

CASUS BELLI VI (2025), 11-38

Recibido: 25/08/2025 - Aceptado: 07/08/2025

La cultura estratégica en la República Argentina: un análisis situado

Hernán Cornut

Universidad Nacional de la Defensa (UNDEF)

“Los que realmente son impenetrables no son los que siempre callan, sino aquellos de quienes jamás se puede saber qué van a decir, qué van a hacer [y] qué van a inventar; los que nos sorprenden y desconciertan mediante contradicciones imprevistas”

Jean Guittou, 1972. *El pensamiento y la guerra*

RESUMEN: La teoría antecede a la praxis y, lejos de oponerse a ella, retiene la esencialidad instrumental de aportar las bases que ayuden a comprender la realidad para luego posibilitar la aplicación y desarrollo prácticos de los conceptos. Ambas cuestiones se complementan y vinculan simbióticamente, al punto de no poder prescindir una de la otra. En el caso de la noción cultura estratégica parece conveniente esclarecer su contexto genético y propósitos para establecer las peculiaridades que caracterizan a la idea y, también, para visualizar sus alcances en el escenario de la República Argentina,

sin determinismos ni pretensiones incontrovertibles. La intención es abrir un espacio de diálogo académico en la comunidad científica interesada por este tema.

El presente trabajo se propone analizar en derredor de la cultura estratégica para proveer puntos de vista acerca de sus orígenes, alcances y posibilidades en términos especulativos teóricos y, luego, explorar la potencial disposición de una cultura estratégica argentina con la finalidad de despejar incógnitas, dada la escasa producción doméstica sobre el asunto.

PALABRAS CLAVE: Estrategia- Cultura Estratégica- Argentina

ABSTRACT: Theory precedes praxis and, far from opposing it, retains the instrumental essence of providing the foundations that help us understand reality and then enable the practical application and development of concepts. Both issues complement and intertwine symbiotically, to the point that one cannot be ignored. In the case of the notion of strategic culture, it seems appropriate to clarify its genetic context and purposes to establish the peculiarities that characterize the idea and, also, to visualize its scope in the context of Argentina, without determinism or incontrovertible pretensions. The intention is to open a space for academic dialogue within the scientific community interested in this topic.

This paper aims to analyze strategic culture to provide perspectives on its origins, scope, and possibilities in theoretically speculative terms and, then, to explore the potential disposition of an Argentine strategic culture in order to clarify uncertainties, given the limited domestic literature on the subject.

KEY WORDS: Strategy- Strategic Culture- Argentina

Introducción

La estrategia admite disquisiciones disímiles, consagradas por aspectos instrumentales y orientaciones utilitarias que responden al punto de vista de quienes pretenden avizorar el porvenir. Es así que lo estratégico se presenta polisémico y, por ende, equívoco a la hora de establecer definiciones que sirvan de base tanto al

pensamiento como al planeamiento disciplinar. Sin embargo, encontramos anuencia respecto de tres condiciones que deben caracterizar a la estrategia: la existencia de una situación problemática que induzca la conflictividad; una incertidumbre que rodea los eventos a partir de tener que lidiar con lo posible antes que con lo probable;¹ y, por último, una indeclinable anticipación que instala los propósitos en el futuro, ya sea desde lo programático o lo factual.

Dentro del contexto anterior, y luego de aceptar los matices hermenéuticos advertidos, es evidente que toda aproximación al juicio de cultura estratégica (CE) ofrecerá aún mayor cantidad de fluctuaciones respecto de la noción central, dada la diversidad de factores que entran en juego ante una terminología de alta subjetividad y, en mi opinión, deudora de precisiones.

El presente trabajo se propone analizar en derredor de la CE para proveer puntos de vista acerca de sus orígenes, alcances y posibilidades en términos especulativos teóricos y, luego, explorar la potencial disposición de una CE argentina, sin pretensiones determinantes, pero con la idea de despejar incógnitas y estimular el diálogo, dada la escasa producción doméstica sobre el asunto.

¿De qué hablamos cuando nos referimos a la cultura estratégica?

Advertimos ya sobre las complejidades en torno del vocablo estrategia, lo que se configura como antecedente de un desconcierto mayor al momento de tratar la CE. Y en gran medida esto tiene que ver con el contexto de origen de una idea que finalmente no consiguió amalgamarse en una terminología precisa y, como sabemos, todo lo que carece de precisiones semánticas da lugar a equívocos relevantes.

En principio, le debemos a Jack Snyder (1977) las primeras nociones sobre CE surgidas de sus observaciones acerca de la conducta nuclear soviética en plena Guerra Fría, desde que las fuerzas militares norteamericanas (EE. UU.) y en particular la Fuerza Aérea, habían evaluado el probable desarrollo de una contienda atómica según los parámetros propios, lo que implicaba desconocer los atributos culturales que acabaron

1 Una de las mayores dificultades de la disciplina radica en el tratamiento de las posibilidades plausibles, dejando para el plano táctico y operativo apenas lo probable, esto es, aquello sobre lo cual se dispone de mayores certezas en cuanto a su ocurrencia. De esta manera, el razonamiento estratégico incorpora en sus cálculos la subjetividad volitiva acerca de las intenciones de aquellos actores en juego.

influyendo en el comportamiento estratégico de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Esta reflexión de Snyder intentaba explicar una situación que demandaba atención y estudio sobre el oponente soviético, pero, en nuestra opinión, no pretendía definir una categoría analítica, lo que finalmente ocurrió a manos de otros investigadores. Subrayamos entonces la cualidad explicativa del concepto CE en sus orígenes lo que deriva en una primera inducción central, ya que entendemos que esta noción no debería revestirse de carácter prescriptivo sino, por el contrario, ceñirse a una situación descriptiva. Veamos algo más sobre esto: para Snyder la CE es la suma total de ideas, respuestas emocionales condicionadas y patrones de comportamiento habitual que los miembros de una **comunidad estratégica nacional** han adquirido mediante instrucción o **imitación** y comparten entre sí **con respecto a la estrategia nuclear** (Motta,² 2022, p. 28). Rescatamos los destaques en negrita y advertimos que el autor pone énfasis en las unidades políticas del tipo Estado nación, lo que deja fuera del análisis a los actores estratégicos no estatales (AENE), que en la actualidad poseen plena entidad dentro de la escena internacional. La segunda cuestión por observar es que la definición de CE está supeditada -al menos en su origen- al escenario nuclear de la Guerra Fría, vale decir que cumplió una función que no necesariamente puede ser encuadrada en la realidad vigente, aunque esto no invalida el concepto de fondo. Y, por último, se incorpora una dimensión mimética que coloca la emulación en una centralidad sustantiva al momento de definir la CE, pero que tiene más que ver con el escenario -nuevamente- de Guerra Fría y las posibilidades de escalada de la violencia a los extremos (Girard, 2010) que con situaciones de la tercera década del siglo XXI, no tanto por la posibilidad de ocurrencia atómica sino por la probabilidad de esta. Pero lo sustantivo es señalar la íntima relación de la idea de CE con el ámbito de la bipolaridad propia del enfrentamiento Este – Oeste, lo que no inhabilita el concepto, aunque sí informa acerca de su génesis. Queda claro que el término fue *aggiornándose*, pero su sentido nativo daba cuenta de un contexto específico al que pretendía determinar.

