

LA MANIOBRA POLÍTICA

Pablo Müller Contreras*

Resumen

Se analizan y comparan los conceptos de estrategia y maniobra para luego profundizar en la maniobra política y sus elementos constitutivos. Se examinan varios ejemplos históricos y finalmente se consolidan los conceptos en el conflicto del Atlántico sur de 1982.

Palabras clave: Estrategia, maniobra, política, planificación militar.

Muchas veces en las aulas de nuestra Academia de Guerra Naval hablamos de la maniobra y los alumnos, futuros oficiales de estado mayor son interpelados respecto a la que emplearán con sus fuerzas para enfrentar al adversario.

También, hace un tiempo indefinido, se empezó a hablar de la maniobra política, ya que el término parecía ser adecuado para referirse al uso que hace el conductor político de los instrumentos del poder nacional.

Es lícito entonces, para quien se encuentra estudiando estrategia, preguntarse en qué consiste esta maniobra política e incluso si es adecuado emplear dicho término. ¿Será una licencia que nos hemos dado como consecuencia de emplear una y otra vez, a veces sin el rigor necesario, vocablos cuyos autores concibieron con otros propósitos?

Propongo a continuación un enfoque de qué podríamos entender por maniobra política y cómo articularla, sin que ello signifique que es un concepto absoluto, ya que como un antiguo

profesor dice: “en los jardines de *Academus* está permitido el disentir.”

Demás está decir que la maniobra política a analizar es aquella que tiene relación con la interacción entre países y no a nivel de política interna, donde también existe la maniobra política, pero que no es el objetivo de este trabajo.

Estrategia y maniobra

La definición de estrategia es la base para adentrarnos en el estudio de las ciencias militares. Y ello es razonable, ya que al final pareciera que la palabra estrategia envuelve todos los ámbitos de estudio de los militares, sobre todo, si consideramos que es una de las definiciones más simples y amigables, es aquella que dice que es la manera en que se emplearán los medios disponibles para alcanzar los fines que se persiguen.

Estrategia y maniobra son conceptos que se confunden; para varios, son casi lo mismo, es decir, la maniobra se entiende como la manera en

* Contraalmirante. Magíster en Ciencias Navales y Marítimas. Profesor de la Academia de Guerra Naval. (pablomullercontreras@gmail.com).

que se enfrenta al adversario, pero agregando el componente de la astucia, la que se materializa, muchas veces, a través del engaño, también llamado estratagema. Es así como se afirma que, si no hay engaño, no hay maniobra. Pero no necesariamente puede o debe realizarse un engaño para materializar una maniobra; a modo de ejemplo, ¿cuál fue el engaño que en el nivel estratégico realizaron los ingleses en la guerra de las Malvinas? Es difícil encontrarlo; quizás a nivel operacional o táctico hubo operaciones o acciones que buscaron el engaño, como la difundida exacerbación de las capacidades y agresividad de los gurkas en la lucha cuerpo a cuerpo, de manera de afectar la moral combativa de las bisoñas fuerzas argentinas en las islas. Pero, aunque pareciera que no hubo engaño por parte de los ingleses en el nivel estratégico, definitivamente se puede afirmar que sí hubo una maniobra. Pareciera entonces que es más fácil lograr el engaño en el nivel táctico que en el operacional, pero en el estratégico y político es algo difícil de conseguir.

¿Qué es la maniobra?

Castex, después de considerar varias definiciones, dice que “maniobrar es realizar movimientos acertados para crear una situación favorable.”¹ Agrega luego que esta definición “es aplicable no solo a la estrategia, sino también a la táctica y además a la política, al comercio, a la industria, a los negocios, a la vida corriente misma.”

Se puede deducir entonces, que la maniobra es la búsqueda de una situación favorable para enfrentar al adversario, e inmediatamente también se puede agregar, siguiendo a Castex, que efectivamente existiría una maniobra política.

Podemos entonces preguntarnos ¿cómo realizar movimientos acertados para crear una situación favorable, de acuerdo con el nivel que se analice? Una situación favorable puede ir desde vencer al adversario sin combatir (situación ideal enunciada por Sun Tzu) o, por el contrario, encontrar condiciones que permitan emplear los recursos con el máximo de efectividad y que el adversario no pueda hacer lo mismo, siendo esta última la situación más posible de lograr. Por lo

tanto, realizar movimientos acertados consiste en buscar y explotar esa situación favorable y ello dependerá de la habilidad del conductor político, estratégico, operacional o táctico.

