

Casus Belli V (2024), 95-112

Recibido: 07/08/2024 - Aceptado: 05/09/2024

2 de Abril de 1982

Fundamentos legales, inteligencia estratégica e Informe Rattenbach

Pablo Ariel Del Ben

<https://orcid.org/0000-0001-7529-4080>

Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF)

RESUMEN: El artículo propone un análisis sobre las conclusiones arribadas por el Informe Rattenbach en materia de funcionamiento y uso del sistema productor de Inteligencia Estratégica Nacional en el proceso donde se generó y ejecutó la decisión de ocupar militarmente Malvinas. La primera parte expone el cuerpo legislativo que actuó como fundamento legal en el cual la comisión interfuerzas, creada para analizar y evaluar las responsabilidades políticas y estratégico – militares del conflicto del Atlántico Sur, sustentó sus conclusiones. Explica el sistema de planeamiento estratégico determinado por la Ley de Defensa Nacional N° 16.970 vigente en 1982. Avanza observando el componente destinado a brindar la Inteligencia necesaria para asistir la toma de decisiones de nivel gubernamental. La segunda parte identifica ciertos estímulos y condicionamientos que llevaron a la Junta gobernante a una particular apreciación y a la consecuente ocupación de Malvinas; proceso sobre el cual la comisión alcanzó sus conclusiones.

PALABRAS CLAVES: Inteligencia, ley, decisión, responsabilidades, conclusiones.

ABSTRACT: The article proposes an analysis of the conclusions reached by the Rattenbach Report regarding the operation and use of the National Strategic Intelligence system during the process that led to the military occupation of Malvinas (the Falkland Islands). The first part explains the legislative framework that served as the legal basis, on which the inter-service commission created to analyze and evaluate the political and strategic-military responsibilities of the South Atlantic conflict based its conclusions. It also explains the strategic planning system determined by the National Defense Law No. 16,970 in effect in 1982 and highlights the component aimed at providing the necessary intelligence to assist governmental decision-making. The second part identifies certain stimuli and factors that led the ruling Junta to a particular appreciation and the subsequent occupation of Malvinas, a process on which the commission based its conclusions.

KEYWORDS: Intelligence, law, decision, responsibilities, conclusions.

Introducción

La disputa entre la República Argentina y el Reino Unido por la posesión de las islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur presentó un suceso inusitado: la decisión de la Junta Militar argentina de ocupar militarmente los archipiélagos. La operación se concretó el 2 de abril de 1982, cuando una fuerza al mando del oficial de Marina, Carlos Büsser, desembarcó exitosamente en la capital isleña y el gobernador inglés, Rex Hunt, se rindió tras un breve enfrentamiento que costó la vida del capitán de corbeta, Pedro Giachino. La respuesta del Reino Unido se materializó en el envío de una flota de guerra al Atlántico Sur y los acontecimientos posteriores resultaron en una guerra en la cual Gran Bretaña contó con el apoyo de Estados Unidos, la OTAN y Chile. Esta situación tomó por imprevisto a los gobernantes argentinos y luego se utilizó como argumento principal para explicar la subsiguiente capitulación del 14 de junio de 1982.

La producción historiográfica que aborda las causas de la guerra de Malvinas, puede sintetizarse en dos grandes líneas interpretativas. Una de ellas sostiene que, en

vista a las necesidades políticas internas, la Junta gobernante decidió llevar adelante la acción militar. Dentro de esta corriente interpretativa se encuentran los autores Oscar Raúl Cardoso, Ricardo Kirschbaum y Eduardo Van Der Kooy (Cardoso et al, 1983); y Juan Bautista Yofre (Yofre, 2011). La segunda línea explicativa centraliza responsabilidades en el lado británico, por el papel que desempeñaron determinadas instituciones inglesas, visión coincidente con la lectura de los acontecimientos del Dr. Nicanor Costa Méndez (Costa Méndez, 1993). Virginia Gamba (Gamba, 1984); Rubén Oscar Moro en sus dos trabajos (Moro, 2000) (Moro, 2007); y Mariano Bartolomé (Bartolomé, 1996), adhieren a ésta línea interpretativa. Una obra que toma distancia de las corrientes interpretativas expuestas, fue escrita conjuntamente por Virginia Gamba y Lawrence Freedman (Gamba y Freedman, 2012). Los autores afirman que el enfrentamiento bélico fue resultado de ineficientes comunicaciones entre los Estados contendientes, Gran Bretaña subestimó los propósitos militares de la Argentina, y los gobernantes argentinos desestimaron una respuesta militar inglesa a gran escala.

Un importante libro sobre la guerra que alcanza el valor de fuente histórica es el Informe Rattenbach (Rattenbach, 2000) o Informe de la Comisión de Análisis y Evaluación de las Responsabilidades Políticas y Estratégico – Militares del Conflicto del Atlántico Sur (CAERCAS). El trabajo fue resultado de la resolución adoptada el 2 de diciembre de 1982 por el gobierno argentino, para analizar y evaluar la conducción política y estratégico militar del conflicto armado. En sus conclusiones referidas particularmente a Inteligencia Estratégica, expuso que el sistema nacional de Inteligencia, que había visto la luz hacía poco tiempo en la doctrina, debió pasar, en forma abrupta, a la práctica por la imposición de la guerra. Por extensión, la difusión y uso de la Inteligencia Estratégica Nacional, para la CAERCAS fue deficiente.