Para Colin Gray (Motta, 2022, p. 28) la CE comprende ideas, tradiciones y actitudes socialmente transmitidas, hábitos de pensamiento y métodos de operación preferidos, mientras que Paul Cornish afirma que es la forma en que una determinada comunidad estratégica piensa y se comporta, y agrega: “la cultura de cada país determina su actitud hacia la guerra” (p. 28) y “configura un medio de ideas que limita las elecciones del comportamiento y que permite derivar predicciones específicas

2 Oficial del Ejército Argentino en situación de retiro. En la actualidad se desempeña como profesor en la Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas.

sobre la elección estratégica” (p. 28). De este conjunto de opiniones podemos inferir la laxitud hermenéutica que rodea al tema, aunque también es posible consolidar patrones comunes entre los autores. El primero radica en que la CE es una consecuencia de la cultura de un actor estratégico (aunque más adelante veremos que con cierta mediatización de las elites); el segundo aspecto es la condición prescriptiva que todos le asignan al punto de responsabilizar a la CE de los comportamientos del propio actor en cuanto a verse limitado a parámetros ya consagrados; la tercera cuestión es que se acepta a la CE como un instrumento que permite perfilar el comportamiento en situaciones de conflicto cuya opción protagónica sea el empleo del poder militar para la resolución de los problemas; dicho de otro modo: la CE está propositivamente diseñada para atender los conflictos armados, lo que restringe la mirada amplia y participativa de todos los factores de poder ante un potencial conflicto en que no sea prioritario el uso del instrumento militar. Esto retrotrae el sentido del término al momento, lugar y punto de vista de los EE. UU. con su conducta de *attrition* y prevalencia de las fuerzas armadas, para finalmente poner en discusión la validez de esta mirada, ya que la CE debería insinuar una actitud que contemple la estrategia general de un actor y no apenas al sector militar de este.

Volviendo a Snyder encontramos que: “las elites articulan una cultura estratégica única relacionada con asuntos de seguridad y militares que son una manifestación más amplia de la opinión pública, socializada de un modo distintivo de pensamiento estratégico” (Lantis, 2009, p.35). Acá se refuerza el propósito militar de la CE y aparece la idea de las elites como instrumento de contención de los impulsos y costumbres, pero a la vez también como decodificadoras de los *inputs* culturales que se transformarán en un diseño estratégico. Asimismo, coincidimos con el autor en que pensamiento y cultura (ambos estratégicos) no son conceptos equiparables, no obstante, se vislumbra cierta relación entre ellos. Lo anterior, en su conjunto, nos recuerda la noción clausewitziana sobre la extraña trinidad de la guerra y el equilibrio entre el pueblo, las fuerzas armadas y el gobierno de un Estado para la decisión y posterior acción en un escenario bélico, donde la *intención hostil* (instintiva y visceral) del pueblo debe ser articulada por el factor militar a través del *sentimiento hostil*, en un todo de acuerdo con la racionalidad que provee (o debería aportar) lo político en la conducción de la guerra (Cornut, 2018, p. 94). De ser así estaríamos frente a un concepto clásico reversionado por la modernidad.

Por su parte Alastair Johnston señala que la CE “es un sistema integrado de símbolos que actúa para establecer preferencias generalizadas y duraderas mediante

la formulación de conceptos sobre el rol y eficacia de la fuerza militar en los asuntos políticos interestatales” (Motta, 2022, p. 28), de lo que colegimos el consenso con otros autores acerca del perfil utilitario bélico y la restricción de su aplicación a la esfera entre Estados, excluyendo a los AENE. Sin embargo, lo más importante en la definición de Johnston es que introduce una dimensión temporal en el razonamiento, y con tendencias a mantenerse. Sobre esta característica también se expresa Gustavo Motta (2022) cuando advierte que: “Esto [patrones de comportamiento] no significa asignarle a la cultura estratégica de un Estado un carácter permanente o invariable en el tiempo. La teoría en la materia ha expresado que no es inmutable, sino que posee atributos **semi-permanentes**” (p. 27). Esta observación, por cierto compartida con otros autores, propone un dilema acerca del verdadero protagonismo de las tradiciones y costumbres en el seno de un actor estratégico, ya que al relativizar su vigencia se confina la supuesta trascendencia de del insumo cultural y se le otorga un rol determinante a las elites que, si bien deben gestionar los atributos decisionales, no deberían obrar *a contrario sensu* del sistema de valores sostenido por la forma de vida y cosmovisión del núcleo duro poblacional. En otros términos, queremos significar que la dinámica de cambio en la CE admite matices, pero no modificaciones drásticas, toda vez que la observación del *ethos* debería aproximar las claves de acción, ya que lo inverso nos indicaría que no es tan cultural o no es tan estratégico.

Contextualizar la CE dentro del *ethos*, entendiendo por tal “el conjunto de rasgos y modos de comportamiento que conforman el carácter o la identidad de una persona o una comunidad” (RAE, 2025) y a su vez aceptando que el vocablo comunidad involucra a Estados Nación, AENE, grupos sociales y corporaciones en general, nos permite reflexionar acerca de la madurez de este concepto para constituir el origen de la CE y también su mejor y más vasta definición. Esto es así porque comprende y supera todas las interrelaciones posibles entre los factores fundantes de la CE hasta acá expuesta y, además, porque se dirige a la esencia del concepto, lo que aclara las ideas y al mismo tiempo provee flexibilidad a las interpretaciones y matices con que se quieran ataviar los propósitos posteriores.

Por su parte, los autores mencionados aceptan -en general- la caracterización arriba señalada que coloca a “la comunidad” como sujeto de la CE (Motta, 2022, p. 28). Esto, naturalmente, induce a identificar unidades políticas estatales antes que AENE, o bien, corporaciones y organizaciones de nivel intermedio tanto públicas como privadas, pero más afines a una lógica estatalizada que a un escenario de actores estratégicos singulares por fuera de los Estados Nación. De ser así, “la comunidad”

en tanto propietaria de una CE, obtura la apreciación de los AENE como posibles protagonistas de la escena internacional y menosprecia su consideración en los procesos de razonamiento y acción estratégica.

Para finalizar con las valoraciones que nos ofrece Motta -uno de los pocos autores argentinos interesados en el tema- queremos destacar su impresión (compartida con autores extranjeros) acerca de que la CE influye en el diseño del instrumento militar y su empleo, y que su condición omnipresente proporciona el medio dentro del cual se pergeña la estrategia (2022, p. 34). Este juicio, tan determinante, le otorga a la CE una preeminencia que condicionaría las posibilidades de un planeamiento y acción en tal sentido, toda vez que subordina la existencia de la estrategia y sus resultados a la previa disposición de un entorno que, como vimos, es de máxima subjetividad y nos atrevemos a decir de improbable eficacia. En realidad, la estrategia *stricto sensu* posee los atributos de anticipación y reflexión para estudiar y ejecutar los diseños organizacionales de las fuerzas visualizadas y sus condiciones de empleo, sin necesidad de un encuadramiento deliberado (CE) por parte del propio actor, que le indique -y probablemente restrinja- su desenvolvimiento. En otras palabras, pareciera que la CE guarda sentido teórico en tanto se configure como una herramienta que describa al actor estratégico y su probable actitud en el marco de un escenario regional o internacional, y como insumo para la toma de decisiones del resto de los actores, estatales o no. Vale decir que la elaboración premeditada de una CE propia carece de razonabilidad práctica porque equivaldría a fijar pautas aspiracionales que solo pueden ser producto del *ethos* y, en este caso, no del *logos*, con la única excepción plausible de que un actor estratégico, ex profeso, difunda una visión alternativa de sus actitudes y fines como medio para velar y engañar acerca de sus verdaderas intenciones, lo que -admitimos- es un tanto improbable y antinatural.

Orlando Carter Cuadra³ (2015) recorre la genealogía de la CE hasta el presente en procura de precisiones que, como venimos reparando, son esquivas y un tanto etéreas. El autor expone la evolución del concepto a través de tres generaciones. La primera de ellas surgió -como ya dijimos- en la década de 1970 y a raíz del texto de Jack Snyder en el que explicaba los errores que acarreó para EE. UU. no observar a la URSS desde la propia situacionalidad soviética en cuanto a intereses, antecedentes históricos y fundamentos geopolíticos, dentro del conflicto atómico en la Guerra Fría. Esta generación se caracteriza por cierto determinismo en cuanto al vínculo que

3 Oficial retirado del Ejército de Chile.

supone una simbiosis entre CE y comportamiento estratégico (p. 133), vale decir, que las conductas estratégicas no pueden desentenderse ni ser explicadas por fuera del encuadramiento cultural de la estrategia. En la misma línea Colin Gray “afirmó que la experiencia histórica nacional estadounidense produjo modos de pensamiento y acción con respecto a la fuerza que dieron lugar a un único conjunto de creencias nacionales dominantes con respecto a las opciones estratégicas” (Carter Cuadra, 2015, p. 134). Esto ocasionó que EE. UU. descartase la posibilidad de obtener la victoria en una escalada nuclear ante la supuesta certeza de la destrucción mutua asegurada (MAD, por su sigla en inglés) mientras procuraba incrementar su capacidad tecnológica en directa relación con su aptitud disuasiva nuclear, esto es, proponer un *status quo* que alentara “un diálogo sobre el control de las armas nucleares que podría enseñar a los soviéticos a hablar el idioma nuclear estadounidense, dando lugar a una mayor estabilidad estratégica” (p. 134). Así, Gray subrayaba que la conducta norteamericana imbuida de su particular CE le impedía razonar en términos de enfrentamiento directo ante la magnitud del costo humano, pero también delante de una paridad de fuerzas que no le aseguraba la victoria.

