completo de este enfoque, sin embargo, la «tendencia industrial» se ha mantenido en parte del pensamiento de la ASC. Esta idea de convergencia con los de un sector predominantemente civil que cree que el dominio de las tecnologías avanzadas de doble uso sirve como elemento de importante disuasión internacional, aunque los sistemas de armas específicas que utilizan estas tecnologías no sean inmediatamente desarrollados. De acuerdo con esta perspectiva, la Argentina debe tratar de mantener una situación de ventaja estratégica regional en el ámbito de la tecnología dual avanzada.

El temor de revueltas sociales de izquierda, que se manifiestan en las revoluciones sociales del siglo XX, fue el mayor catalizador de la llamada «doctrina de seguridad nacional», provocando la intervención de las fuerzas armadas en la política interna y, en definitiva, convirtiendo a los militares en jugadores activos en las campañas de represión política interna y en la desaparición de opositores políticos al régimen en los años 1970 y 1980.

La declinación de la Argentina ha sido el resultado de la dificultad en el diseño de una exitosa reinserción nacional en el mercado internacional. Además, se debe a fracasos gemelos: comprender el papel crucial de las innovaciones científicas y tecnológicas, por un lado, y la evolución de una clase empresaria industrial capaz de reactivar el crecimiento económico por el otro. Desde la crisis económica 1930, la Argentina ha tenido dificultades para interpretar correctamente las oportunidades y los riesgos involucrados en el ámbito internacional.

## Estrategia en la época de la Democracia

La descripción del proceso de consolidación territorial y el análisis del pensamiento estratégico en Argentina nos lleva a la parte final de esta sección. Es decir, la mejor manera de explicar la evolución del pensamiento estratégico argentino y cómo ha influido en el uso de la fuerza desde la caída del régimen militar y el modelo burocrático autoritario en 1983.

Con el fin de examinar estas cuestiones importantes, es fundamental poner de relieve **dos** características cruciales de la cultura de la Argentina. En primer lugar, es un hecho que la sociedad argentina ha sido profundamente polarizada, sobre todo desde la década de 1940. El impasse entre el modelo opositor del sector agrícola de exportación y el enfoque de sustitución de importaciones por industrialización impidió a la sociedad argentina en general, comprender las causas profundas de la falta de crecimiento económico sostenido de la Argentina y, en consecuencia, el lugar de su país en el sistema internacional. Este impasse previno eficazmente la dominación abrumadora de cualquier miembro de la élite social sobre el resto del país, y el desarrollo de un consenso político homogéneo sobre la estrategia nacional. La ausencia de un consenso nacional de 1930 a 1983 llevó a los golpes militares cíclicos y múltiples. Este hecho histórico puede ser el causante de la tendencia repetida a redefinir el interés nacional, el proyecto nacional, y la orientación estratégica del país.

En segundo lugar, con respecto a las cuestiones militares, las definiciones estratégicas, geopolíticas y los principios directrices para el uso de la fuerza -noción que deberían formar parte de un debate político- todas estas expresiones estaban en su mayoría en manos del establecimiento militar (*establishment's military*). En consecuencia, la capacidad de la sociedad y de los funcionarios públicos ha sido siempre limitada y carente de legitimidad. Como resultado, es muy difícil de determinar y especificar la ASC.

Este fondo hace que sea difícil lidiar con las preguntas siguientes: ¿Cuál es el modelo estratégico de la Argentina? ¿A través de qué mecanismo (s) el Estado ejecuta los intereses contrastantes de la burocracia nacional? ¿Cómo se define la dirección política de la Argentina en el campo de la seguridad internacional? En resumen, ¿cuáles son los medios para alcanzar un proceso de formulación de políticas de seguridad internacional y de defensa democrática?

No se puede entender la política de defensa o del uso de la fuerza después del proceso de democratización en la década de 1980 sin considerar la necesidad de desmilitarizar el Estado y la

sociedad, y por lo tanto la prioridad de establecer un nuevo patrón de relaciones cívico-militares. Por otra parte, debemos reconocer que la resistencia militar a estas políticas condujo a la institución a defender firmemente sus propios intereses en contra de la voluntad de la sociedad diametralmente opuesta al autoritarismo militar. Como se mencionó anteriormente, también es importante tener en cuenta que la neutralidad de la Argentina en los asuntos mundiales ha sido un valor permanente de la élite política desde el comienzo del siglo XX. Esto es tanto una expresión del perfil de las alianzas políticas, así como del deseo de la sociedad argentina, en gran parte formada por europeos que vinieron huyendo de la Segunda Guerra Mundial. Es evidente que, después de la dictadura militar, los argentinos entendieron que la paz interna y regional eran requisitos previos para la estabilización del país y para insertarse en la comunidad internacional. Por lo tanto, la mayoría de los ciudadanos apoya la decisión de enjuiciar a los funcionarios de la dictadura, reducir el papel y el presupuesto de las fuerzas armadas y confiar en la diplomacia y el derecho internacional como fuente de legitimidad y de justicia.