La situación favorable

La situación favorable se puede alcanzar haciendo que el adversario actúe, de manera tal, que facilite la aplicación de la estrategia que se ha definido. Además del engaño, ya mencionado, se puede obtener una situación favorable explotando las fortalezas y minimizando las debilidades propias. Las fortalezas pueden estar dadas por condiciones propias y otras que se deriven del entorno y de la situación. Lo mismo ocurre con las debilidades. Por otro lado, respecto al adversario se debe minimizar sus fortalezas e incrementar sus debilidades.

Cualquiera sea el método elegido, lo que se busca es incrementar la libertad de acción, es decir, actuar a voluntad, aplicando la estrategia para obtener el máximo provecho de las capacidades propias.

En la primera guerra del Golfo Pérsico (1991), para obtener una situación favorable y así desarrollar su estrategia en el nivel político, Saddam Hussein necesitaba la no intervención norteamericana, de manera de poder invadir Kuwait. Esto casi lo logró con la declaración de la embajadora norteamericana April Glaspie, de que “no tomamos partido ante estos asuntos árabes,” lo que Hussein interpretó como una luz verde para proceder.

En el mismo conflicto, a nivel estratégico, para lograr la situación favorable, los aliados explotaron el factor masa, logrado a través de la concentración de una gran coalición integrada por 14 países, contra la que la guardia republicana de Irak estuvo muy lejos de cumplir con su amenaza de responder con la madre de todas las batallas.

En la guerra de las Malvinas, la situación favorable para realizar la operación Rosario, que culminó con la ocupación de las islas, se basó en explotar, entre otras cosas, la desafección de los británicos sobre estos territorios que se tradujo en una falta de protección, lo que facilitó la sorpresa estratégica.

1. Almirante Castex, *Teorías estratégicas*, Tomo segundo, La maniobra estratégica, página 5, edición 1938.

La subestimación del adversario puede llevar a la convicción de que la maniobra se puede sostener exclusivamente en la superioridad de fuerzas y una gloriosa tradición. Por ejemplo, uno de los episodios más funestos de la historia militar británica es la campaña de los Dardanelos, en 1915, durante la Primera Guerra Mundial, en la que de manera equivocada este país pretendió inicialmente forzar el paso del estrecho solo con medios navales. Las menos sofisticadas defensas turcas, integradas por minas flotantes y baterías costeras, lo impidieron, con una considerable pérdida de buques ingleses, lo que llevó a los aliados a emprender una catastrófica operación anfibia, en que el principio de la sorpresa, muy importante en este tipo de operaciones, obviamente a esas alturas de la campaña, no era posible explotar. Finalmente, lo único que contribuyó a configurar una maniobra por parte de los derrotados aliados, fue la exitosa evacuación que se logró empleando esta vez el engaño al hacer creer a los turcos que la ofensiva de las tropas desembarcadas seguía su curso.

La maniobra política

Para los militares, acostumbrados a procesos de planificación estructurados y normados por medio de diversas publicaciones, con secuencias claramente definidas y acuciosas evaluaciones de los cursos de acción, es difícil entender a veces el modo de proceder del nivel político, menos apegado a dogmas y procedimientos estandarizados, pero por ello a veces – debemos reconocerlo – más creativo al no estar sujeto a doctrinas, reglamentos, principios, etc.

Desde el punto de vista conceptual la maniobra política no es diferente a la maniobra a desarrollar en otros niveles, es decir, se trata de enfrentar a quien se opone a nuestra voluntad, en condiciones favorables, haciendo uso de los instrumentos del poder nacional (relaciones exteriores, economía, cohesión interna, fuerzas armadas, manejo de la información, etc.). Algunos ejemplos históricos nos ayudarán a comprender la elaboración de una maniobra en el nivel político.