Aun dentro de la primera generación encontramos a David Jones quien explica la dualidad CE – conducta estratégica mediante el establecimiento de tres niveles de *inputs*, a saber: una categoría macro ambiental compuesta por la geografía, las etnias y la historia; otra de jerarquía estrictamente social que incluye tradiciones, costumbres, factores económicos y estructuras políticas; y, por último, un nivel micro que consiste en las instituciones militares. Todo esto en el caso de la URSS definía una CE donde la ofensiva era preeminente (Carter Cuadra, 2015, p. 134). Los críticos de la primera generación aluden a una suerte de inviabilidad de diseños que conlleven opciones estratégicas, desde que cualquier comportamiento (acción) estratégica está monopolizada por la CE y, por ende, carece de flexibilidad y para algunos de factibilidad. Ciertos analistas juzgan que esta mirada sobre la CE es altamente subjetiva e imprecisa, ya que su enfoque generalista acepta el concurso de todas las vertientes, dentro de un mismo actor, que informan lo cultural (historia, geografía, política exterior e interior, tradiciones, costumbres, etc.) y derivan en múltiples interpretaciones que podrían dar lugar a que en el seno de una misma unidad política coexistiesen varias CE (p. 136). De hecho, estimamos que esta postura anula la racionalidad que debería revestir al conocimiento sobre el tema, ya que validar más de una CE (o bien asumir que hay tantas CE como grupos de poder dentro de un actor estratégico) equivale a admitir que ese actor carece de la unidad mínima necesaria para comportarse teleológicamente (fines – medios – principios) en el escenario internacional. Y, al mismo tiempo, plantea un

sentido de competencia agonal entre las diferentes tendencias, lo que le resta armonía y cuestiona la legitimidad de su proceder (Schmitt, 1987 [1932], pp. 15 y 75).

Ya en la segunda generación, las cosas son bastante diferentes.

Esta línea de pensamiento aparece en la década de 1980 y pone en discusión los preceptos de la generación anterior al trazar una clara separación entre el escenario cultural como lo venimos viendo, y las decisiones de las elites responsables de diseñar la estrategia (Carter Cuadra, 2015, p. 137). Así:

La cultura estratégica es vista como una herramienta de la hegemonía política en el ámbito de la toma de decisiones estratégicas; establece orientaciones ampliamente disponibles a la violencia y a las formas en que el Estado puede legítimamente usar la violencia contra enemigos potenciales. [...] Por otro lado la estrategia operacional, refleja los intereses específicos de esos decisores (p. 137).

Tal hiato conceptual propone a la CE como el producto de la manipulación política y desvinculada de sus raíces fundantes, lo que supone matices de ilegitimidad, aun cuando las dosis de divergencias fueron reducidas. Dicho de otro modo, lo sustantivo es que:

[...]hay una desvinculación entre la cultura y el comportamiento estratégicos, y además que este último es el reflejo de los intereses de un grupo hegemónico [ya que] la opción estratégica se ve limitada por estos intereses y no por la cultura estratégica. [...] Instrumentalmente implica que la toma de decisiones de las elites pueda sobreponerse a las limitaciones culturales que se manejan (p. 138).

Además, este planteamiento conlleva a una potencial estandarización de actitudes estratégicas entre diferentes actores, desde que éstos pueden caer en conductas miméticas desvinculadas de las peculiaridades de su identidad cultural. De ser así, esta forma de concebir la CE estaría lejos de proveer instrumentos de orden práctico para desenvolverse en el plano estratégico, condicionando la coherencia de la noción trinitaria de la guerra proporcionada por Clausewitz (1983 [1832]) y arriesgando la autenticidad y licitud de las acciones en tanto no fueran pertinentes a la *intención hostil*:

Las pasiones que enciende la guerra deben existir en los pueblos afectados

por ella [...] Una teoría que insistiera en no tomar en cuenta a una de ellas [pueblo, ejército, gobierno] o en fijar una relación arbitraria entre las mismas, caería en tal contradicción con la realidad que, por lo mismo, debería ser desechada inmediatamente (p. 26).

Al mismo tiempo, llama la atención cómo una propuesta de génesis anglosajona al estilo de la CE, que parte de la prevalencia del poder militar como sujeto de acción, relativiza la esencialidad clausewitziana que fundamenta su validez.

La tercera generación procede de los años 90 del siglo XX y, si bien es la más reciente, abrigamos dudas acerca de su plena vigencia, no tanto porque podamos disentir en torno de sus postulados, sino por la volatilidad teórica y el escaso perfil pragmático de la CE como especulación.

Esta vertiente moderna se presenta más ecléctica que las anteriores y, por lo tanto, poco asertiva a la hora de guiar la acción. Combina elementos de las generaciones anteriores, pero sin conseguir identificar una forma definida que permita distinguirla. Excluye al comportamiento como variable independiente y resultante directa de la CE y en su lugar propone el análisis de subculturas (política, militar, organizacional) con preeminencias variables según las situaciones que se presenten. Vale decir que no entiende a la conducta del actor como ingénita a la CE y portadora de su impronta (histórica, geográfica, social, etc.), sino que la visualiza como la adecuación de las decisiones a los contextos específicos que se presenten. Esto hace que el bagaje y los antecedentes del actor estratégico incidan poco o nada en su conducta, lo que supone una permanente adecuación a los escenarios antes que la observancia de legados culturales. Así, el comportamiento es producto de experiencias recientes y el sistema de valores decisionales no está arraigado en el pasado. De este modo, las acciones son altamente variables y funcionales al planeamiento presente y sus consecuencias futuras, donde las elites juegan un rol determinante al admitir que no hay una CE sino todas las que se consideren necesarias según las circunstancias. Entonces, la CE tiene poco del componente cultural como venimos desarrollando y mucho de factores contingentes, admitiendo la escasa relevancia del *ethos* y la prevalencia de los acontecimientos que la política interna juzgue importantes, o sea, que la CE no sería otra cosa que el reflejo de la coyuntura y variaría en un todo de acuerdo con la dinámica de la gestión, desapegada de la anticipación estratégica.

Como subraya Carter Cuadra (2015):

Según [Jeffrey] Lantis hay razones posibles para la modificación de la cultura estratégica. Primero los acontecimientos dramáticos, como las revoluciones, las guerras y las catástrofes económicas que pueden desacreditar las creencias y valores fundamentales de una comunidad. Segundo, la cultura estratégica parece ser altamente dependiente del poder exclusivo de las elites políticas y de la llamada *realidad negociada* que crean con los potenciales enemigos o desconocidos, haciéndolos pasar por amigos o conocidos. Y tercero, los cambios drásticos en la política exterior causados por *el dilema de seguridad*. Todo ello hace probable que estas situaciones conduzcan a algunas innovaciones en el plano de la estrategia y en el plano político militar (p. 140)

La inquietud central respecto de la tercera generación radica en el protagonismo que puede adquirir la cultura organizacional como materialización de la CE, ya que dicha variable es suficientemente sensible a patrones identitarios particulares que pueden excluir la representación de pautas comunes que trasuntan la auténtica esencia del actor estratégico como tal. Ello puede provocar una suerte de maximización de intereses en favor de la parte por sobre los valores del conjunto, y así desnaturalizar la conducta estratégica del actor que se trate.

El ya citado Colin Gray (1999) juzgó críticamente las concepciones de CE posteriores a la primera generación y principalmente a Alistair Johnston (1995) por sus propuestas, en la llamada tercera generación, acerca de desvincular la cultura del comportamiento (p. 49). Como dijimos, Gray se constituyó en uno de los pioneros sobre el tema y, por ende, adhirió a los postulados iniciales de una CE fuertemente vinculada a su entorno de origen.