Para concluir, se puede argumentar que la democracia es una continuidad aceptable de las políticas con diferentes acentos. Las cuestiones de no proliferación, por ejemplo, han madurado en la democracia, y la Argentina es un miembro comprometido de los regímenes de no proliferación existentes y un activo promotor de la paz internacional. Además, la contribución de Argentina a las misiones de mantenimiento de la paz sigue siendo un objetivo clave de la política exterior y goza de un fuerte apoyo de la mayoría de los sectores nacionales. El énfasis en el multilateralismo es otro principio importante en el período post-1983 en la estrategia nacional de Argentina. Desde 1983, dos tendencias en la estrategia internacional de la Argentina con respecto a las asociaciones externas han movido al país en diferentes direcciones: una priorizando una fuerte alianza con los poderes Occidentales, y la otra priorizando la construcción de una alianza de América del Sur.

Hay un cambio significativo en la composición territorial de las amenazas. Argentina ha eliminado la posibilidad de conflicto con sus vecinos como foco de su entrenamiento militar. No prevalece la percepción de las amenazas tradicionales, a pesar de fluctuaciones notables, desde 1983, la Argentina ha demostrado el deseo de integrarse más estrechamente y de manera amistosa con las naciones de América del Sur. Es importante destacar que la Argentina ha pasado por varias crisis políticas y económicas en los últimos veintisiete años de democracia que han redirigido el enfoque de las cuestiones estratégicas de la competencia internacional a las demandas internas. Sin embargo, en las últimas dos décadas, la Argentina dejó de ser una potencia regional y, en cambio, ha proyectado la imagen de un país lejano y aislado que carece de una proyección estratégica. Tal vez sea necesario en un futuro próximo abrir un debate público para recuperar la imagen del país que represente a la mayoría de los argentinos.(28)

---

(28) Esta sección se basa en gran medida en el informe preparado por Rut Diamit, «Pensamiento Estratégico en Argentina», documento preparado para el Taller de Cultura Estratégica Argentina, (Florida International University, Applied Research Center) Universidad Internacional de Florida, Miami, Florida, 4 de febrero de 2010.

## Geo-Economía y Cultura Estratégica

Los determinantes económicos de la utilización de la fuerza en la Argentina son el foco de esta sección. En esta sección se examinará, en primer lugar, cómo las diferentes doctrinas económicas influyeron en el contexto económico del Estado argentino, y su posible impacto a nivel de la estrategia nacional.

En segundo lugar, se discutirá cómo la experiencia de la década de 1930 y el posterior advenimiento del peronismo, y de cómo su persistente influencia en la sociedad pudo haber condicionado la proyección económica de la Argentina. Por último, la sección se cierra con un análisis de la correlación entre las condiciones económicas y el uso de la fuerza militar en los asuntos internos y externos.

Tres doctrinas económicas importantes han contribuido a moldear la organización de la sociedad argentina, sus instituciones, y el contexto económico nacional desde su independencia. Se trata de la tradición centralista española, la influencia de los clásicos del liberalismo (incluyendo las experiencias revolucionarias en contra de las monarquías absolutas), y las experiencias corporativas del período de entreguerras que afectaron a la visión dominante italiana-española de la Argentina.

El énfasis de la tradición hispánica desde el principio de la colonización en los países de América Latina y en Argentina fue un poder centralizado y vertical en la monarquía. Esto se ha especificado en los reglamentos contenidos en las Leyes de Indias. Esta legislación era muy detallada, iba desde las actividades domésticas y productivas a las normas de procedimiento y el monopolio sobre el comercio exterior. Además, esta tradición promovió la asignación de derechos y privilegios como una característica natural del tiempo y del poder. También avanzó con el monopolio para extraer recursos de la tierra como una consecuencia natural del ejercicio del poder.

La reacción contra el centralismo de la tradición hispana promovió, en parte, la Revolución de Mayo en Argentina, la lucha por la independencia de la metrópoli, y la promulgación de las ideas liberales clásicas. Además, la búsqueda de obtener la soberanía nacional está estrechamente relacionada con el esfuerzo de romper con el monopolio español sobre su comercio internacional.

Las muchas y largas guerras civiles en América Latina, impidieron que estas ideas impregnaran la función de gobierno en estos países. Sin embargo, muchas de estas ideas se encontraron en la Constitución argentina a mediados del siglo XIX. Este documento establece las nociones de libre comercio, propiedad privada, libertad de expresión, libertad de religión, libertad de prensa y de expresión, un sistema de frenos y contrapesos, y el federalismo. En particular, esta Constitución promueve la confianza en la integración internacional de la Argentina, la migración y los movimientos de capitales sin restricciones. Estas medidas trajeron la prosperidad a la Argentina.

La crisis económica de la década de 1930 causó grandes problemas en el mundo, y Argentina no fue la excepción. La caída del comercio internacional y la falta de flujos de capitales afectaron a Argentina muy duramente, lo que conduce a una reacción corporativa en contra del orden liberal que había caracterizado a la cultura nacional y a la sociedad desde la década de la Constitución de 1850. La reacción contra el liberalismo promovió el miedo a la economía de mercado, a la iniciativa privada y al movimiento de capital. En su lugar, el país volvió a los mecanismos de intervención del Estado en la economía, en el comercio interno y en el control de cambios. La experiencia de la década de 1930 y los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial influyó a la

Argentina definitivamente hacia una sociedad más centralizada temerosos de los mecanismos del mercado (29 )