El presente artículo propone responder el siguiente interrogante inexplorado por la literatura académica: ¿las conclusiones arribadas por la CAERCAS sobre la producción, uso y difusión de Inteligencia Estratégica en el proceso que derivó en la ocupación del 2 de abril, se ajustó al marco legislativo ordenador del sistema de Inteligencia Estratégica vigente en 1982? Para ello, la primera parte del trabajo expone el cuerpo legal en el cual la comisión sustentó sus conclusiones. La segunda parte, respaldada en las citadas obras dedicadas a las causas de la guerra, identifica ciertos estímulos y condicionamientos que llevaron a la Junta gobernante a una particular apreciación y a la consecuente ocupación de Malvinas; proceso analizado y evaluado por la CAERCAS a la hora de determinar responsabilidades políticas y estratégico – militares en los acontecimientos del 2 de abril.

El propósito perseguido consiste en generar conocimientos nuevos que sirvan como antecedentes a la producción y utilización de Inteligencia Estratégica en los procesos de toma de decisiones inherentes a la Defensa Nacional.

El sistema productor de inteligencia estratégica

La estructura de planificación estratégica vigente al momento de resolver la ocupación de Malvinas estaba configurada por la Ley de Defensa Nacional N° 16.970 sancionada el 6 de octubre de 1966. En efecto, la ley no fue oficialmente derogada por los gobiernos sucesores; por extensión, quedaron establecidas las bases orgánicas y funcionales del sistema instituido bajo el título: “Del Sistema Nacional de Planeamiento y Acción Para la Seguridad” (Boletín Oficial 10.X.66). Resulta de particular interés mencionar entre las finalidades que la norma legal determinó mediante el artículo 8° para el sistema: establecer políticas y estrategias directamente vinculadas con la seguridad nacional.

En relación a la composición de la estructura del sistema de planeamiento estratégico, un primer elemento a considerar es que, en su carácter de jefe supremo de la nación y comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, el presidente de la república ejercía la conducción superior. El presidente era la figura que establecía los objetivos políticos que constituyen los ejes rectores del planeamiento. Subordinados en forma directa e inmediata a la máxima autoridad nacional, la Ley de Defensa Nacional, en su artículo 11°, estableció tres organismos: el Consejo Nacional de Seguridad (CONASE); el Comité Militar (CM); y la Central Nacional de Inteligencia (CNI).

El CONASE contaba con una Secretaría, que actuaba como organismo de trabajo y dependía directamente del presidente de la nación. El titular del mencionado organismo ejercía como secretario en las reuniones del Consejo Nacional de Seguridad y contó con la jerarquía de secretario de Estado. Además, al organismo lo integraban como miembros permanentes: los ministros del Poder Ejecutivo; los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y el jefe de la Central Nacional de Inteligencia en carácter de asesor en Inteligencia. Como miembros no permanentes que debían concurrir a las reuniones del CONASE, cuando así lo disponía el presidente de la nación, estaban los secretarios de Estado.

Entre las competencias del Consejo Nacional de Seguridad, determinadas por el artículo 13° de la Ley N° 16.970, estaba el planeamiento de largo plazo de la política

y estrategia nacionales, sobre la base de los objetivos políticos que se haya propuesto alcanzar el gobierno nacional. Asimismo, podía planear y coordinar la movilización del potencial humano y los recursos de la nación e intervenir en todo asunto relacionado con la defensa nacional. Por su parte, el artículo 17° estableció entre las funciones específicas de la Secretaría del CONASE reunir antecedentes e Inteligencia para el planeamiento nacional.

Otro de los componentes que integró el sistema de planeamiento estratégico, como ha sido expresado, fue el Comité Militar. El Comité estaba constituido por el ministro de defensa y la junta de comandantes en jefe, conformada por los comandos en jefe de las Fuerzas Armadas. De significativa importancia para el caso abordado es el contenido del artículo 22° el cual determinó que la junta de comandantes en Jefe sea la autoridad militar asesora del Consejo Nacional de Seguridad en los asuntos relacionados a la estrategia militar.

El Comité Militar disponía como organismo de trabajo un Estado Mayor Conjunto que dependía en forma directa de la junta de comandantes en jefe. El Estado Mayor Conjunto lo integraba personal de las tres Fuerzas Armadas y contaba con un jefe que actuaba como secretario en las reuniones del Comité. El jefe del Estado Mayor Conjunto debía ser un militar en actividad con jerarquía de general o equivalente, y era designado por el presidente de la nación, a propuesta de la junta de comandantes en jefe. Sobre las competencias del Comité Militar, el artículo 20° de la Ley de Defensa Nacional estableció el planeamiento de la estrategia militar y la conducción estratégica de las operaciones militares. Para cumplir con dicha competencia, el Estado Mayor Conjunto debía ser asistido por los servicios de Inteligencia de las tres Fuerzas Armadas.

Ante la necesidad de contar con un organismo competente a los fines de producir la Inteligencia indispensable al planeamiento estratégico, la Ley de Defensa Nacional estableció la creación de la Central Nacional de Inteligencia. Las competencias del organismo quedaron expresadas en el artículo 25° y consistían en:

- Realizar y centralizar las actividades de Inteligencia necesarias al planeamiento de la política y estrategia nacional inherentes a la seguridad nacional.
- Proporcionar Inteligencia Estratégica centralizada y evaluada al Consejo Nacional de Seguridad.
- Correlacionar y evaluar la información concerniente a la seguridad nacional y proveer su adecuada difusión a los ministerios, comandos en jefe, secretarías de

Estado y gobiernos de provincia.