Desde el título del artículo, “Strategic culture as context”, el autor sugiere que la cultura es uno de los vectores que inciden en el comportamiento estratégico, pero de ninguna manera es el único y menos en forma determinante (p. 52). De allí la idea fuerza que percibe a la CE como contexto inescindible del la acción, aunque incapaz de determinarla (p. 62). Gray sostiene que la estrategia en términos genéticos admite varias dimensiones y, entre ellas, la cultura tal como venimos observando, esto es, mediante sus *inputs* históricos, geográficos, sociales, etc. (p. 51), pero no le asigna la capacidad de influir decisivamente sobre el diseño estratégico. Desde el punto de vista temporal relativiza los cambios drásticos culturales y, si bien acepta cierta dinámica,

aclara que las transformaciones se producen paulatinamente, vale decir, al ritmo de las probables variaciones en los modos de vida y costumbres (p. 52).

De alguna manera, Gray revierte la CE a la base funcional del *ethos* -tal como ya dijéramos- procurando encontrar un encuadre lo suficientemente amplio como para explicar la observancia de matices que se incorporan a la conducta, pero también lo indeterminado de su magnitud. O sea, la cultura está presente en los planes, decisiones y acciones estratégicas, sin embargo, no prescribe el comportamiento. El resultado es que CE y conducta estratégica deben ser comprendidos como términos vinculados, pero esto no implica instituir una actuación preestablecida (p. 63). Luego afirma: “Johnston se equivoca cuando intenta separar ideas de comportamiento” (p. 69).

No obstante, la sentencia más categórica de Gray en torno de este tema proviene de la fragilidad del concepto y su sujeción a una permanente revisión hermenéutica, algo que nos da pie para referirnos al próximo autor.

Javier Veiga Gasalla (2024) nos propone una mirada de CE situada por fuera de la impronta anglosajona. Su consideración inicial argumenta que la CE “es una teoría muy discutida” (p. 3), esto es, se encuentra en permanente revisión y construcción, lo que nos advierte en torno de sus interpretaciones y también de su validez, razón por la que colegimos que todo depende del punto de vista del actor estratégico, de sus intereses y sus experiencias. Vale decir que todavía no disponemos de una noción de CE indiscutida, ya que está sometida a un constante ensayo que va construyendo certezas provisorias mediante la prueba y el error, y tiene más que ver con representaciones de lo que se aspira que con realidades consensuadas. Así, “existe un consenso generalizado considerándola [CE] como un concepto en permanente disputa” (p. 5).

También Veiga Gasalla adhiere a Colin Gray (1999) al señalar que, “aunque la cultura estratégica de un país puede influenciar el proceso de toma de decisiones en materia de seguridad nacional, esta es sólo una de las múltiples variables que influyen en el proceso decisivo [...] en ocasiones las decisiones estratégicas son tomadas en contra de la cultura dominante” (p. 6).

En última instancia

La cultura estratégica es sólo parte de la fórmula, Para entender las políticas de seguridad y decisiones de un país se deben identificar, analizar y entender multitud de factores, no sólo la cultura estratégica. Lo que parece indudable,

es que cuanto más conozcamos sobre la cultura estratégica de un país, más nos podremos aproximar a entender el pensamiento estratégico de sus líderes y, consecuentemente, quizás seamos capaces de reducir el abanico de posibles decisiones que ese Estado pueda tomar en materia de seguridad (p. 1).

A pesar de la lucidez con que Veiga Gasalla aborda la CE, en nuestra opinión su mirada también encierra vicios de interpretación. El direccionamiento preeminente de lo estratégico hacia la seguridad y la defensa dejando de lado las situaciones conflictivas que reconozcan por epicentro cualquier otro de los factores de poder y la visión del Estado Nación como sujeto excluyente de la CE y, por ende, la desestimación de los AENE son dos cuestiones que adeudan ser reconsideradas.

En el marco de las múltiples divergencias que rodean no solo la interpretación sino la comprensión del tema en general, nos deparamos con una elucidación que subscribe, naturalmente, a la posibilidad de que, por ejemplo, la Armada de la República Argentina haya desenvuelto una CE específica (Bóveda, 2023). Para ello, se recurre a identificar las influencias doctrinarias a manos de Francia, EE. UU. e Inglaterra (pp. 55 y 56), para luego aseverar que un conjunto de decisiones erróneas frustró el desempeño de esa Fuerza en la Guerra de las Malvinas (1982), todo lo que sería atribuible a una serie de dislates en torno a un diseño imperfecto de su CE. Juicios como este demuestran la fragilidad del concepto que nos ocupa y también nos hace dudar acerca de su operativización, ya que pareciera tratarse de una teoría inconclusa, concentrada en sí misma y con escasas posibilidades de aplicación. En todo caso lo que el autor señala como CE de la Armada Argentina, sería más propio encuadrarlo dentro de una cultura militar particular de ese elemento, aún cuando tal enfoque tampoco consiga proveer asertos importantes.

A modo de conclusión parcial que nos brinde bases para continuar este ensayo, nos parece significativa, por su capacidad de síntesis, la siguiente definición a la que arriba Carter Cuadra (2015):

La cultura estratégica es el conjunto de creencias compartidas y formas de conducta dinámicas de una comunidad estatal, no estatal o supraestatal, derivadas de tradiciones, experiencias comunes y narrativas aceptadas (orales y escritas), que dan forma a la identidad colectiva con respecto a las relaciones con otras comunidades y que determinan las formas, los medios y los fines apropiados en el uso de su potencial para lograr los objetivos políticos de la defensa y la seguridad. [...] Se consideran áreas de evaluación específicas

la historia, la geografía, las narrativas compartidas, las relaciones con otros grupos, la percepción de amenaza, la ideología, la religión, la economía, la tecnología, el tipo de gobierno, el estilo de liderazgo, las instituciones y la relación cívico - militar (p. 145).

La cultura estratégica y la República Argentina

Esta parte del trabajo se orienta a establecer, con espíritu propositivo y sin pretensiones terminantes, algunos de los elementos de juicio que podrían formar parte del bagaje de una CE argentina.

Para ello, dividiremos los aportes en dos grupos conceptuales: uno de carácter más subjetivo y genérico, y el otro de condición documental y respaldado por la información oficial suministrada por el gobierno nacional. Como se dijo, la idea es aproximar puntos de vista que, dentro de la laxitud que presenta la teoría arriba expuesta, compongan un cuadro factible de consecución.

Dentro de los instrumentos genéricos, y al mismo tiempo fundamentales a tener en cuenta para una CE, encontramos el *ethos*. Si bien la literatura sociológica ha dado cuenta acabada de este asunto podemos sintetizar este rudimento como:

[...] una estructura donde los elementos se constituyen como usos o vigencias coordinados entre sí y a través del tiempo. Inmediatamente presente a los individuos que participan en ella, no es evidente para los mismos. En este sentido Ortega [y Gasset] decía que toda nación es un sistema de secretos. El *ethos* es histórico, porque no solamente se constituye desde el tiempo, sino que determina un tiempo peculiar. Por fin, envuelve un momento de comprensión que le es intrínseco, imagen del mundo o ideología (Teragni, 2011, p. 94).

Por lo tanto, las creencias, en tanto realidades o ficciones, cumplen un rol decisivo, ya que se erigen como axiomas indiscutidos elaborados a lo largo del tiempo y con capacidad de imposición. Así las cosas, el *ethos* no pareciera ser un producto deliberado sino el resultado de una forma de vida de un grupo humano (p. 95). Claro que el *ethos* se informa de aspectos históricos, espaciales, tradiciones, costumbres, etc. pero los conjuga en términos de conducta, al extremo de explicar cómo o por qué ocurren ciertos hechos o proceden las personas.