En sus manifestaciones económicas, el peronismo obedientemente refleja el estado corporativo del salazarismo portugués, el fascismo italiano y el falangismo español. Un amplio sector privado está continuamente sometido a controles y regulaciones del Estado, y responde por los numerosos esfuerzos corruptos para influir en el Estado a su favor. Por lo tanto, una relación simbiótica contraproducente está permanentemente reforzada. Medidas económicas y financieras populistas conducen a recurrentes medidas económicas y financieras que producen rutinariamente episodios de hiper-inflación, endeudamiento excesivo y defaults nacionales e internacionales. Todos estos factores conducen a un fatalismo psicológico y sociológico, y a una persistente sensación de oportunidades perdidas. Como en el caso de Alemania, Italia, España y la Unión Soviética, la reacción contra el liberalismo clásico en los años 1930 y 1940 empujó a estos países hacia las ideologías totalitarias y el populismo. Argentina siguió la misma suerte al caer presa del populismo peronista y el estatismo de la década de 1940. En su dimensión económica la ASC, al igual que gran parte de sus dimensiones políticas y sociales, está abrumadoramente dominada por la herencia del peronismo. El peronismo, que ha sido la ideología marco general del país, es una combinación de populismo, nacionalismo y de fascismo latino (30)

¿Cómo las condiciones económicas de la Argentina se traducen en acciones estratégicas y el uso de la fuerza?

Es importante examinar el papel de los militares de la Argentina en dos funciones. La primera es para hacer frente a «amenazas externas», que le ha llevado a involucrarse en las disputas entre países. Desde el punto de vista de un economista, este es el principal, si no el único papel para los militares. Esta función se justifica ya que el papel principal del Estado es velar por la seguridad nacional ya que, como un bien público, no se puede proporcionar de manera eficiente por los particulares. Los militares se han comprometido en una segunda función en la Argentina -una que no es justificada por una interpretación liberal de la función del Estado- como árbitro de las disputas de los diferentes actores nacionales que compiten por el control de la capacidad redistributiva del Estado para sus propios intereses de grupo. En esta función, el ejército ha intervenido y ha derrocado funcionarios electos para «estabilizar» la economía después que las políticas de gobiernos populares han amenazado con el colapso de la economía y, por lo tanto, con el bienestar de la sociedad.

De acuerdo con la correlación de proyectos de guerra, la Argentina ha estado involucrada en disputas interestatales militarizadas (MIDS) ([Military Interstate Disputes](#)) desde 1846 (véase [www.correlatesofwar.org](http://www.correlatesofwar.org) para una historia del proyecto y la descripción de los conjuntos de datos). De ellos, catorce han sido con Chile, uno con el Reino Unido en 1880 y tres más con el Reino Unido a partir de 1976. Otros incluyen tres con Paraguay, tres con Brasil y dos con Uruguay. El

---

(29 ) En esta sección se recoge del informe preparado por Ricardo López Murphy, «La cultura Estratégica Argentina: Una nota con énfasis en sus aspectos económicos» documento preparado para el Taller de Cultura Estratégica Argentina de la Universidad Internacional de Florida, Miami, Florida, 4 de febrero de 2010.

(30) Norman A. Bailey, «La cultura estratégica de la Argentina: dimensiones económicas»( [«The Strategic Culture of Argentina: Economic Dimensions»](#)) documento preparado para el Taller de Cultura Estratégica de la Universidad Internacional de Florida, Miami, Florida, 4 de febrero de 2010.

resto han sido principalmente las declaraciones de guerra contra los participantes en la Segunda Guerra Mundial. Desde el punto de vista económico, nos gustaría explorar si estas MIDS se correlacionan con factores económicos, o se utilizan como «señal» para que los conflictos de los actores nacionales sean resueltos por los militares.

El primer hecho que debe quedar claro es que desde 1846 hasta 1946, hubo 15 MIDS, un número que incluye las declaraciones de guerra contra Alemania y Japón hacia el final de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, desde 1947 hasta el presente, ha habido 21 MIDS. En otras palabras, durante los últimos cincuenta años, ha habido más de un 40% de MIDS en comparación con la cantidad que se registró durante todo el siglo anterior. La propensión de los militares a involucrarse en las disputas entre países ha aumentado de manera espectacular en la segunda mitad del siglo XX. Téngase en cuenta que desde 1993, la Argentina no ha estado involucrada en una disputa militarizada, mientras que en el período de control militar del proceso político se vio muy activa participación en los conflictos interestatales. ¿Cuáles son las implicaciones de estas correlaciones para la comprensión de los determinantes económicos en el uso de la fuerza de la ASC?

En primer lugar, la Argentina, a diferencia de cualquier otra nación en América Latina, fue capaz de experimentar un nivel de crecimiento económico que le permitió tener uno de los más altos ingresos per cápita en el mundo en los tempranos años 1900. La importancia de esto es que el crecimiento económico rápido y precoz, seguido por la exportación de productos agrícolas y las grandes inversiones directas de países como el Reino Unido, tuvo impactos diferenciales en los distintos sectores y grupos de la sociedad. Un ejemplo del impacto que este aumento de la riqueza ha tenido en el desarrollo de la sociedad es que, en 1884, la Argentina ha promulgado leyes que proporcionaron educación universal y gratuita a todos los niños. Además, la participación política de los diferentes miembros de la sociedad aumentó con el paso al sufragio universal en 1912. Por otra parte, el aumento general del nivel de vida ha llevado a un aumento de la demanda de los trabajadores principalmente urbanos (como en todos los países desarrollados) de mayor tiempo para esparcimiento, es decir, un trabajo semanal más corto y la demanda de otros servicios no pecuniarios a ser proporcionados por los empleadores. Los resultados políticos de este «efecto ingreso» fueron medidas como la aprobación de la Ley Palacios en 1904, que regulaba el trabajo y las horas de trabajo, y en 1921, la legislación sobre el salario mínimo y el derecho de huelga.