- Mantener enlace técnico funcional con los organismos de Inteligencia e información de los ministerios, comandos en jefe, secretarías de Estado y gobiernos de provincia.

Resulta de particular interés subrayar que Ley N° 16.970 no determinó la composición del organismo que facultó para la producción de Inteligencia Estratégica.

La Ley N° 20.194, sancionada el 28 de febrero de 1973, ocupó el vacío en materia de composición de la CNI al disponer en su artículo 1° que:

la Central Nacional de Inteligencia estará integrada por los organismos de Inteligencia del Estado, de las Fuerzas Armadas y de la Policía Federal, relacionados funcionalmente en forma permanente. Eventualmente, podrán participar delegados de otros ministerios, secretarías y/o sectores, cuando se traten asuntos específicos de su área de responsabilidad. Está dirigida por una junta integrada por los jefes de los organismos que la componen y presidida por un oficial superior de las Fuerzas Armadas, con la jerarquía de general o equivalente del cuerpo de comando, con la denominación de Jefe de la Central Nacional de Inteligencia y categoría de secretario de Estado, que será designado por el presidente de la nación a propuesta de la junta de comandantes en jefe (Boletín Oficial 9.III.73).

Asimismo, el artículo 2° agregó a la Ley N° 16.970 el artículo 25° bis que sumó las siguientes competencias a la CNI:

- Planear, orientar, centralizar y coordinar la actividad de la Secretaría de Informaciones de Estado, de los servicios de informaciones de las Fuerzas Armadas, del órgano de Inteligencia del Estado Mayor Conjunto y de la Superintendencia de Seguridad Federal, para producir Inteligencia Estratégica Nacional.
- Confeccionar y mantener actualizada la Apreciación General de Inteligencia Estratégica Nacional en el marco interno y externo.
- Difundir la Inteligencia Estratégica Nacional al Poder Ejecutivo Nacional al Consejo Nacional de Seguridad, al Comité Militar, a los comandos en jefe de las Fuerzas Armadas y a los organismos de planeamiento y ejecución de seguridad nacional.

En efecto, el sistema productor de Inteligencia Estratégica integró todos los sistemas de inteligencia existentes. Bajo la órbita de la CNI se encontraron relacionados

funcionalmente en forma permanente los organismos de Inteligencia del Estado, de las Fuerzas Armadas y de la Policía Federal. Por otra parte, se ubicó en la cúspide del organismo a un decisor específico del área, con categoría de secretario de Estado y bajo la denominación: jefe de la Central Nacional de Inteligencia.

La Ley N° 20.194 sumó competencias y clarificó la composición de la CNI. Sin embargo, el sistema productor de Inteligencia Estratégica materializó un marcado desequilibrio de autoridad y responsabilidad. El Dr. José Manuel Ugarte en su análisis comparativo de legislación de Inteligencia demuestra que en el marco “Del Sistema Nacional de Planeamiento y Acción Para la Seguridad” se presentó la superposición en la relación jerárquica y competencias entre la CNI y un organismo de Inteligencia preexistente: la Secretaría de Informaciones de Estado (SIDE) (Ugarte, 2000, p. 113).

Para poder comprender la interacción de la SIDE en la estructura del sistema productor de Inteligencia nos remitimos al origen de dicho organismo. El 20 de enero de 1956, el Decreto N° 776 dio inicio a la Secretaría de Informaciones de Estado con la misión de proporcionar al gobierno nacional las informaciones necesarias para la conducción de los asuntos del Estado. Siete años más tarde, el Decreto N° 2985 dispuso a la SIDE como central del sistema informativo. Por extensión se la facultó para coordinar las actividades de los servicios de informaciones de las Fuerzas Armadas y de Coordinación Federal, este último era el organismo de Inteligencia de las Fuerzas de Seguridad (Ugarte, 2000, p. 106). Cabe mencionar que los organismos de Inteligencia correspondientes a las tres fuerzas eran: el Servicio de Informaciones de Ejército (S.I.E.), el Servicios de Informaciones Naval (S.I.N.) y el Servicio de Informaciones de Aeronáutica (S.I.A.).

El Decreto – Ley N° 4500, con fecha 31 de mayo de 1963, asignó la jerarquía de secretario de Estado y el nombre de Secretario de Informaciones de Estado para el jefe máximo de la SIDE. Este sería designado por el Poder Ejecutivo Nacional, y dependería directamente del presidente de la nación (Ugarte, 2000, p. 109). Es preciso destacar, que con la sanción de la Ley N° 16.970 en octubre de 1966 no fueron derogados Decreto N° 2985 y el Decreto – Ley N° 4500. En consecuencia, se generó la mencionada superposición entre la CNI y la SIDE.

El 28 de febrero de 1973 comenzó a solucionarse la superposición señalada con la entrada en vigencia de la Ley N° 20.195 de carácter secreto que redefinió las funciones y organización de la SIDE (Boletín Oficial 13.IX.06). A partir de ese momento, la función determinante de esta secretaría fue satisfacer las necesidades informativas requeridas por el funcionamiento de la CNI. Asimismo, debía apoyar a la CNI en todo

lo relacionado con áreas de personal y logística. La Secretaría de Informaciones de Estado se organizó como organismo técnico especializado en Inteligencia integrado funcionalmente y en forma permanente a la Central Nacional de Inteligencia. En consecuencia, quedó superado el desequilibrio en cuanto a la superposición de funciones y relación jerárquica entre la SIDE y la CNI en el marco Del Sistema Nacional de Planeamiento y Acción Para la Seguridad.