A grandes rasgos, y en lo que importa para este trabajo, observamos que la improvisación ocupa un lugar destacado en el comportamiento argentino, lo que va de la mano con una negativa a pensar el futuro. La actitud refractaria respecto de anticiparse metódicamente a lo que vendrá es la causa y también el efecto de la improvisación y, por lo tanto, la negación ante cualquier forma estratégica. Luego, una postura semejante promueve, de hecho, la deificación del presente como única opción temporal que vale la pena gestionar, lo que convierte a la coyuntura en un estadio permanente y hace del cortoplacismo un estilo de vida. Nótese, entonces, la enorme dificultad que encierra la caracterización de una CE en un contexto de este tipo. Dicho de otro modo, si el *ethos* argentino no reconoce la necesidad/conveniencia de avizorar el futuro ¿qué probabilidades existen de que elabore, piense o asuma una CE?

Otro aspecto fundamental es lo que Luis María Teragni (2011) llama “la voluntad optativa o resignación positiva [que da paso] a la imitación o mimesis [...]”. Frente a la creación nos caracteriza la abulia surgida de la voluntad mimética” (p. 96), y sigue:

La historia exhibe ejemplos elocuentes. Caído Fernando VII se suscita entre nosotros el carlotismo, sin olvidar los anhelos de un príncipe inca ni a los adeptos de Jorge III de Inglaterra. Posteriormente se habla de restauración de las leyes o se pronuncia el grito seamos los Estados Unidos. Tampoco cede aquí la imitación, sea del Absolutismo de los Austrias o de la joven democracia americana. La imitación asume formas sutiles. Puede serlo a través de objetos importados, como facones, ponchos, durmientes y tejas fabricadas en Inglaterra.

En segundo grado, importación de tecnología, por la cual el país se endeuda y condiciona su desarrollo. El tercer grado es la imitación ideológica, por la cual se elude la problemática de un presente que pueda cuestionar dichas doctrinas. [...] La gran pauta profunda es la imitación. Los argentinos vivimos desde la voluntad mimética y la abulia creativa (p. 97).

Más allá de la opinión del autor, con la que coincidimos, podemos dar cuenta de cómo impacta esta mimesis obsesiva sobre, por ejemplo, el instrumento militar terrestre y su derrotero, tanto organizacional como pragmático. Venimos sosteniendo (Cornut, 2018, pp. 94 y 187; Cornut, 2021, p. 87) la incapacidad del Ejército Argentino para sobreponerse a la copia de modelos foráneos que, si bien pudieron resolver algunos

aspectos de modernización, en ningún caso satisficieron los requerimientos específicos del ambiente operacional en que la Fuerza debía desarrollar las operaciones militares. Esto es, se adoptó sin mediar adaptación alguna, lo que ocasionó disfuncionalidades mayúsculas que condicionaron la eficacia y eficiencia de empleo. Y esto reconoció (¿reconoce?) una marcada influencia tecnológica pero también doctrinaria. A lo largo del siglo XX y lo que va del XXI se desarrollaron procesos que aspiraron a mejoras estructurales, pero acabaron siendo incompletas o inconvenientes, al punto de entremezclarse sistemas de armas y conceptos de empleo provenientes de cosmovisiones militares diferentes entre sí y todavía más impracticables a nivel argentino. Varios planes de reequipamiento y reestructuración fallidos dan cuenta de ello.

En síntesis, la voluntad mimética explica la carencia de un pensamiento situado (político, estratégico y militar) dentro de la realidad argentina y obstaculiza -o quizás simplemente caracteriza- la génesis de una CE.

Otro aspecto sustantivo en la definición del *ethos* es la composición étnica y social del conglomerado humano de la Argentina. Y aquí es donde juega un rol protagónico el fenómeno inmigratorio.

A partir de 1860 el flujo migratorio proveniente, principalmente, de la Europa meridional hizo sentir su influencia sobre la conformación social de la República. Es cierto que el pico máximo de inmigrantes tuvo lugar en 1913, pero la afluencia se mantuvo en niveles constantes hasta fines de la década de 1940, para retomar la tendencia de entrada a fines del siglo XX, aunque esta vez proveniente de los países limítrofes y en menor medida de Sudamérica en general. Dentro de la teoría clásica sobre el tema (Devoto, 2009) se esgrimen dos interpretaciones: por un lado la teoría del acrisolamiento que alude a una hibridación completa como resultado de la fusión entre inmigrantes y nativos; y, por otro, el pluralismo cultural que propone la coexistencia entre las distintas nacionalidades y la propia sociedad (en este caso argentina) ocasionando un menor intercambio cultural y una actitud más endogámica, lo que dificultaría la concepción de una identidad nacional autóctona. Como hemos desarrollado en otras investigaciones (Cornut, 2018, pp. 162-182)⁴ existen elementos de juicio para sostener que ante el significativo flujo inmigratorio ha preponderado,

4 La publicación mencionada se nutre de los trabajos de campo realizados por el autor para investigar la inmigración en el Ejército Argentino durante las primeras décadas del siglo XX y que forman parte de su tesis doctoral en Historia (Universidad del Salvador).

en términos generales, una actitud reticente a la interpenetración cultural. Prueba de ello es la creación y subsistencia de instituciones intermedias vinculadas con la salud, las finanzas y la vida de relación (hospitales, bancos, clubes, etc.) que acusan un fuerte impacto asociacionista endogámico, aún cuando instituciones de primera magnitud como las Fuerzas Armadas demuestren lo contrario. O sea, se percibe una tendencia hacia el pluralismo cultural, morigerado por algunas instituciones fundamentales en las que su propio marco identitario le otorga posibilidades al acrisolamiento, en tanto su misión y función apela en forma directa a los fines de la nación como tal.

De ser así, la prevalencia de las individualidades culturales afecta la consolidación de una anhelada identidad nacional y, luego, dificultan los consensos que permitan un comportamiento monolítico a la hora de pensar en la CE.

Además, es verificable a lo largo de la historia una preferencia argentina hacia los modelos europeos por sobre otros. Nicolás Shumway (2002), en su enjundioso texto sobre la modelación de la identidad nacional, da pistas en tal sentido: “Aún después de la separación de España, la elite hispanoamericana se mantuvo más al tanto de las últimas modas europeas que de la cultura popular que la singularizaba, con lo que quedó en buena medida ignorada la peculiaridad regional” (p. 23). El fenómeno inmigratorio ya comentado de mediados del siglo XIX vino a consolidar una perspectiva instalada, toda vez que la incorporación a escala de hombres y mujeres del Viejo Mundo reconfiguró el tejido social argentino del XX, dejando su impronta. Más aún, una mirada objetiva sobre el tema pone en tela de juicio la exclusividad española como fuente y origen de los rasgos identitarios argentinos, ya que sin soslayar la trascendencia de ese país en los procesos de descubrimiento y civilización de América, creemos más pertinente referenciar la genealogía argentina al continente europeo como tal, con preeminencia de Italia, España y Francia seguidos de Inglaterra, Alemania y algunos países del sector oriental de ese continente (Cornut, 2018, p. 165).

La Historia, en tanto *rerum gestarum*,⁵ nos brinda su aporte en la conformación de la CE. Sin ánimo de reduccionismos, pero ante la necesidad de periodizar para el análisis, si tomamos como hito la sanción de la Carta Magna en 1853 y proyectamos la secuencia fáctica hacia nuestros días se advierte una lógica de antagonismos como invariante argentina. No es el propósito de este ensayo establecer precisiones

5 “Con mayúscula, para referirse a la ciencia que estudia el pasado [en contraposición a] *res gestae*, lo que ocurrió” (Rubé, 2021, p. 19).

en torno del derrotero político, institucional y social de la República, sino tributar una opinión funcional a la CE. Es por eso que, aún desde antes de la fecha señalada, se registra una perspectiva por la cual las ideas y las personas se definen por lo que NO son. Así, la característica prevaleciente está dada por el prefijo ANTI, lo que determina una negativa inicial que compromete los consensos, ya que en lugar de explicar lo que se piensa, se siente y se ES, se elige exponer lo que no se acepta, casi con sentido dogmático. En parte, esto explica otra característica de la conducta nativa para un espectador externo. Nos referimos a la ambigüedad, que se traduce a veces en diletantismo, como manifestación de las preferencias y posturas del Estado en el escenario internacional, algo que se ha dado en llamar comportamiento pendular. Esta práctica, devenida en rutina, provee una imagen de imprevisibilidad no deliberada, que complejiza la caracterización del supuesto actor estratégico República Argentina por parte de terceros países y, lo que es peor, desgasta su perfil de confiabilidad. Dicho de otra manera, la Argentina proyecta una imagen no predecible, dados los vaivenes con que maneja su política exterior, que pareciera ser la consecuencia de sus antagonismos y disensos internos.