Estos resultados políticos se produjeron porque, como hemos visto en los EEUU y en otros lugares del mundo desarrollado, hay una tendencia de diferentes grupos y sectores de la sociedad de tratar de utilizar el estado para redistribuir el ingreso. En la Argentina, dado su rápido desarrollo, esto llegó antes que en el resto del continente. Esta capacidad para «realizar» la redistribución del ingreso es, obviamente, facilitada por sufragio universal y por una baja desigualdad de los ingresos. Es decir, la distribución alta y relativamente igualitaria de la Argentina estimuló el crecimiento de los ingresos del gobierno. Estas legislaciones laborales mencionadas aquí, así como otras, no salieron exógenamente por la benevolencia del gobierno, sino endógenamente por la presión política ejercida por algunos grupos de la sociedad en relación con otros elementos políticamente más débiles. Otro factor que inclinó la balanza hacia la redistribución fue el aumento de la inmigración de los países europeos que venían expuestos a las ideologías anarquista y socialista.

Históricamente, la Argentina parece estar sumida en una lucha interna por el control de la instrumentación de impuestos, regulación y control sobre la política monetaria (inflación) por

diferentes grupos de interés con el fin de redistribuir favorablemente la renta hacia ellos. Dentro de este escenario, parece que hay una correlación fuerte (no casual) que el ejército es la institución social que periódicamente interviene cuando los costos económicos de la política de redistribución (pérdida irrecuperable) (*deadweight loss*) es demasiado grande. A medida que la crisis económica disminuye, nuevos políticos se ponen en marcha, la redistribución comienza de nuevo, y cuando la economía falla, el proceso se repite. En otras palabras, el papel de los militares argentinos en la sociedad (o el uso interno de la fuerza) se ha visto influido por los acontecimientos económicos. Este papel se remonta a la década de 1800 con la historia de los conflictos entre los políticos centralistas y federalistas. Durante ese tiempo, Rosas estableció una fuerza «militar», La Mazorca, y en la década de 1880, el General Roca, jugó un papel importante. De hecho, hay indicios de que el poder político de los sectores exportadores agrícolas en la Argentina durante la Primera Guerra Mundial influyó en la neutralidad de Argentina durante esta guerra.

La historia de la participación militar en los asuntos internos parece correlacionarse con varios períodos de crisis económica. Esto nos lleva a sospechar que existe una estrecha relación entre los problemas económicos internos y el uso de la fuerza para finalizar dichos conflictos políticos internos. En primer lugar, la crisis del Banco Barings, se produjo en 1890. Es la primera crisis bancaria que exigió la intervención de un Banco Central, en este caso el Banco de Inglaterra. Esto produjo disturbios contra el gobierno de Juárez Celman, y Mitre consiguió el apoyo militar, que en última instancia lanzó una revuelta contra el gobierno. Aunque no fue un «típico» golpe de estado militar, parece que la participación de los sectores militares en última instancia llevó a la renuncia de Celman. Esta iba a ser la primera de muchas implicaciones militares impulsadas por las condiciones económicas internas.

Saltando adelante en la historia, durante la Gran Depresión, el 6 de septiembre de 1930, el primer golpe militar «oficial» del siglo XX se produjo, dirigido por jóvenes oficiales y cadetes. Si bien es designada como la primera, la historia de la participación militar en la política interior fue anterior a este evento. En este caso, el desempleo fue la mayor crisis económica. Sin embargo, en los próximos años, la inflación y sus efectos desestabilizadores se convirtieron en factor de motivación. En este entorno económico, se produjo el golpe militar de 1943. En forma similar, la tasa de inflación fue del 89% durante 1952, luego cayó al 26% durante 1953, y creció hasta el 79% en 1954. Una vez más, en 1955, hubo otro golpe militar. Este patrón de crisis económica y el uso interno de los militares continuó con la insistencia del ejército para que Frondizi anulara los resultados de las elecciones de 1962. Cuando se negó, fue depuesto y arrestado. Durante este tiempo, el PIB per cápita había caído un 8,6%, y se estima que el ingreso per cápita era de sólo el 1% de su nivel en 1949. Este proceso de crisis económica e intervención militar ha cesado tras la derrota de los militares en la Guerra las Islas Malvinas en 1982. (31)

## **Las Fuerzas Armadas, los asuntos de seguridad y la cultura estratégica**

En las últimas décadas, los rápidos avances en la tecnología de la información han magnificado el impacto de cambios de tanta importancia internacional como el final de la Guerra Fría. En

---

(31) En esta sección se hizo uso del estudio realizado por Carlos Seigle, «Argentina: Las Fuerzas Armadas como un árbitro de un Estado Redistributivo» ([«Argentina: The Military as an Arbiter of a Redistributive State»](#)), documento preparado para el Taller Cultural Estratégica de la Argentina de FIU, Miami, Florida, 4 de febrero de 2010.