En lo concerniente al mando del sistema productor de Inteligencia; el artículo 4° de la citada Ley “S” N° 20.195 reafirmó la jerarquía de secretario de Estado y el nombre de “Secretario de Informaciones de Estado” para el jefe máximo de la SIDE, que sería designado por el Poder Ejecutivo Nacional, y dependería directamente del presidente de la nación. Cabe recordar que la Ley N° 20.194 sancionada conjuntamente con la Ley N° 20.195 el día 28 de febrero de 1973, determinó lo mismo para la máxima jefatura de la CNI, con la distinción que éste último se denominó Jefe de la Central Nacional de Inteligencia. Esto materializó una sobreposición jerárquica en la cima de la cadena de mando del sistema productor de Inteligencia Estratégica, que podía derivar en visiones discrepantes en el ámbito de la conducción.

El 10 de octubre de 1973 el Decreto N° 162, determinó que ambos organismos queden dirigidos por una misma persona, debiendo ser el secretario de informaciones de Estado, el funcionario coordinador de la comunidad informativa (Ugarte, 2000, p.113). En línea con lo expuesto, el artículo 1° del citado decreto reemplazó el artículo 25° de la Ley N° 16.970, por otro que estableció que la CNI será dirigida por una junta integrada por los jefes de los organismos que la componen y presidida por el secretario de informaciones de Estado, en carácter de jefe de la Central Nacional de Inteligencia. El doble carácter de jefe de la SIDE y de coordinador de la actividad de Inteligencia puso fin al desequilibrio en las líneas de autoridad entre la SIDE y la CNI generado con las leyes N° 16.970; 20.194 y 20.195. Por último, cabe señalar que el Decreto N° 416 del 13 de mayo de 1976 reemplazó el nombre de la Secretaría de Informaciones de Estado, por el de Secretaría de Inteligencia de Estado (Ugarte, 2000, p.114).

En el lapso temporal que se extendió hasta la decisión de ocupar militarmente Malvinas, la legislación que determinó el organismo productor de Inteligencia no experimentó cambios y actuó como marco legal en el cual fundó sus conclusiones la CAERCAS.

El proceso de toma de decisión

La producción historiográfica que da cuenta de las causas de la guerra en el Atlántico Sur permite una aproximación a las condiciones y la predisposición de los decisores argentinos a la ocupación de Malvinas. La línea interpretativa que centraliza responsabilidades en el lado británico, visión coincidente con la lectura de los acontecimientos del Dr. Nicanor Costa Méndez (Costa Méndez, 1993), tiene su punto de partida en la obra de Virginia Gamba, publicada a menos de dos años de terminada la guerra (Gamba, 1984). Gamba afirma que el gobierno argentino conocía la medida de reducir la fuerza naval británica como consecuencia de un redireccionamiento de la política de Defensa del Reino Unido. En este marco, la falta de fondos para retener en Georgias del Sur el organismo de exploración antártica británico y el retiro programado para marzo–abril de 1982 del buque HMS Endurance destinado a patrullar los dominios británicos sobre el Atlántico Sur eran disposiciones conocidas por las autoridades argentinas. Paralelamente, la Junta era testigo de la intransigencia diplomática británica en la disputa de soberanía. Ante la posición del Reino Unido, las autoridades argentinas ordenaron la planificación de la operación militar destinada a ocupar Malvinas con el objeto de forzar a Gran Bretaña a una negociación diplomática favorable a la República Argentina.

El elemento quizás más interesante señalado por Gamba es que la nueva política británica de Defensa, que imponía desactivar la British Antarctic Survey a mediados de 1982, configuraba una situación inédita: la única presencia en Georgias del Sur sería de trabajadores argentinos que respondían a un contrato legal. Según la autora, esta circunstancia actuó como amalgama de un poderoso grupo de presión integrado por el British Antarctic Survey, la Armada Real británica y el Falkland Island Comité. El grupo de presión falsificó información sobre el comportamiento de los operarios argentinos apostados en Georgias del Sur.¹ La finalidad era exacerbar una situación para obligar a Londres a cerrar definitivamente el diálogo con la Argentina.

La interpretación de Gamba fue retomada por Rubén Oscar Moro en sus dos trabajos, el primero es un estudio de los elementos políticos y militares que modelaron todo el conflicto bélico (Moro, 2000). La segunda obra analiza específicamente las causas de la guerra, utilizando los informes de agregados militares argentinos en

1 La autora sostiene su interpretación mediante un registro elaborado por el British Antarctic Survey capturado el 3 de abril de 1982, en Georgias. Esta fuente histórica no publicada, falsifica un reporte sobre el comportamiento de un conjunto de operarios argentinos en Georgias, inspirándose en hechos previos protagonizados por expedicionarios franceses.

Londres y artículos periodísticos (Moro, 2007). En este libro, a la interpretación de Gamba, Moro agrega que la decisión de lanzar la operación militar tuvo su punto de inflexión con la noticia del envío de un submarino nuclear británico al área. A juicio del autor esta información resultó básica para adelantar el desembarco argentino en las islas.