La geografía, metabolizada a través de su perfil más utilitario representada por la geopolítica, también constituye un insumo relevante para la CE. La Argentina si la comparamos con la tradición geopolítica de Brasil y de Chile acusa cierta deficiencia en cuanto a la escala de estudios en la materia, pero no así en su calidad que registra estándares de excelencia. Sin embargo, el pensamiento geopolítico argentino sigue confinado al plano académico y castrense, en su mayoría, lo que indica un desapego por el tema en el ámbito de la gestión política.

Las dos grandes líneas geopolíticas están orientadas, por un lado, a la dimensión continental y, por la otra, a la marítima del Atlántico Sur; y ambas corrientes de pensamiento están preocupadas por igual respecto al Sector Antártico Argentino. Naturalmente, los oficiales del Ejército se abocaron a la primera línea de estudios, mientras que los provenientes de la Armada se dedicaron a la restante.⁶ Más allá de los aportes realizados por los analistas geopolíticos, y al no tratarse este trabajo de un estado de la cuestión en la materia, juzgamos suficiente referirnos a dos autores en particular dada su trayectoria y producción.

6 Esta síntesis no deja de reconocer los aportes esenciales de Koutoudjian, A, *et.al.* (1999). *Geopolítica tridimensional argentina. Reflexiones para el siglo XXI*. Buenos Aires: Eudeba; Díaz Loza, F. (1987). *Geopolítica para la patria grande*. Buenos Aires: Temática; Ceresole, N. (1972). *Geopolítica de la liberación*. Buenos Aires: Corregidor; Cirigliano, G. (1976). *Argentina triangular*. Buenos Aires: Humanitas (1975), entre otros.

El primero es el almirante Segundo Storni, oficial naval pionero en temas geopolíticos argentinos que desde las primeras décadas del siglo XX llamó la atención sobre la importancia del mar. Entre sus obras, cabe señalar *Intereses argentinos en el mar* (1967) donde plantea el escenario del Atlántico Sur y la proyección argentina sobre sus dominios insulares y la Antártida. La tesis de Storni se centra en la *insularidad* del país, toda vez que visualiza a la Argentina aislada de los centros geográficos mundiales y, a partir de esa idea, genera propuestas para revalorizar el posicionamiento absoluto y, especialmente, en lo que concierne a la ubicación relativa respecto de la región y del subcontinente. Como es de esperar, su visión geopolítica tiene por objeto el Mar Argentino y su inserción en el Océano Atlántico, haciendo del espacio terrestre la base de operaciones desde la que se proyecta el poder naval.

Luego, encontramos al general Juan Enrique Guglielmelli, autor de una profusa bibliografía ubicada en el espacio intelectual de la revista *Estrategia* que él mismo dirigió.⁷ La lógica geopolítica de Guglielmelli proponía la integración de las zonas componentes del espacio continental para, una vez superadas las disfunciones propias, diseñar una proyección de poder hacia el exterior, sin expansionismos, pero con clara presencia de la estatura político – estratégica de la República Argentina en el sur de América.

Célebre es el contrapunto que sostuvo con la mencionada tesis de Storni, al trazar una imagen de la Argentina *peninsular* que se oponía a la mirada insular del marino, sobre la base de que la ubicación del país, lejos de constituir un potencial aislamiento, le permitía extenderse soberanamente hacia la Antártida y el escenario atlántico austral plasmando una ventaja comparativa en términos geopolíticos. Junto con esto, Guglielmelli defendía la relevancia no solo del Cono Sur, sino de la Cuenca del Plata y propugnaba el liderazgo regional de la República Argentina frente a un Brasil de proporciones pujantes y pasado imperial. Sin duda, el pensamiento geopolítico de Guglielmelli estaba en línea con una mirada situada desde el país y en función de las fortalezas y debilidades contingentes a su tiempo y de alguna manera persistentes hasta la actualidad. En cualquier caso, la tradición geopolítica argentina se ha desenvuelto irregularmente en cuanto a su pervivencia e influencia en la toma de decisiones de la alta política nacional, lo que supone una traba a la hora de perfilar la CE.

7 Ana Jaramillo, colaboradora de Guglielmelli en dicha publicación, compiló los artículos del militar en el libro *Pensar con Estrategia* (2007). Lanús: UNLa.

Hasta acá se expusieron consideraciones subjetivas elementales que podrían ser tenidas en cuenta para concebir una CE. Analizaremos ahora instrumentos que contienen aspectos explícitos tendientes a componer nuestro objeto de estudio.

Si tomamos como hito la normalización democrática de 1984, advertimos que el plexo legal de rasgos estratégicos se orientó, prioritariamente, a cristalizar el control político -y por lo tanto civil- sobre las Fuerzas Armadas. En esa idea, los instrumentos legales recompusieron burocráticamente el área de Defensa y Seguridad a partir de una delimitación conceptual y geográfica entre ambas esferas. En aras de tal finalidad se sucedieron varias leyes y decretos caracterizados por sus ambigüedades y contradicciones.

La ley 23.554 (Defensa Nacional) de 1988 reemplazó a la 16.970 de 1966, en un intento de aclarar jurisdicciones, pero carente de asertos que orientasen efectivamente la dimensión estratégica a la que aludía. Esta ley retomó los fines superiores e intereses a preservar por parte de la nación -que constan en el preámbulo de la Constitución Nacional- y esbozó un Sistema de Defensa Nacional, sin mayores precisiones. A partir de los vacíos que se presentaban se generaron las controversias subsistentes hasta la actualidad y, fundamentalmente, abonadas por los antagonismos descriptos en el *ethos*. No es menos importante señalar que esta norma se vio postergada durante 18 años para ser reglamentada, lo que indica a las claras el lugar que ocupa la Defensa Nacional en el imaginario político e institucional argentino y, también, dentro de la CE.

Las polémicas en torno de esta ley se manifestaron a través de sucesivos cambios de postura respecto a los alcances jurisdiccionales, en colisión con la ley 24.059 (Seguridad Interior), que también formó parte del bagaje legal de la etapa analizada y que fue sancionada en 1992. En principio el decreto 727/2006 reglamentó la ley 23.554 y estableció la separación taxativa entre la Defensa y la Seguridad -entendidos como lo externo y lo interno- en tanto áreas de actuación de las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad y Policiales, respectivamente. Por su parte el decreto 1691/ 2006 (Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas) reafirmaba la distinción entre lo externo e interno para el empleo de las fuerzas militares, y disponía políticas y criterios organizacionales que consolidaban esta postura al establecer una nueva modalidad en orden a definir las capacidades militares necesarias.

Ante un cambio de gobierno en 2018 la nueva administración sancionó el decreto 683/18, que modificaba el decreto reglamentario 727 y cambiaba la tipificación de

las agresiones a enfrentar (hasta ese momento limitadas a las fuerzas militares pertenecientes a otros Estados) habilitando a las Fuerzas Armadas argentinas para operar ante irrupciones de origen externo, pero esta vez no limitaba su procedencia a fuerzas operativas de un Estado nación.⁸

En 2020, una nueva administración política de signo ideológico contrario al saliente, a través del decreto 571/20, derogó el decreto 683/18 y restituyó la vigencia de los decretos 727/06 y 1691/06, retrotrayendo la calificación de las agresiones y las posibilidades de empleo de las Fuerzas Armadas a la reglamentación original de la ley de Defensa Nacional.

Sin duda, aquellos antagonismos y contradicciones mencionados a nivel del *ethos*, surgidos por la falta de consensos políticos y sociales, están en la base de comportamientos erráticos institucionales como el mencionado, con su consecuente falta de previsibilidad para un observador externo.

Dejamos a criterio de los lectores las deducciones sobre el enredo normativo y sus efectos en la apreciación por parte de terceros de una potencial CE argentina.