Argentina, estos cambios convergieron con las propias experiencias históricas de ese país, incluyendo los legados del fracasado y traumático régimen militar de 1976-1983, la desastrosa guerra con Gran Bretaña en las Islas Malvinas, y los decididos esfuerzos de los gobiernos civiles posteriores por redefinir la posición de los militares de dentro de la sociedad. Como consecuencia de ello, los militares de Argentina ha perdido su tradicional status como un -si no el- líder en la definición del interés nacional. Al mismo tiempo, organizativamente, las fuerzas armadas también ha cambiado, de una institución de élite y aislada, a menudo en conflicto con el «sector popular,» movilizad, a una organización menos elitista con un mayor nivel de integración con la población en general. Sin embargo, con respecto a los dirigentes políticos, las relaciones entre la institución militar y la élite política han permanecido distantes y a menudo conflictivas.

## **Los acontecimientos históricos y su influencia en la cultura estratégica de la Argentina**

Las huellas militares argentinas tienen sus raíces en la independencia Argentina de España. El General argentino San Martín formó el primer cuerpo militar no español que sirvió como academia militar, «Colegio de Honor», a los diferentes líderes sudamericanos enseñando ideas que combinaban la disciplina militar con las ideologías de una América unificada, «Padre de la Patria». A finales de 1800, los militares argentinos hicieron campaña contra los indígenas del interior, «Conquista del Desierto», para ampliar y asegurar las fronteras internas para su uso en la agricultura y la ganadería, y cimentó la elección presidencial del general Julio A. Roca. Los militares más activamente entraron en la arena política de la Argentina, a partir de 1930, con el primero de numerosos golpes de Estado. Con la Guerra Fría y las doctrinas seguridad nacional de los años 1960 y 1970, los militares argentinos encuentran justificación para un papel cada vez más expansivo en la política interna sobre la base de una filosofía que identifica áreas temáticas tan diversas como la educación, el desarrollo económico y la cultura popular como cuestiones de «seguridad» naturalmente en el ámbito de las fuerzas armadas en su búsqueda por defenderse frente a los posibles desafíos revolucionarios.

El período comprendido entre mediados de los años 1940 a 1950 fue fundamental para definir el papel de los militares en Argentina y, en particular, su relación con diferentes sectores de la sociedad. La movilización de las clases trabajadoras de Juan Perón a mediados de la década de 1940, y el esfuerzo posterior para «peronizar» prácticamente todos los sectores de la sociedad y del Estado, incluidas las fuerzas armadas, polarizó tanto a la nación como a los militares. En 1955, los sectores militares anti-peronistas derrocaron a Perón de su cargo, purgando posteriormente los restantes simpatizantes peronista de sus filas.

Divisiones históricas entre las orientaciones liberales y nacionalistas continuaron dividiendo las fuerzas armadas. Sin embargo, los militares cada vez más se aliaron con las élites económicas en oposición a los crecientes descamisados peronistas, con cada vez más voces, golpes de bombos y flamear de banderas. Finalmente, en 1962, 1966 y 1976, las fuerzas militares se organizaron con el fin de expulsar o bloquear a los peronistas del poder.

## **El proceso de cambio**

El régimen del Proceso (1976-1983) no aseguró la estabilidad económica, y el desastroso desarrollo de la campaña militar de las Islas Malvinas disminuyendo en gran medida la credibilidad de los militares tanto en su acción política como en su profesionalidad en la defensa. Civiles y oficiales militares por igual dudaban de la conveniencia del régimen militar. Al mismo tiempo, crecientes revelaciones sobre este régimen profundizaron la desconfianza del público en las fuerzas armadas y gatillaron una notable reacción política por parte de civiles para determinar que esto no sucedería nunca más en la Argentina.-»Nunca Más»-.

Las políticas de gobierno reforzaron el rechazo público de la participación de los militares en la seguridad interna y la política. La Ley de Defensa Nacional de 1988 (finalmente aprobada en 2006) distingue explícitamente la seguridad interior de la defensa nacional, designar únicamente esta última como competencia de las fuerzas armadas. Iniciado por Carlos Menem y continuando con los gobiernos posteriores, las fuerzas armadas argentinas participaron en las misiones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas. Políticas que disminuyeron los presupuestos militares hacían difícil restaurar la imagen de la competencia profesional en el ámbito de la defensa. Al mismo tiempo, los gobiernos de Raúl Alfonsín (1983-89) y los gobiernos de Kirchner (2003-2007 y 2007-presente) trataron de castigar a los responsables de los delitos de derechos humanos del régimen militar. Dado el número considerable de personal militar en la represión -considerada por las fuerzas armadas como una guerra necesaria contra los insurgentes- estos juicios inevitablemente han contribuido al deterioro de la imagen pública de los militares y su papel de liderazgo dentro de la sociedad. Como consecuencia, las tradiciones militares de más de treinta años de antigüedad, así como muchas costumbres han cambiado. La Escuela de Justicia Militar y los Tribunales de Honor han sido eliminados. Casi no se organizan desfiles militares, y la falta de presencia militar en las escuelas y universidades para reclutar a las fuerzas armadas voluntarias ha tenido un efecto severo en la relación de los militares con la sociedad.