■ La maniobra boliviana para obtener una salida soberana al mar

La maniobra realizada por el presidente Evo Morales para obligar a Chile a negociar una salida soberana al mar para su país, partió de la base que tanto militar como económicamente Bolivia se encontraba en una situación inferior a Chile; por lo tanto, la situación favorable debía buscarla explotando otros factores, como, por ejemplo, la adhesión que esta causa concita en su población, que ha internalizado la idea que gran parte de su subdesarrollo se debe a la mediterraneidad que tiene y en la simpatía que esta situación puede lograr en la comunidad internacional al ver en Bolivia un país más débil. Ambos argumentos, sabemos, son demagógicos, ya que, al igual que todos los países latinoamericanos, las causas del subdesarrollo son mucho más profundas que eso. Sin embargo, como hoy en día muchas veces las realidades se construyen y no son necesariamente consecuencia de hechos objetivos, el presidente Morales explotó esta figura, apoyándose también en la sensibilidad que hay respecto a los pueblos originarios (el 62% de los habitantes bolivianos se declara de origen indígena²). Finalmente, la Corte Internacional de Justicia falló en derecho a favor de Chile, probablemente porque como señaló el experto en relaciones internacionales José Rodríguez Elizondo, acoger el planteamiento de Morales era abrir un abanico de posibilidades a otros casos que estaban a la espera de este veredicto. Lo anterior no significa que la maniobra estuvo equivocada y es probable que en la prodigiosa imaginación del mandatario boliviano ya esté germinando una nueva estrategia basada en la misma maniobra o en una modificación de ella.

■ La maniobra egipcia para nacionalizar el canal de Suez (1956)

La crisis generada por el presidente egipcio Gamal Abdel Nasser para nacionalizar el canal de Suez, no tenía, a simple vista, ninguna posibilidad de éxito desde el punto de vista militar, ya que se oponía a dos potencias de nivel mundial: Inglaterra y Francia. La maniobra política egipcia (la búsqueda de la situación favorable para aplicar

2. https://celade.cepal.org/redatam/PRYESP/SISPP/Wehelp/porcentaje_de_poblacion_indig.htm

su estrategia), la consiguió explotando en primer lugar, el sentimiento anticolonialista que existía a nivel mundial, que veía en la presencia de ingleses y franceses en la compañía que administraba el canal, una situación vergonzosa para la comunidad internacional. También explotó la unión del mundo árabe en torno al rechazo a Israel, aliado natural de los europeos y norteamericanos. Por último, se apoyó en el deseo de EE. UU. de que Inglaterra no le disputara el liderazgo mundial al resultar victoriosa en una acción militar en un área muy sensible para sus intereses. El único engaño se implementó en la maniobra política de los anglo-franceses, que lograron ocultar el acuerdo que tenían con Israel para realizar una ofensiva en la península de Sinaí, que serviría como pretexto para efectuar una operación de proyección combinada anglo-francesa, buscando contener el avance de las tropas de ese país. Esta operación militar culminó en una retirada de las tropas aliadas y, a la larga, con la caída del gobierno francés e inglés.

■ La maniobra política de Perú por la delimitación marítima con Chile

Un caso ejemplar del uso de los instrumentos del poder nacional, por medio de una muy estudiada maniobra política, es el caso de la demanda del Perú para redefinir los límites marítimos entre ese país y el nuestro. El 27 de enero de 2014 la Corte Internacional de Justicia de La Haya emitió su veredicto en relación con lo expuesto por Perú en 2008. El resultado, lejos de satisfacer nuestras expectativas, dejó en evidencia las falencias en la maniobra política desarrollada por Chile y la exitosa maniobra peruana, país que no tenía nada que perder y mucho que ganar al presentar este caso. ¿Cuál fue en este caso la situación favorable que Perú articuló para enfrentar este diferendo y qué factores Chile no explotó para enfrentar esta situación de manera ventajosa? En primer lugar, Perú explotó nuestra tradición legalista, es decir, la de un país convencido de que la intangibilidad de los tratados es una verdad absoluta, a la que todos adhieren y que la corte iba a resolver estrictamente en derecho. Perú dejó pacientemente que Chile se desgastara en ese argumento, induciéndolo a confiar en que

la corte acogería, sin la menor duda nuestro planteamiento, en relación con el tratado de 1929 y el acuerdo de 1952.