El panorama legal pertinente se completa con la ley 24.429 (Servicio Militar Voluntario); la ley 24.948 (Reestructuración de las Fuerzas Armadas) -sistemáticamente incumplida en sus aspectos presupuestarios- y la ley 25.520 (Inteligencia Nacional). Estas disposiciones, en algunos casos disfuncionales a la ley de Defensa Nacional, también forman parte del contexto a considerar para una elaboración objetiva de la CE.

El *Libro Blanco de la Defensa* en su edición correspondiente al año 2023 es un documento esencial para el tema que nos ocupa. En el presente caso, no constituye la manifestación más fidedigna de una postura estratégica por haber sido elaborado en el último año de la gestión del gobierno anterior al actual, lo que implica algunos matices disonantes. No obstante, contiene y mantiene los lineamientos generales de los *Libros Blancos* publicados en 1999, 2010 y 2015 y conforman una suerte de declaración que transparenta la misión, organización y funciones del instrumento militar a los fines de sentar posición a nivel internacional. Si bien no es el objeto de este ensayo analizar el

8 ARTÍCULO 1° Las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la defensa nacional, serán empleadas en forma disuasiva o efectiva ante agresiones de origen externo contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de la REPÚBLICA ARGENTINA; la vida y la libertad de sus habitantes, o ante cualquier otra forma de agresión externa que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas.

Libro Blanco, creemos importante observar los puntos que se vinculan con la CE.

En líneas generales, comienza destacando los avances en la política organizacional y de bienestar para las Fuerzas Armadas junto con logros presupuestarios (modestos, por cierto) e incorporaciones de personal militar de tropa. Sigue con una apreciación de la situación estratégica mundial y regional caracterizada por una dinámica económico – financiera inestable que desplaza su poderío hacia la Cuenca del Pacífico y Asia. Al mismo tiempo alude a que Argentina debe desarrollar sus recursos estratégicos naturales como el litio y el gas. A renglón seguido se ocupa de la reconfiguración del poder estratégico militar dadas las guerras en curso, el incremento del gasto militar mundial (del que Argentina no participa) y la pérdida de poder de la Organización de las Naciones Unidas (UN) en lo que hace a la capacidad de acción y resolución del Consejo de Seguridad. En cuanto a la seguridad regional destaca el compromiso de Sudamérica con la paz y la cooperación en materia de Defensa, abogando en favor de organismos del tipo de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y el Consejo de Defensa Sudamericano (CDS). Se destaca la cooperación con Brasil y Chile en el área de Defensa y se sostiene el multilateralismo en los foros internacionales.

El apartado correspondiente a la soberanía argentina en el Atlántico Sur es encuadrado dentro de lo que el documento denomina la *Cuestión Malvinas* (semántica de alto voltaje ideológico). Allí, se explicita la irrenunciable condición que reviste al reclamo argentino sobre las islas y se aclara que el país busca recuperar la soberanía mediante negociaciones diplomáticas. También la República reafirma su soberanía sobre el Sector Antártico Argentino, promoviendo la investigación y la cooperación internacional, como, asimismo, define el límite exterior de su plataforma continental y consolida sus derechos sobre los recursos marinos estratégicos.

Lo que mejor sintetiza una postura en materia de Defensa Nacional está incluido en el apartado *Concepción y actitud estratégica de la Defensa* (p. 32). Se mantiene la tesitura declarada desde 1999 en cuanto al principio de resolución pacífica de los conflictos (p. 32) que se enmarca en el criterio consagrado por UN de *legítima defensa* (artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas). Sufraga la no proliferación de armas nucleares y adhiere a la no injerencia en los asuntos internos de otros Estados.

En un plano más cercano a la estrategia militar, precisa la actitud defensiva de la República Argentina y descarta la proyección de poder como instrumento de la Defensa Nacional. Asimismo, manifiesta su comportamiento en la línea de la disuasión como advertencia y aptitud efectiva frente a las agresiones externas por parte de las fuerzas

armadas de otros Estados (p. 33), de acuerdo con el decreto 571/20 ya comentado.

En el ámbito de la política interior remarca las diferencias entre las jurisdicciones de la Seguridad Interior y la Defensa Nacional, inhibiendo cualquier operación militar derivada dentro del territorio, fuera de una guerra internacional. En términos regionales propende a la cooperación interestatal de los sistemas de Defensa Nacional, consolida la política de presencia en el Sector Antártico y suscribe la participación en operaciones militares de paz bajo mandato UN.

Desde un punto de vista general, el *Libro Blanco 2023* repite los postulados que la Argentina viene sustentando desde la primera edición en 1999. Queda claro que las expresiones se inscriben en parámetros homologados políticamente para cualquier actor regional, lo que implica una declaración formal frente al mundo, tan rica en expresiones comunes y políticamente correctas como carente de precisiones que permitan caracterizar la CE argentina por parte de otros actores.

El decreto 1112/24 (Sistema de Defensa Nacional) es la norma más reciente emparentada con la CE, al momento de este trabajo. Establece criterios adicionales y aclaratorios sobre el Sistema de Defensa Nacional (SDN) al que se refieren los Títulos II y III de la ley 23.554. Su espíritu es modificadorio y revoca parte de las disposiciones incluidas en el decreto 571/20. También alude al sesgo ideológico con que se diseñó la ley en cuestión y provocó disfunciones en la capacidad de empleo del poder militar (p. 3).

En principio redefine al SDN como “el conjunto de instituciones, funcionarios y pueblo de la Nación, organizado y preparado para planificar, conducir y ejecutar la Defensa Nacional” (p. 2), lo que agrega valor a la interpretación del concepto ya que no estaba explicitado de tal manera en la ley. Vale decir, concentra en el SDN el sujeto de la Defensa a todo efecto. Asimismo, entre los considerados más importantes destaca “Que la Defensa Nacional no debe delegarse en ningún sistema de seguridad supranacional, dado que nadie puede garantizar y preservar los intereses del país mejor que el propio Estado Nacional” (p. 2), soslayando las políticas inspiradas en la devaluación del factor militar del poder o concentradas en el denominado *soft power*.

También introduce una sentencia categórica respecto del rol de las Fuerzas Armadas al afirmar:

Que tanto el Sistema de Defensa como las Fuerzas Armadas se justifican

a partir de la existencia misma del Estado Nacional, no por la definición de determinado escenario temporal y sus correspondientes amenazas, relacionándose su esencia con el eventual ejercicio del monopolio de la fuerza para la resolución del conflicto, desde la crisis hasta la guerra o el conflicto armado (p. 1).

Hace hincapié en la disuasión como instrumento para conjurar amenazas y evitar agresiones y destaca el protagonismo militar en este sentido, aunque advierte que la ley 23.554 no define el concepto de amenaza y en tal sentido procede a esclarecerlo como: “Se considerarán amenazas todas las acciones o los mensajes explícitos que llevan a cabo eventuales oponentes que, teniendo la capacidad, muestran la intención o dan indicios de la probable concreción de perjuicios en contra de los intereses vitales de la Nación Argentina” (Art. 1°). En idéntico sentido aclara que “Se considerarán agresiones la ejecución y consumación de un conflicto armado o guerra, que provengan de Fuerzas Armadas u organismos paraestatales extranjeros, de organizaciones terroristas u otras organizaciones transnacionales, o cualquier forma de agresión externa que sea incompatible con la Carta de la Naciones Unidas” (Art. 1°); y, finalmente, especifica que compete a las Fuerzas Armadas argentinas “actuar de manera disuasiva o efectiva en los conflictos originados por amenazas y agresiones de origen externo que se desarrollen o incidan en los espacios terrestres, marítimos, fluviales, lacustres, aeroespacial, ciberespacial y en el espectro electromagnético” (Art. 1°). Así, esta parte del articulado pone en valor la función militar dentro del SDN, puntualiza las nociones que configuran el objeto de aplicación del poder de combate y actualiza -respecto de la ley 23.554- el escenario de actuación incorporando los vectores tecnológicos que caracterizan al presente.