Otra obra dedicada a las causas de la guerra es el libro *El conflicto del Atlántico Sur. Una perspectiva diferente* (Bartolomé, 1996). Mariano Bartolomé, muestra la importancia estratégica del Atlántico Sur y en particular de las islas Malvinas dentro de la pugna Este – Oeste.² En este marco internacional, el autor sostiene que la crisis y posterior escalada al plano bélico fue una deliberada creación del gobierno británico, con el apoyo de los EE. UU. y la OTAN, bajo los objetivos no declarados de asegurar la presencia militar (no necesariamente oficial) de esa alianza en la región. Esto requería previamente la resolución en favor del Reino Unido de la histórica disputa con la República Argentina. Para Bartolomé, la única manera de materializar dicha alternativa, descontando la negativa argentina a resignar sus aspiraciones de soberanía, era mediante el uso de la fuerza militar. En congruencia con Gamba, el autor afirma que el Reino Unido tomó como punto de partida un incidente menor protagonizado por operarios argentinos en Georgias, y lo escaló unilateralmente. Frente a estos acontecimientos las autoridades argentinas adoptaron la decisión de tomar militarmente Malvinas a la brevedad con la finalidad de consolidar una posición de fuerza que permitiera continuar las negociaciones.

Un trabajo que se inscribe en la línea de análisis que se diferencia de las investigaciones hasta aquí expuestas, corresponde a los periodistas Oscar Raúl Cardoso, Ricardo Kirschbaum y Eduardo Van Der Kooy (Cardoso et al, 1983). Los autores identifican la causa de la guerra en factores inherentes al sistema político vigente en ese momento en la República Argentina. Su matriz explicativa se sustenta en la idea que entre Galtieri y Anaya existió un pacto no escrito que implicaba para el jefe del Ejército Argentino trocar el apoyo a la operación de ocupación por el respaldo del jefe naval para reemplazar al general Roberto Eduardo Viola en la presidencia de la Argentina. En este marco, la Junta ordenó planificar en secreto la misión de ocupar militarmente las islas.

Otra publicación que relaciona la acción del 2 de abril con factores inherentes

2 Para el autor, el Atlántico Sur era importante para Occidente, debido tanto a que por él transitaba su línea de comunicación más importante, como por la capacidad militar soviética de interdicción sobre dicha línea.

al sistema político vigente en la Argentina, corresponde a Juan Bautista Yofre (Yofre, 2011).³ Para este autor, Anaya estaba convencido que la gestión del gobierno militar requería una mejora en la relación con la sociedad civil, y la única posibilidad de recuperar el prestigio era una operación diplomática importante vinculada a Malvinas. El almirante preveía una reacción británica armada atenuada por dos factores: una acción táctica incruenta y la inmediata iniciativa argentina para negociar sin llegar al enfrentamiento armado. Además, la posición de Washington fue considerada tendiente al apoyo de una solución negociada, como consecuencia que el aliado frente a la estrategia ofensiva de Moscú en América Latina era la República Argentina.

Un destacado libro sobre las causas del conflicto bélico es *Señales de guerra. El conflicto de las Islas Malvinas 1982*, escrito por Virginia Gamba y Lawrence Freedman (Gamba y Freedman, 2012). La obra toma distancia de la anterior interpretación de Gamba al afirmar que el apremio de la disputa con Gran Bretaña fue el factor que desencadenó la intervención militar del 2 de abril. Las islas fueron ocupadas en la creencia que la operación militar era parte de un proceso de negociación y no como causa de guerra. En su hipótesis central, los autores afirman que el enfrentamiento bélico fue resultado de ineficientes comunicaciones entre los Estados contendientes que abrieron un conjunto de malentendidos sobre las intenciones de la otra parte. Gran Bretaña se encontró sorprendida porque subestimó los propósitos militares de la Argentina, paralelamente los gobernantes argentinos desestimaron una réplica militar inglesa a gran escala.

Por sobre las distintas hipótesis interpretativas expuestas, las obras dedicadas a la guerra de Malvinas se muestran congruentes y en línea con la CAERCAS al identificar ciertos elementos con incidencia sobre las apreciaciones de los decisores argentinos. En efecto, la Junta Militar, al asumir el poder, fijó la obtención de la soberanía argentina en los archipiélagos australes como prioridad en el nivel externo nacional. El problema principal que advertían las autoridades argentinas era la reiterada y evidente falta de progreso en las negociaciones formales con el Reino Unido. En consecuencia, para enero de 1982 el gobierno argentino elaboró una doble línea de acción. La primera consistió en un nuevo intento de solución por la vía diplomática; en este sentido, el núcleo decisor vivió con cierta decepción los resultados de la ronda de negociaciones desarrolladas entre ambas partes en Nueva York. La segunda línea de acción se

3 La interpretación desarrollada por Yofre en el libro: *1982. Los documentos secretos de la guerra de Malvinas / Falklands y el derrumbe del proceso*, publicado en 2011 ya había sido trazada en su obra anterior: *Fuimos todos. Cronología de un fracaso, 1976 – 1983*. Publicada en 2007.

materializó en la orden de planificar la ocupación militar de Malvinas. Los miembros de la Junta evaluaron el uso del instrumento militar como un recurso capaz de provocar un detonante de magnitud suficiente para forzar al Reino Unido a proseguir con la negociación evitando la negativa posición diplomática británica a tratar el tema de fondo.