Las tendencias internacionales también contribuyeron a la transformación de la ASC, incluyendo creencias acerca de las funciones razonables de las fuerzas armadas dentro de la sociedad. La democracia se convirtió en una prioridad renovada después de la finalización de la Guerra Fría. Las organizaciones internacionales y regionales, como las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos y el Mercosur, elevaron la democracia entre sus prioridades, así activamente estableciendo normas y procedimientos para desalentar cualquier regreso al autoritarismo militar. Más ampliamente, la globalización a largo plazo aumentó las interacciones internacionales, aumentando la influencia de la comunidad internacional sobre las tomas de decisiones nacionales y la cultura.

## **La cultura militar y estratégica en la Argentina contemporánea**

En la Argentina contemporánea, los militares no se involucran en la vigilancia, incluida la lucha contra el narcotráfico y contra el terrorismo, excepto en lo más periférico de las funciones de apoyo. Del mismo modo, no amenazan influir o intervenir en el proceso político. Las responsabilidades actuales de los militares incluyen la defensa nacional y el mantenimiento de la paz.

Cabe señalar que las fuerzas armadas, probablemente tienen un presupuesto insuficiente para la defensa eficaz del país, por no hablar de sus fronteras extendidas. Por lo tanto, los enfoques

cooperativos y diplomáticos para lograr la seguridad pueden no ser una preferencia normativa de los líderes, sino una necesidad práctica.

El ejército sigue buscando el desarrollo de funciones alternativas, tales como la defensa de los recursos naturales como el agua. Tan importante como el papel del ejército es la cuestión de quién define estas funciones. En particular, los líderes civiles han creado algunos de los parámetros, pero el ejército sigue teniendo parcialmente la facultad de establecer su propia agenda. Sin embargo, las fuerzas armadas sin duda perdieron su capacidad para supervisar la política Argentina en general, incluida la política exterior

La posición del ejército en la sociedad argentina ha cambiado de maneras más sutiles. La reducción de los salarios ha aumentado el número de personal militar, con un segundo empleo. Sostener múltiples puestos de trabajo significa desarrollar múltiples identidades según los lugares de trabajo, e inevitablemente rompe con la capacidad del ejército para funcionar como una institución «total» (N.T. corporativa) y contribuye a la disminución de la brecha cultural entre las fuerzas armadas y la población en general. Al terminar con el servicio militar obligatorio en 1994 profesionalizó los alistados en sus filas. Una reforma de 2007 de la educación militar creó una oficina dentro del Ministerio de Educación para tratar las cuestiones de la educación militar. Uno de los objetivos de esta reforma fue la introducción de más cursos «civiles» en el ejército, con énfasis en la ciudadanía y los derechos humanos, así como en las relaciones internacionales y el comportamiento de la organización. Además, el plan permite a los militares cursar en las universidades civiles.

En general, los militares han perdido claramente su autoridad y liderazgo dentro de la Argentina. La experiencia histórica, los acontecimientos internacionales y las políticas gubernamentales han disminuido la legitimidad de la participación militar en la política y han contribuido al deterioro general de la imagen pública de los militares. Ya no es el militar el primer «guardián de la cultura estratégica» en Argentina.(32)

## Conclusión

Seis elementos analíticos básicos se establecieron en la introducción a este informe con el fin de preparar el escenario para la presentación y análisis. En primer lugar, se estableció que «Estrategia» es el modo por el cual cualquier entidad social, desde un individuo o grupo a una institución o un actor del Estado, elabora un plan racional (es decir, un comportamiento que maximiza los objetivos en función de la utilidad de cualquiera de sus actores o agentes) para

---

(32) Esta sección se basa en los informes presentados por Julio Hang, «Breve reseña de la participación de las Fuerzas Armadas Argentinas en la cultura estratégica nacional», documento preparado para el Taller de Cultura Estratégica la Argentina de la Universidad Internacional de Florida, Miami, Florida, 4 de febrero de 2010, y Deborah Norden, «La despolitización de lo militar y la desmilitarización de la política: Las Fuerzas Armadas y la Cultura Estratégica de la Argentina post autoritaria» («Depoliticizing the Military and De-Militarizing Politics: The Armed Forces and Strategic Culture in Post-Authoritarian Argentina»), documento preparado para el Taller de Cultura Estratégica de la Florida, Universidad Internacional de Miami, Florida, 4 de febrero de 2010.

promover y proteger sus intereses en cualquier tipo de contexto competitivo, que van desde las relaciones personales, deportes, mercados y campos de batalla, en el sistema internacional de estados. En segundo lugar, se estableció que el uso de la fuerza es una de las herramientas disponibles para los actores sociales en un entorno competitivo. En tercer lugar, se estableció que, en función del tipo de la fuerza, los actores desarrollan una serie de ideas, actitudes, y artefactos que moldean su comportamiento competitivo. En cuarto lugar, se estableció que, dependiendo del conjunto de experiencias formativas, creencias, actitudes y recursos individuales disponibles de cada actor, el patrón de comportamiento competitivo de los actuantes se define como «cultura» - una noción, de otro modo sintética, que puede ser utilizada por los actores sociales para diferenciarse de los demás, reafirmar su identidad y sus objetivos, y socializar en los patrones comunes de comportamiento. En quinto lugar, se estableció que en aras de la comprensión de la «Cultura Estratégica», o cómo un actor particular usa su fuerza en un medio ambiente competitivo, es necesario ser concientes de la unidad o el nivel de análisis en cuestión. Es decir, en la utilización de la perspectiva de una cultura estratégica en particular, para describir, explicar y predecir el uso de la fuerza por algún Estado-nación, hay que estar atento a la superposición así como a la diferenciación de capas, de los individuos, grupos de interés e instituciones que constituyen el proceso político nacional en lo que respecta al uso de la fuerza. Por último, se estableció que el uso nacional de la fuerza por la mayoría de los países de América Latina ha sido, sobre todo, por cuestiones internas o domésticas, y el uso externo por lo general ha sido defensivo en lugar de ser de naturaleza ofensiva.