En segundo lugar, Perú sutilmente logró que en el gobierno chileno prevaleciera el criterio de las cuerdas separadas, es decir, que el importante intercambio comercial existente entre los dos países no fuera parte de la negociación y que no hubiera ningún temor de que pudiera verse afectado. Recordemos las importantes inversiones chilenas en Perú, que a la fecha era uno de nuestros principales socios comerciales en la región (la inversión chilena en Perú llegó a constituir el 16% del total de capitales chilenos en el extranjero³).

Por parte de Chile, hubo dos aspectos que podrían haberse explotado para presionar a Perú de manera que se retractara de su demanda o al menos la morigerara: una mayor fiscalización de la gran cantidad de ciudadanos peruanos que viven en Chile y, aprovechar la situación de una manifiesta superioridad militar, condición que no siempre es fácil de lograr.

La definición de factores de fuerza y debilidad

Al igual como lo es para un comandante, para un conductor político es fundamental definir su misión antes de elaborar una maniobra. En este nivel, la misión recibe el nombre de objetivo político. Este debiera derivarse de los intereses y objetivos nacionales, los que en nuestro país, como en muchos otros, no están explícitamente señalados en un documento, sino que deben ser deducidos de varios documentos, de la historia y del sentir nacional. A lo anterior hay que agregar que cada conductor político tendrá sus propias convicciones y compromisos, por lo que la determinación exacta de los objetivos es consecuencia de la interacción de diferentes factores y tendencias.

La elaboración de la maniobra dependerá, de acuerdo con lo expuesto, de los factores de fuerza y debilidad, propias y del adversario. Identificarlos puede ser un trabajo en principio fácil, porque algunos de ellos son evidentes, pero hay factores que a veces es más difícil comprender.

3. Ministerio de Relaciones Exteriores, "Presencia de inversiones directas de capitales chilenos en el mundo", pag 6,7,8.

Las fortalezas y debilidades se relacionan en principio con los instrumentos del poder nacional; los tradicionales son la economía, las relaciones internacionales, la cohesión interna y el militar. Pero a ellos se ha agregado cada vez con más fuerza el manejo de la información. En este sentido, cobra especial importancia la discusión respecto al rol que debe jugar la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI). Sin inteligencia, una maniobra política para alcanzar objetivos en tiempo de paz o de conflicto, redundará en palos de ciego.

El análisis de estos factores, realizado con anticipación y en el tiempo que sea necesario, nos permitirá definir además nuestros factores de riesgo, es decir, las condiciones intrínsecas que constituyen una debilidad, explotable por un potencial adversario, o sea, una vulnerabilidad. También la geografía, las comunicaciones, la exposición a las catástrofes naturales, etc. pueden incidir en los factores de riesgo. Por ejemplo, desde el punto de vista estratégico, en 1975 la proximidad del centenario de la Guerra del Pacífico y un ambiente tenso en las relaciones con Perú hacía temer un nuevo conflicto con ese país. Desde el punto de vista estratégico, un factor de fuerza geográfico, ante un eventual enfrentamiento con nuestros vecinos, lo constituye la reducida extensión del límite entre ambos países (alrededor de 180 km), lo cual ayuda a concentrar las fuerzas en un lugar muy acotado; a eso se suma, una gran profundidad hacia el sur de manera que, en caso de que Perú tomara la iniciativa de las hostilidades, había un vasto territorio para inicialmente ceder, hasta retomar la iniciativa. En cambio, en caso de un conflicto con Argentina, la situación es al revés. La larga frontera con ese país es de más de 5.500 km y en ese caso no hay profundidad donde resistir. De hecho, algunas versiones históricas de la crisis del Beagle en 1978

señalan que el operativo Soberanía argentino a contar del 22 de diciembre, consideraba además realizar una ofensiva estratégica en toda la frontera, cortando nuestro país en al menos tres lugares.

Definidos estos factores, corresponde entonces buscar la manera de explotarlos o minimizarlos, según corresponda. Finalmente, el problema se reduce a definir el momento adecuado para realizar la maniobra. El conocido análisis FODA (Fortalezas-Oportunidades-Debilidades-Amenazas) parece apropiado para este propósito.