El 12 de enero de 1982, se ordenó la planificación militar como acción alternativa, en caso de fracasar la solución negociada con Gran Bretaña y teniendo siempre el propósito de lograr la soberanía sobre los archipiélagos mediante un acuerdo. Ese día, los decisores designaron una Comisión de Trabajo (CT) a los fines de planificar la operación táctica de ocupación. El general de división Osvaldo Jorge García, el vicealmirante Juan José Lombardo y el brigadier mayor Sigfrido Martín Plessl fueron los oficiales escogidos por las autoridades para cumplir la tarea mencionada. Es importante consignar que, al momento de impartir la orden de desarrollar el planeamiento, los integrantes de la CT recibieron la directiva de mantener su labor bajo el máximo secreto, por temor a la filtración de información. Esta fue la causa principal por la cual la CT no pudo consultar a otros organismos del Estado respecto de la información que debió considerar esencial.

En plena labor de la CT se produjo la irrupción de la crisis en Georgias de Sur. El día 26 de marzo, las autoridades argentinas reunidas en el Edificio Libertador evaluaron viabilizar la Operación Azul, cuya factibilidad hubiese quedado anulada si Gran Bretaña concretaba la presencia naval en el sur del Atlántico como consecuencia de la tensión en Georgias. Ese mismo 26 de marzo, el gobierno argentino decidió ocupar las islas mediante el uso del instrumento militar; con este fin consultó a la CT, que estableció como posible fecha más próxima, la que mediaba entre el 1 y 3 de abril.

Cabe destacar que en la decisión estratégica de ocupar Malvinas subyacen dos supuestos fundamentales, que evidentemente afectaron la percepción de riesgo y el nivel de aceptación del uso del instrumento militar sobre las autoridades argentinas. El primer supuesto era que Gran Bretaña sería disuadida de ejecutar una respuesta militar de gran magnitud, optando por la aceptación de la situación militar consumada y negociando una solución definitiva. Para arribar a la interpretación mencionada, las autoridades argentinas tomaron en consideración las políticas detectadas en relación a la reducción de la flota de superficie británica; el planificado retiro del HMS Endurance; la desactivación programada para mediados de 1982 del British Antarctic Survey asentado en Georgias del Sur; y el hecho que, en 1976 Londres haya reaccionado con calma a la presencia argentina en la Isla Thule. El segundo supuesto

era que EE. UU. apoyaría o, al menos, adoptaría una neutralidad complaciente hacia la ocupación materializada. Cabe recordar que el conflicto Malvinas se inscribe en el marco determinado por la profunda coincidencia de intereses entre los gobiernos argentino, británico y estadounidense, en relación con el conflicto Este – Oeste.

Las conclusiones en materia de Inteligencia Estratégica del Informe Rattenbach a la luz de las disposiciones legales

El Informe Rattenbach (Rattenbach, 2000) o Informe de la Comisión de Análisis y Evaluación de las Responsabilidades Políticas y Estratégico – Militares del Conflicto del Atlántico Sur (CAERCAS) fue resultado de la resolución adoptada el 2 de diciembre de 1982 por el gobierno argentino, para analizar y evaluar la conducción política y estratégico militar del conflicto armado. La CAERCAS quedó conformada por los oficiales retirados: teniente general Benjamín Rattenbach, general de división Tomás Armando Sánchez de Bustamante, almirante Alberto Pedro Vago, vicealmirante Jorge Alberto Boffi, brigadier general Carlos Alberto Rey, y brigadier mayor Francisco Cabrera. La comisión interfuerzas desarrolló y culminó su trabajo entre los meses de marzo y abril de 1983.

Para su análisis sobre la producción, uso y difusión de Inteligencia Estratégica en el proceso de toma de decisión, la CAERCAS contó con acceso irrestricto a todos los informes de Inteligencia y con la facultad de tomar declaraciones ampliatorias.⁴ Esto permitió conocer que la Central Nacional de Inteligencia había elaborado un “informe sobre conflictos” en el que la discusión de soberanía con Gran Bretaña respecto de las islas Malvinas constituía un conflicto grave vigente y una hipótesis de guerra en el corto plazo. Esta hipótesis dio origen a la determinación de tareas a desarrollar, con plazos de finalización previstos para el año 82 y 83, que posteriormente motivarían los requerimientos de Inteligencia. La actividad se realizó en cinco reuniones de la CNI desarrolladas los días: 3 de septiembre de 1981, 21 de octubre de 1981, 6 de noviembre de 1981, 15 de marzo de 1982 y 17 de marzo de 1982. La Jefatura 2 del Estado Mayor Conjunto, concurrió únicamente a la primera reunión. En este cuadro de situación, la actividad de Inteligencia se vio alterada por la ocupación militar de Malvinas

4 Las declaraciones no fueron publicadas en el Informe Rattenbach. Estas fuentes históricas han sido desclasificadas en el año 2012. Para su consulta <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/25773-informe-rattenbach>

(Rattenbach, 2000, p 182). En efecto, la CAERCAS concluye que el Poder Ejecutivo Nacional no requirió oportunamente la Inteligencia Estratégica Nacional y decidió sin ella (Rattenbach, 2000, p. 185).