El relato anterior y el análisis de la ASC que se presentan en este Informe pone de manifiesto una serie de conclusiones interesantes. En primer lugar, la Argentina es un país que ha sufrido una fuerte polarización de la sociedad durante la mayor parte de su historia. En los años formativos de su historia nacional independiente, fue dividido entre la fuerte influencia del sector exportador de productos agrícolas y la élite urbana naciente. La fragmentación de la sociedad argentina resurgió de nuevo en la crisis económica, post 1930 cuando dos modelos económicos -el agro-exportador y el de industrialización por sustitución de importaciones - mantuvieron estancada la prevención de un consenso político nacional y un acuerdo acerca de la imagen del país y el papel que le correspondía en el sistema de internacional de Estados.

En segundo lugar, el país ha vivido en un estado de ánimo nostálgico durante la mayor parte de las últimas siete décadas. Es evidente que, después de obtener la independencia en 1810, el país creció rápidamente siguiendo los preceptos del liberalismo clásico y aprovechando las ventajas del comercio internacional. El país utilizó su poder y sus fuerzas para reafirmar su situación y consolidar su territorio y sus fronteras a mediados de la década de 1860. El boom económico, político y social del siglo XIX y XX dio paso a la «muerte y la oscuridad» («gloom and doom») en la crisis económica post-1930. Esto ayudó a marcar el comienzo de tendencias populistas, nacionalistas y corporativistas, que culminaron con el golpe militar que llevó a Juan Perón al poder. Se trata de un hito que dividió la historia de la Argentina y el estado de ánimo nacional entre la era pre y post-Perón. El país ha sufrido cíclicas convulsiones sociales, crisis económicas y traumas políticos. En resumen, Argentina no ha recuperado ni su poder ni su prestigio perdido en la región y en el mundo.

En tercer lugar, con la excepción de las guerras posteriores a la independencia, la Argentina no hizo uso de sus fuerzas para propósitos externos ofensivos desde el final de la guerra del Paraguay hasta la invasión de las Islas Malvinas en 1982. A pesar de una serie de controversias militarizadas interestatales (MID) con sus vecinos de la región, el ejército fue ampliamente utilizado para el silenciamiento de convulsiones políticas internas y sociales. De hecho, un estudio

demuestra una fuerte relación entre el uso de los militares para fines internos, y las crisis política del país y de la administración en el cargo ante los problemas económicos internos. Un ejemplo de ello fue la debacle post-Malvinas, que sentó las bases para la deslegitimación de la institución militar y su disminución en términos absolutos como una de las más-si no la más- poderosa institución en la Argentina. Parece que este evento representa el desenlace de los militares argentinos.

En cuarto lugar, hay consenso en que el uso de la fuerza durante la mayor parte de la historia Argentina ha sido de carácter defensivo, de disuasión, a excepción de la debacle en las Malvinas. Además, la Argentina ha optado tradicionalmente por la neutralidad en las la guerras mayores o generales. Por ejemplo, Perón sólo declaró la guerra a las Potencias del Eje, a fin de superar su aislamiento internacional y sumarse a los esfuerzos de las Naciones Unidas.

Por último se estableció que el país sigue estando polarizado y seriamente debilitado por el pobre desempeño económico y un serio impasse entre los ideales políticos y económicos populistas nacionalistas de la elite gobernante actual y el sector exportador de productos agrícolas. La posición de la institución militar es un fiel reflejo de las condiciones generales de la Argentina en las últimas dos décadas. Los militares están en total abandono, especialmente bajo el régimen de Kirchner.

En suma, dado los escasos recursos disponibles para los militares y el mal estado de los activos de las fuerzas armadas, el uso de la fuerza en el futuro inmediato de Argentina parece ser destinado a operaciones de rescate nacional de mayor o menor importancia, actividades de socorro, actividades policiales y operaciones multilaterales de símbolo o testimoniales (*token*). El uso de la fuerza, como una de las herramientas de la Argentina en el arte de gobernar, parece ser una cosa del pasado. Y es muy poco probable, que sea un instrumento importante y eficaz en la próxima década. Mientras tanto, Argentina sigue viviendo en un estado de permanente melancolía nacional .

## Acerca de los autores

**Félix E. Martín, Ph.D.** (N.T. Doctor en Filosofía, abreviadocomo PhD o Ph.D.)

**Profesor Asociado de Relaciones Internacionales de la Universidad Internacional de Florida**

El Dr. Martin tiene una Maestría de la Universidad de Chicago, y un **M. Phil.** y PH.D. ( **M.Phil.** grado de investigación de postgrado y Doctorado en Filosofía ) de la Universidad de Columbia en Nueva York. Es un especialista en economía política y la seguridad de América Latina y Europa del Sur. Pasó el año académico 2000-2001 en Madrid, España en la Universidad de Alcalá de Henares como profesor titular e Investigador con una beca Fulbright.