Otro aspecto saliente es que la base de argumentación que justifica las expresiones insertas en este decreto 1112/24, está dada por el plexo positivo de las resoluciones tomadas a lo largo de su existencia por la Asamblea General de la Naciones Unidas, en su rol normalizador aceptado por los países miembros. Esto despeja embates ideológicos y provee legitimidad a los discernimientos en torno del asunto. También es central la aceptación de lo que hemos venido referenciando como AENE, dentro de la caracterización de los potenciales enemigos y oponentes (p. 3), dado que esto era algo resistido en administraciones anteriores. “A la luz de las evidencias, en el ámbito internacional existen bandas u organizaciones no estatales transnacionales con suficiente capacidad para agredir al Estado Argentino, entre las cuales se pueden identificar a organizaciones terroristas y otras organizaciones paramilitares” (p. 3).

Por último, cabe aclarar que la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN), cuya última actualización data del año 2021 (decreto 457/21), es otro de los insumos esenciales para la comprensión de un pensamiento estratégico argentino y las posibilidades de catalizar una CE. Dada la falta de actualización en función del tiempo transcurrido hemos descartado su análisis que, por otra parte, contiene conceptos próximos a los establecidos en el decreto 571/20 y el *Libro Blanco de la Defensa* del 2023.

Conclusiones

Una primera aproximación conceptual a la CE nos depara más dudas que certezas.

La génesis temporal, los actores estratégicos y un escenario nuclear de Guerra Fría estigmatizaron una noción que debe su origen a una categoría de análisis que permitía describir la conducta de la URSS, pero que se dirigía a explicar las falencias de EE. UU. ante su incapacidad de quebrar el propio paradigma etnocentrista con que observaba a la realidad del momento. De allí a homologar la CE como instrumento de apreciación y estudio de los potenciales oponentes/actores estratégicos hay un largo camino por recorrer.

Estamos ante un constructo teórico, sujeto a interpretaciones disímiles y cuya aplicabilidad práctica depende de la madurez con que se escojan los *inputs* y la sensatez con que se los evalúe. Sin duda, la CE debe ser la consecuencia de un pensamiento situado, despojado de aspiraciones universalistas y acorde a las peculiaridades de cada actor. Es por eso que la CE se relaciona con el pensamiento y necesita de él para amalgamarse, pero en ningún caso son términos equiparables, ya que el pensamiento estratégico precede y se interpenetra con la CE y ambos sobrevienen luego de que se registre la existencia de una *consciencia estratégica*.

Un obstáculo en la definición del concepto es su stirpe anglosajona materializada en el *attrition*, dado que enfoca la ideas en la preeminencia de lo militar y deja de lado la riqueza propia de la estrategia en cuanto a su diversidad y amplitud mediante el concurso de la totalidad de los factores de poder. Esto inhibe el verdadero razonamiento estratégico y fragmenta tanto el planeamiento como la acción.

No menos importante es el sesgo impositivo del término, en que parece más sustancial adherir a una modalidad que preocuparse por entenderla y dotarla de un sentido práctico. De alguna manera esto nos recuerda al protagonismo que encarnan los difusores de la estrategia como intérpretes intermediarios entre los verdaderos hacedores y el público en su pasividad receptora (Cornut, 2009), con su consabida dosis de imposición carente de la situacionalidad que venimos sosteniendo. Lo que es bueno para unos no necesariamente lo es para otros.

Entonces, la CE guarda validez teórica en tanto se configure como una herramienta que describa al actor estratégico y su probable actitud en el marco de un escenario regional o internacional, y como insumo para la toma de decisiones del resto de los actores, estatales o no. Vale decir que la elaboración premeditada de una CE propia carece de razonabilidad práctica, porque equivaldría a fijar pautas aspiracionales que solo pueden ser producto del *ethos* y, en este caso, no del *logos*, con la única excepción de que un actor, ex profeso, difunda una visión alternativa de sus actitudes y fines como medio para velar y engañar acerca de sus verdaderas intenciones.

Corrientes de ideas, generaciones de teóricos, intermediación de elites, comportamientos más o menos vinculados con las tradiciones e historia y dudas acerca de la permanencia en el tiempo de una CE, son algunos de los aspectos que nos indican la fragilidad de un criterio sujeto al ensayo, cuyo única medida de confirmación es el método de prueba y error.

No obstante, dentro de la heterogeneidad interpretativa retenemos la postura de Colin Gray como un punto de vista útil que esclarece el panorama al proponer la esencialidad y sencillez del *ethos* como base de la condición inescindible entre la cultura y la conducta, pero también por dimensionar cabalmente a la CE y despojarla de su determinismo en el diseño del planeamiento y acción estratégicos.

Creemos que la representación de una CE debería considerar entre sus conclusiones las grandes variantes que caracterizan a un actor en el escenario global, como, por ejemplo, si se muestra belicista o pacifista, negociador o intransigente, prudente u osado, predecible o imprevisible, gregario o personalista, emocional o racional, entre tantas opciones.

En cuanto al esbozo de los probables elementos constitutivos para tener en cuenta en una CE argentina, solo hemos ejercitado nuestra prospectiva bajo un orden empírico, tan provisorio como el concepto que nos ocupa, y hemos destacado características

generales que responden a los factores sociales, históricos y geopolíticos, que reconocen su vigor en la experiencia y el sentido común. La combinación, prevalencia y/o desestimación de los ítems señalados podría orientar parte de la construcción de una CE argentina, sin soslayar que su carácter descriptivo correspondería a un observador externo que pretenda analizar, comprender y -lo que es más difícil- anticipar su comportamiento estratégico.

Quizás entonces el lector le encuentre pleno sentido al aforismo del epígrafe.

Referencias bibliográficas

- Bóveda, J. (2023). "Cultura estratégica y su impacto en la Armada Argentina durante el conflicto del Atlántico Sur". *Boletín del Centro Naval* 860 (50-61).
- Carter Cuadra, O. (2015). "La cultura estratégica. Historia, concepto y definición". *Revista Ensayos Militares* 1 (131-147).
- Cornut, H. (2009). "El discurso estratégico en el ámbito militar". *Revista de la Escuela Superior de Guerra* 573 (62-77).
- Cornut, H. (2018). *Pensamiento militar en el Ejército Argentino. La profesionalización: causas y consecuencias*. Buenos Aires: Argentinidad.
- Cornut, H. (2021). *Ejército y pensamiento militar en el siglo XX. Del Auftragstaktik a la guerra contrarrevolucionaria*. Buenos Aires: Argentinidad.
- Devoto, F. (2009). *Historia de la inmigración en la Argentina*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Girard, R. (2010). *Clausewitz en los extremos. Política, guerra y apocalipsis*. Buenos Aires: Katz.
- Gray, C. (1999). "Strategic culture as context": the first generation of theory strikes back". *Review of International Studies* 25 (49-69).
- Guitton, J. (1972). *El pensamiento y la guerra*. Buenos Aires: IPN.
- Jaramillo, A. (comp.). (2007). *Pensar con Estrategia. Juan Enrique Guglielmelli en la revista Estrategia*. Lanús: UNLa.
- Johnston, A. (1995). "Thinking about strategic culture". *International Security* 19 (36-43).
- Lantis, J. (2009). "Strategic culture: from Clausewitz to constructivism". Johnson, J. Kartchner, K. y Larsen, J. *Strategic culture and weapons of mass destruction*. New York: Pallgrave – Macmillan.

- Motta, G. (2022). “La cultura estratégica británica y el diseño de un instrumento militar en el período 1990-2015”. *Revista Visión Conjunta* 27 (26-35).
- Rubé, J. (2021). *Historia de la historiografía. Desde sus orígenes hasta el estado actual de la ciencia histórica*. Buenos Aires: Eder.
- Schmitt, C. (1987 [1932]). *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza Editorial.
- Shumway, N. (2002). *La invención de la Argentina. Historia de una idea*. Buenos Aires: Emecé.
- Snyder, J. (1977). The soviet strategic culture: implications for limited nuclear operations. A Project Air Force report prepared for the US Air Force. Santa Mónica: Rand.
- Teragni, L. (2011). “El ethos de los argentinos”. Lutereau, L (comp.). *Filosofía y Cultura: Actas, Jornadas de Filosofía* (94-101). Buenos Aires: EditUCES.
- Veiga Gasalla, J. (2024). “Comprendiendo las políticas de seguridad. Cultura estratégica como valor”. *Documentos de Opinión*, IEEE.ES 32 (1-15).