Dentro de este marco de análisis, la CAERCAS extiende sus conclusiones sobre el sistema nacional de Inteligencia, afirmando que el mismo había visto la luz hacía poco tiempo en la doctrina y debió pasar, en forma abrupta, a la práctica por la imposición de la guerra. Por extensión, no contó con los ajustes necesarios y su esquema no pudo ser indiferente a la principal experiencia que dejó el conflicto: la falta de coordinación. Así, en el caso de la difusión y uso de la Inteligencia Estratégica Nacional, para la CAERCAS fue deficiente, en la medida que sus principales elementos productores actuaron aisladamente y en términos de las necesidades particulares de los componentes (Rattenbach, 2000, p.183).

Resulta oportuno detenernos aquí para analizar las conclusiones de la CAERCAS en materia de Inteligencia en el ámbito del sistema de planeamiento estratégico y el proceso que implicó la decisión de ocupar Malvinas. Un elemento a destacar es la particularidad político – institucional que afectó la estructura del Sistema Nacional de Planeamiento y Acción Para la Seguridad. Desde fines del año 81 la titularidad del Poder Ejecutivo, estaba en manos del comandante en jefe del Ejército, general Leopoldo Fortunato Galtieri. Sin embargo, la máxima conducción política de la República Argentina estaba a cargo de un organismo colegiado: la junta de comandantes en jefe, integrada por el general Galtieri, el almirante Jorge Isaac Anaya, y el brigadier Basilio Lami Dozo. En consecuencia, para marzo de 1982, el Comité Militar también actuaba como Poder Ejecutivo y por extensión, como cúpula del sistema de planeamiento estratégico que trazó la Ley N° 16.970.

A la particularidad indicada, sumamos dos observaciones; la primera de ellas, teniendo en cuenta que la orden impuesta por la Junta remitía exclusivamente al orden táctico, la misma resulta improcedente ante el sistema de planeamiento estratégico nacional. Lo correcto hubiera sido asignar el trabajo al Estado Mayor Conjunto, organismo específico para ello, que dependía directamente de la Junta de comandantes en jefe. La segunda observación hace referencia a que no se tuvo en cuenta la participación de los organismos de Estado que tenían un rol estratégico específico; estos fueron marginados por los decisores, a excepción del COMIL integrado por ellos mismos. Por extensión y en congruencia con la CAERCAS, observamos que los decisores no requirieron oportunamente la Inteligencia Estratégica Nacional producida por la CNI y decidieron sin ella.

En vista a las restricciones en el manejo de la información que fueron la causa principal por la cual la CT no pudo consultar a otros organismos del Estado respecto de la información que debió considerar esencial. Cabe destacar que el insumo de Inteligencia de la CT se circunscribía exclusivamente al orden táctico. Aún más importante, resulta señalar que el argumento de evitar filtraciones de información, utilizado por las autoridades argentinas, no convalida la marginalidad de la CNI en el proceso de toma de decisión. El logro del objetivo táctico el 2 de abril, al mismo tiempo que la CNI trabajaba la hipótesis de guerra con Gran Bretaña en el corto plazo, constituye una prueba contundente.

Sobre las conclusiones de la CAERCAS vinculadas al sistema de Inteligencia, consideramos pertinente observar los siguientes factores. Como ha quedado expresado, desde el año 1973 el sistema nacional de Inteligencia no experimentó modificaciones en lo que hace a su estructura orgánica y a las competencias de sus distintos componentes. En este sentido, a diferencia de la CAERCAS; creemos que más de ocho años de vigencia no es poco tiempo.

Asimismo, para la CAERCAS la “falta de coordinación” que dejó como experiencia el conflicto, tuvo relación con la ausencia de “ajustes necesarios” sobre el sistema nacional de Inteligencia. En línea con la conclusión indicada, se muestra la ausencia de la Jefatura 2 del Estado Mayor Conjunto en cuatro de las cinco reuniones donde la CNI abordó el caso Malvinas, antes del 2 de abril de 1982. Sin embargo, el cuerpo legal vigente estructuraba un sistema equilibrado e integrado, para interactuar eficazmente en los procesos de toma de decisión del más alto nivel gubernamental. Por lo tanto, creemos pertinente especificar que la crítica sobre la ausencia de “ajustes necesarios”: no debe hacerse extensiva al plano legislativo, sino al carácter con que se desarrolló en la praxis la producción de Inteligencia Estratégica. En efecto, para el caso estudiado el deficiente uso y difusión de Inteligencia Estratégica, quedó supeditado al incumplimiento de las disposiciones legales que estructuraban tanto al sistema de planeamiento estratégico, como así también su componente productor de Inteligencia.

Conclusión

Los fundamentos legales sobre los cuales la CAERCAS arriba a sus conclusiones en materia de Inteligencia Estratégica, aplicadas al proceso de toma de decisión que llevó a la ocupación militar de Malvinas, tienen su punto de partida en 1966. A partir de

la entrada en vigencia de la Ley de Defensa Nacional N° 16.970, la República Argentina contó con un sistema de planeamiento estratégico instituido bajo el título: del Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para la Seguridad, con bases orgánicas y funcionales determinadas por la misma disposición legal. Inserta en el marco de creación del mencionado sistema, nació la Central Nacional de Inteligencia, organismo facultado para realizar y centralizar la actividad necesaria a los fines de producir Inteligencia de nivel estratégico. Llamativamente, la Ley de Defensa Nacional presentó un vacío en cuanto a la composición de la CNI. En consecuencia, se produjo una superposición en la relación jerárquica y las competencias, entre la CNI y el organismo de Inteligencia preexistente: SIDE. La superposición se extendió por más de seis años, hasta que en 1973 las leyes N° 20.195 y N° 20.194, conjuntamente con el Decreto N° 162 corrigieron la falencia indicada. Separadas por más de ocho años a la decisión que llevó a los hechos del 2 de abril, las disposiciones legales establecieron un sistema productor de Inteligencia Estratégica para interactuar asistiendo a los procesos de toma de decisión del más alto nivel gubernamental.