Análisis FODA de Argentina y de UK en la guerra de las Malvinas

■ Factores de fuerza y debilidad argentinos

Argentina contaba con un importante factor de fuerza en el instrumento psicosocial, en base a la gran adhesión que la recuperación de las islas concitaba en el pueblo de ese país. Para el empleo del instrumento militar, la cercanía al territorio continental argentino y en particular a sus bases, le permitiría mantener el esfuerzo de un conflicto bélico – si así se daba – por un tiempo prolongado. Y desde el punto de vista diplomático, Argentina podía contar con la solidaridad de casi todos los países latinoamericanos.

En relación con las debilidades, Argentina no podía asegurar el apoyo norteamericano, aun invocando el TIAR⁴, ya que es evidente que



■ Leopoldo Galtieri, Ronald Reagan y Margaret Thatcher.

4. Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca firmado por todos los países americanos en 1947 y que establece que “un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado americano, será considerado como un ataque contra todos los Estados americanos, y, en consecuencia, cada una de dichas Partes Contratantes se compromete a ayudar a hacer frente al ataque.”

entre EE.UU. y Gran Bretaña existían y existen lazos mucho más estrechos de los que genera un tratado. A lo anterior, Argentina debía sumar su deteriorada relación con Chile, con el que había estado al borde de una guerra sólo cuatro años antes. Finalmente, también en el plano internacional, el hecho de tener un gobierno militar, acusado de violaciones a los derechos humanos, tampoco ayudaba mucho a lograr apoyos en el contexto internacional.

La economía argentina no estaba bien, con el peso devaluado significativamente respecto al dólar; la situación política interna era muy mala, con tensiones dentro y fuera del gobierno (recordemos que el general Galtieri había sustituido a Viola poco antes, en condiciones poco dignas para este último).

Por último, Argentina dependía de los fabricantes europeos para el suministro de sus pertrechos de guerra, en especial de los misiles *Exocet AM-39* para los recién adquiridos aviones *Super Etendard* (sólo había recibido cinco misiles de los 14 que había encargado). No obstante, jugaba en este sentido a favor de las fuerzas armadas argentinas el hecho que en septiembre de 1981 EE.UU. les había levantado la enmienda Kennedy,⁵ al igual como lo haría con Chile un mes más tarde, permitiéndole, en teoría, un mejor acceso al suministro de armas.

■ Factores de fuerza y debilidad británicos

Sus factores de fuerza se basaban, en primer término, en el hecho de que, desde 1833 Gran Bretaña ocupaba las islas, lo cual constituye un poderoso argumento desde el punto de vista del derecho internacional. La economía británica era capaz de sostener el despliegue de una fuerza de tarea con la capacidad militar suficiente como para demostrar voluntad de lucha. Por último, la capacidad militar británica, tanto en equipamiento como en entrenamiento era superior a la argentina.

Respecto a las debilidades de Gran Bretaña, la primera ministra Margaret Thatcher había visto caer su popularidad debido a las drásticas medidas que había debido tomar para recuperar la economía inglesa. Por otro lado, las Malvinas son un territorio ubicado a 7.950 millas de

distancia y, en ese entonces, existía una débil guarnición militar británica, incapaz de resistir cualquier intento de ocupación. A esto se sumaba el insuficiente conocimiento del teatro de operaciones, la falta de aliados formales en el área y la inexistencia de una posición estratégica adecuada desde la cual operar, lo que la iba a obligar, en caso de conflicto, a un tremendo esfuerzo logístico.

■ Las amenazas para Argentina

Con la ventaja que otorga evaluar las acciones tomadas a la luz de la historia, conociendo el resultado, los aciertos y errores de los protagonistas, es obvio que la primera amenaza que Argentina debió haber considerado, era la posibilidad que Inglaterra reaccionara haciendo uso de la fuerza. En segundo término, también desde el punto de vista militar, debía considerarse la reacción de Chile, que podía ver en este conflicto la posibilidad de aliarse con los ingleses para solucionar de manera definitiva del conflicto del Beagle.⁶ Por último, estaba, aunque ya fue mencionada, la posibilidad de no lograr el apoyo de EE.UU. En este sentido, Galtieri, que antes de asumir como presidente había compartido con autoridades del gobierno de Reagan en la XIV Conferencia de Ejércitos Americanos realizada en Washington a fines de 1981, se sentía el niño mimado de ese país, con el que compartía, a su juicio, la misma visión respecto a la guerra subversiva.⁷

■ Las amenazas para Inglaterra

El apoyo que podían dar los otros países latinoamericanos a Argentina y también el apoyo que eventualmente podría darle EE.UU. obligado por el TIAR, eran factores que no podían estar ausentes en el análisis del conductor político británico. Pero tampoco podía dejarse de considerar el orgullo de la que otrora fuera la primera potencia mundial, menos enfrentada a un país subdesarrollado. Un error de cálculo en este sentido podría haber significado, como lo vimos en el caso de la crisis del Canal de Suez, la caída del gobierno.