Fue el autor de «Paz militarista en América del Sur: Condiciones para la Guerra y la Paz» ([«\*\*Militarist Peace in South America: Conditions for War and Peace\*\*»](#) ) (Nueva York: Palgrave / MacMillan, 2006) y co-editor de preguntas de América Latina para la Globalización: «El Papel de las Empresas Españolas» (Londres: Ashgate, 2005). En la actualidad está trabajando en dos proyectos de libros sobre Relaciones Económicas de Estados Unidos , y América Latina Española y otro sobre un análisis comparativo entre países con la hipótesis de Paz Militarista y sus efectos sobre las causas de la guerra y la paz en las regiones del mundo periférico. Sus artículos académicos y capítulos de libros se han publicado en la Revista Quórum, y la Revista Española de Estudios Norteamericanos, Madrid, España, en el Foro Internacional, Colegio de México, México, en Pax Economica, Grenoble, Francia, en la Revista de Delaware de Estudios de América Latina, EEUU, en el Diario de Investigación para la Paz: Revista Canadiense de Estudios para la Paz, el Canadá y en Diario de Diplomacia y Relaciones Internacionales.

**Marvin L. Astrada, Ph.D.**

**Investigador Científico, Centro de Investigación Aplicada de la Universidad Internacional de la Florida**

El Dr. Astrada es licenciado por la Universidad de Connecticut (BA), Wesleyan University (M.A., C.A.S.), y la Universidad Internacional de Florida (MA, Ph.D.) en Ciencias Políticas / Gobierno y Relaciones Internacionales. Actualmente, su programa de investigación se centra en el análisis de la cultura política y de seguridad en América Latina. Además, ha llevado a cabo investigaciones en estudios de seguridad, política exterior de EE.UU., proliferación de armas de destrucción masiva, rogue states(\* **N.T.**), la cultura política en las relaciones internacionales, y el terrorismo. Recientemente ha obtenido una beca de \$ 25.000 de la Universidad Internacional de Florida para financiar su investigación sobre el terrorismo y la política de seguridad global de los EEUU. El Dr. Astrada ha presentado sus investigaciones en diferentes conferencias profesionales en los EEUU, es profesor de Relaciones Internacionales de América Latina, Organizaciones Internacionales y Política Comparada en la Universidad Internacional de Florida, y está afiliado al Centro Latinoamericano y del Caribe en la FIU. También ha sido profesor en cursos de relaciones internacionales y de ciencias políticas en el Miami Dade College en Miami, Florida. Recientemente ha publicado un libro, «Poder de América después del 11/9» ([«\*\*American Power after 9 / 11\*\*»](#)) (Palgrave-Macmillan Press, 2010), y está trabajando en dos proyectos de libros: un análisis teórico y empírico de la proliferación de armas de destrucción masiva y la seguridad mundial, y un estudio sobre el impacto de los cultos de la personalidad en la cultura estratégica de los Estados.

(\*N.T.) Según fuentes varias de EEUU los **rogue states** se caracterizan por su ferviente política antiestadounidense promovidas por regímenes dictatoriales. A principios del siglo pasado, el rogue state por excelencia era el Imperio Alemán, el Segundo Reich. En América Latina, durante la guerra fría, Cuba era considerada claramente como rogue state. Eliminada Italia y Alemania en la Segunda Guerra Mundial fue Japón considerado rogue state. Hoy el más poderoso de ellos es Rusia. El que le sigue es Corea del Norte y el tercero es Irán, entre ellos considerado como el más peligroso. América Latina tiene su propio rogue state con el cual lidiar: la Venezuela de Hugo Chávez

# **Universidad Internacional de Florida**

## **CENTRO DE INVESTIGACIÓN APLICADA (ARC)**

**Dr. John Proni**

ARC Director Ejecutivo

**Dr. Norman Munroe**

ARC Director de Investigación

**Jerry F. Miller,**

Coronel, USAF (Ret.)

ARC Director Asociado

### **FACILITADORES DE ESTUDIO DE CULTURAS ESTRATÉGICAS**

Brian Fonseca (Fonsecab@fiu.edu)

El Dr. Marvin L. Astrada (Mastrada@fiu.edu)

Moisés Caballero (moises.caballero@fiu.edu @)

### **ASISTENTES DE INVESTIGACIÓN DE GRADYO POSTGRADO**

Leslie Paredes

Jessica Pino

Carlos Sarmiento

Juan Muskas

Frima Enghelberg

Danny De Pablo

### **INFORMES DE CULTURAS ESTRATÉGICAS COMPLETOS**

Informe de Resultados de 1-Venezuela (junio de 2009)

Informe de Resultados de 2 - Cuba (julio de 2009)

Informe de Resultados de 3 - Haití (agosto de 2009)

Informe de Resultados 4 - Colombia (septiembre de 2009)

Informe de Resultados 5 - Brasil (octubre de 2009)

Informe de Resultados 6 - Ecuador (noviembre de 2009)

Informe de Resultados de 7 - Nicaragua (Diciembre 2009)

Informe de Resultados de 8 - Bolivia (Marzo 2010)

### **PRÓXIMOS INFORMES DE CULTURA ESTRATÉGICA**

La cultura estratégica chilena - Abril 2010

Identidades musulmanas en América Latina - Mayo 2010

Oriente Medio - Relaciones con América Latina - Mayo 2010

**FIU**

**Applied Research Center**

**Latin American and Caribbean Center**

Florida International University