Bajo la vigencia del cuerpo legal analizado, la Junta Militar integrada por el general Galtieri, el almirante Anaya, y el brigadier Lami Dozo asumió la máxima conducción política argentina. Los autores dedicados a las causas de la guerra de Malvinas, a pesar de las distintas líneas interpretativas, se muestran coincidentes en ciertos puntos que permiten una aproximación al proceso de toma de decisión. En efecto, la Junta gobernante tomó medidas con el fin de revertir la disputa de soberanía en el sur del Atlántico. Las disposiciones consistían, en primera instancia, en generar presión diplomática sobre el Reino Unido. En segundo lugar, utilizar el instrumento militar; para lo cual la Junta ordenó el planeamiento de una operación militar sin fecha de ejecución. Paradójicamente, en los cálculos de los decisores, el eventual uso de la fuerza no tenía como propósito iniciar una escalada bélica, sino mejorar la posición negociadora de la República.

A partir de la idea original de ordenar la planificación militar, se produjeron una serie de errores en la máxima conducción política y militar de la Argentina, que fueron transmitidos por la cadena de comando en sentido descendente. La designación de la CT para planificar la ocupación de las islas representó un procedimiento inconexo del sistema de planeamiento estratégico nacional vigente. Por extensión, el CONASE y la CNI no fueron consultados al momento de resolver planear la toma militar de Malvinas. Asimismo, la disociación del sistema de planeamiento estratégico se encontró reforzada por la directiva de la Junta a los planificadores militares, de mantener en estricto secreto su labor, bajo la presunción de evitar la filtración de

información. El proceso expuesto, se muestra congruente con la conclusión arribada por la CAERCAS: los decisores no requirieron la asistencia de Inteligencia Estratégica Nacional y decidieron sin ella.

La CAERCAS también sostiene que el conflicto Malvinas dejó como experiencia la “falta de coordinación” en el sistema de Inteligencia. La falencia señalada, para la comisión evaluadora interfuerzas fue resultado de la ausencia de “ajustes necesarios”. La observación resulta apropiada en el proceso estudiado, por la ausencia de la Jefatura 2 del Estado Mayor Conjunto en cuatro de las cinco reuniones en la cuales la CNI trató la disputa de soberanía en el Atlántico Sur, antes del 2 de abril. Sin embargo, creemos conveniente especificar que no debe hacerse extensiva al plano legislativo, sino al carácter con que se desarrolló en la praxis la producción de Inteligencia Estratégica. En efecto, el deficiente uso y difusión de Inteligencia Estratégica quedó supeditado al incumplimiento de las disposiciones legales que vertebraban un sistema con más de ocho años de vigencia.

El estudio del caso histórico abordado demuestra que, por sobre un cuerpo legal positivo en materia de Inteligencia, resulta de vital importancia su cumplimiento y la inherente apertura de los decisores a la información suministrada por expertos capaces de efectuar evaluaciones críticas. Especialmente si la decisión debe ser tomada con la urgencia que impone la presunción de amenaza.

Referencias bibliográficas

- Bartolomé, M. C. (1996). El conflicto del Atlántico Sur. Una perspectiva diferente. Círculo Militar.
- Cardoso, R. O.; Kirschbaum, R. y Van Der Kooy, E. (1983). Malvinas. La trama secreta. Planeta.
- Costa Méndez, N. (1993). Malvinas. Esta es la Historia. Sudamericana.
- Comisión de Análisis y Evaluación de las Responsabilidades en el Conflicto del Atlántico Sur. <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/25773-informe-rattenbach>
- Freedman, L. y Gamba, V. (2012). Señales de guerra. El conflicto de las Islas Malvinas

1982. El Ateneo.

Gamba, V. (1984). El peón de la Reina. Sudamericana.

Gamba, V. (1985). Estrategia: intervención y crisis. Sudamericana.

Ley de Defensa Nacional N° 16.970 (Boletín Oficial 10. X.66). Ley N° 20.194 (Boletín Oficial 9.III.73).

Ley "S" N° 20.195 (Boletín Oficial 13.IX.06).

Moro, R. O. (2000). Historia del conflicto del Atlántico Sur. Edivérn.

Moro, R. O. (2007). La guerra inaudita. Historia del conflicto del Atlántico Sur. La trampa de Malvinas. Edivérn.

Rattenbach, B. (2000) Informe Rattenbach. Investigación confidencial sobre la conducción política y estratégico – militar de las Fuerzas Armadas Argentinas en la Guerra de Malvinas. Argentina, Ediciones fin de siglo.

Ugarte, J. M. (2000). Legislación de inteligencia. Legitimidad y eficacia. Oficina En Washington Para Asuntos Latinoamericanos – WOLA – Asociación Para El Estudio y Promoción de la Seguridad En Democracia – SEDEM –.

Yofre, J. B. (2007). Fuimos Todos. Cronología de un fracaso, 1976 – 1983. Sudamericana.

Yofre, J. B. (2011). 1982. Los documentos secretos de la guerra de Malvinas/Falklands y el derrumbe del proceso. Sudamericana.