■ La oportunidad

Este último ingrediente del análisis FODA dice relación con la conveniencia, es decir, el

5. Establecida en 1976 para Chile y Argentina, prohibiendo la venta de armas a estos países, en represalia por las violaciones a los derechos humanos que se había denunciado.

6. Recordemos que el Tratado de Paz y Amistad entre ambos países, que puso fin a esta disputa, se firmó recién en 1984.

7. "1982" Juan B. Yofre, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.

momento en que se conjugan las circunstancias para enfrentar en las condiciones más favorables al adversario con una razonable probabilidad de éxito.

Si en el caso de Argentina asumimos que su objetivo político era, en el corto plazo, obligar a Inglaterra a sentarse a negociar, dada la aparente indiferencia con que esta última enfrentaba su demanda, se abrían dos cursos de acción: seguir presionando a Inglaterra a través de los organismos internacionales, lo cual hubiera dado tiempo a los ingleses a reforzar las islas, haciendo imposible su ocupación o hacer, como lo hizo, uso del instrumento militar para negociar desde una posición de fuerza.

Dos consideraciones se deben tener al analizar la decisión argentina: la opción militar estaba prevista realizarla no antes del 9 de julio de 1982⁸ y no se consideraba una reacción militar británica de manera contundente.⁹ Por lo tanto, su maniobra – obtener una situación favorable – parece no haber sido tan equivocada, ya que la sorpresa era un factor de gran valor para minimizar sus debilidades y explotar las de Gran Bretaña. De acuerdo con los antecedentes que nos entrega la historia podemos afirmar que los británicos estuvieron muy cerca de lo que en arte operacional se conoce como el punto culminante que, en la ofensiva, corresponde al momento cuando el poder de combate del atacante deja de superar al del defensor y este puede pasar a la ofensiva con buenas posibilidades de éxito. ¿Qué faltó?

A riesgo de ser injustos con los planificadores argentinos, se puede afirmar que quizás la oportunidad se pudiera haber logrado si la ofensiva se hubiera materializado cuando estaba planificada

originalmente y con medios adecuados para enfrentar la posibilidad de que no se cumpliera el supuesto de que Inglaterra no reaccionaría con el uso intensivo de la fuerza.

Conclusiones

- La maniobra es parte de la estrategia; busca enfrentar al adversario en condiciones favorables. Estas condiciones se logran explotando los factores de fuerza propios y neutralizando los del adversario; minimizando los factores de debilidad propios y explotando los del adversario; evaluando las amenazas, en especial los factores de riesgo que pueden convertirse en vulnerabilidades y definiendo el mejor momento para actuar. Todo esto constituye la maniobra.
- Así como la estrategia es un concepto que puede y debe ser utilizado en todos los niveles de la planificación (y es recomendable en todos los ámbitos del quehacer humano), también lo es la maniobra. Maniobrar no significa necesariamente engañar, aunque en última instancia al maniobrar estoy contribuyendo a afectar la mente de mi adversario, sometiéndolo al estrés que significa controlar muchas variables, limitando su libertad de acción.
- A nivel político, la maniobra se gesta a través del tiempo. Los instrumentos del poder nacional que dan forma a la maniobra, no se pueden improvisar ya que hacerlo puede llevar al fracaso en la implementación integral de la estrategia, lo cual tendrá, como hemos visto, un costo en recursos de los cuales las vidas humanas son lo más caro.

* * *

8. La planificación conjunta, del libro no publicado del vicealmirante Juan José Lombardo, Comandante de Operaciones Navales de la Armada Argentina en 1982.
9. Informe Rattenbach, capítulo III, conclusiones.