

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC RICARDO BITTENCOURT DA SILVA

INTERAÇÕES DISSOCIADAS EM CRISES:
O caso Malvinas

Rio de Janeiro

2020

CC RICARDO BITTENCOURT DA SILVA

INTERAÇÕES DISSOCIADAS EM CRISES:

O caso Malvinas

Dissertação apresentada à Escola de Guerra Naval,
como requisito parcial para a conclusão do Curso
de Estado-Maior para Oficiais Superiores.

Orientador: CF Carlos Eduardo Ribeiro de Macedo

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval

2020

AGRADECIMENTOS

A Deus, por sua bondade e piedade, por ter iluminado meu caminho durante toda minha caminhada e por ter me dado saúde e força para superar as adversidades.

Aos meus pais Dimas e Regina, pela vida e por terem me guiado e incentivado em todos os momentos da minha vida.

À minha amada esposa Raquel pelo incansável apoio durante o período de elaboração deste trabalho e aos meus filhos Lucas e Alice pelo carinho e compreensão dos momentos de ausência.

Aos meus amigos do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores do ano de 2020, agradeço de forma especial aos amigos CC Lázaro, CC Matias Nunes, CC Guilherme Santos, CC Guilherme Carvalho, CC Felipe Garcez, CC Alexandre Nunes, CC Uanderson, CC Tavares e CC Daniel Moraes peças fundamentais nessa jornada e fontes de inspiração e apoio.

Ao meu orientador CF Carlos Macedo, pelo apoio irrestrito, pela disponibilidade, pelas precisas orientações, valiosos ensinamentos, constantes incentivos e paciência durante a elaboração dessa pesquisa.

E enfim, a todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação, o meu muito obrigado.

RESUMO

O propósito da pesquisa é confrontar o primeiro corolário da teoria de interação estratificada em crise (Interações dissociadas) com os eventos ocorridos, durante a escalada da crise que levou ao conflito das Malvinas. Em especial, as decisões do governo argentino, em seus diversos níveis. Assim, buscou-se demonstrar a validade do referido corolário. Procurou-se alcançar o propósito por meio de uma metodologia descritiva e analítica, fundamentada em pesquisa bibliográfica, histórica e documental focada na análise dos acontecimentos que levaram a uma escalada da crise ao conflito. A pesquisa apoiou-se na aplicação do primeiro corolário da Teoria da Interação Estratificada em Crise de Bouchard (1988), que estabeleceu, no plano teórico, elementos para análise de dois eventos em especial: a rodada de negociações em Nova York e o incidente “Davidoff”. Após inter-relacionar a teoria com os fatos mencionados, concluiu-se que ocorreram dissociações entre os níveis político e tático. Adicionalmente, verificou-se que tais dissociações contribuíram para a perda de controle do líder argentino sobre as ações em curso e, dessa forma, para uma escalada indesejada da crise. Assim, pudemos verificar a validade do corolário de Bouchard (1988).

Palavras-chave: Crise. Interação estratificada em crise. Interações dissociadas. Malvinas.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Modelo de Interação Estratificada em Crise.....	13
--	----

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	6
2 A TEORIA DA INTERAÇÃO ESTRATIFICADA EM CRISE	9
2.1 Crise internacional político-estratégica	9
2.2 Manobra de crise internacional político-estratégica.....	10
2.3 Breve análise das teorias de crise	11
2.4 A Teoria da Interação Estratificada em Crise.....	13
2.5 O primeiro corolário: as interações dissociadas	15
2.6 Conclusões Parciais	19
3 A CRISE DAS MALVINAS	21
3.1 Antecedentes históricos da crise.....	21
3.2 O cenário interno argentino como catalizador da crise	23
3.3 A manobra de crise argentina	25
3.3.1 Ação diplomática.....	26
3.3.2 Operação “Alfa”	28
3.3.3 O desafio.....	30
3.4 Conclusões parciais	33
4 A MANOBRA DE CRISE SOB A ÓTICA DAS INTERAÇÕES DISSOCIADAS	35
4.1 O processo de tomada de decisão argentino.....	36
4.2 Constatações da Rodada de Nova York	38
4.3 Constatações do incidente “Davidoff”	42
4.4 Considerações finais	45
5 CONCLUSÃO	47
REFERÊNCIAS	51

1 INTRODUÇÃO

O fenômeno da crise¹ não é novo, contudo, seu estudo sistemático é recente e seu campo de conhecimento é complexo, uma vez que envolve percepções e interações humanas. Existe, na literatura, uma grande diversidade de opiniões e de abordagens da crise, entretanto, todas procuram bem entender os motivos mais profundos de sua origem e os fatores que induziram as decisões tomadas. Buscam, também, orientar aqueles que têm que conduzir esse fenômeno, principalmente, no que concerne a utilização dos meios e procedimentos para a moldagem dos eventos, em especial quanto ao uso da força bélica.

Assim, a importância do estudo da crise está assentada na possibilidade de investigar suas causas e, dessa forma, buscar elementos para evitar que ela ocorra. Entretanto, caso ela ocorra, é preciso estar preparado para obter uma paz vantajosa, em vez de um conflito armado.

Nesse contexto, examinaremos a Teoria da Interação Estratificada em Crise, desenvolvida por Joseph Frederick Bouchard² (1954-), na qual o autor demonstra que, em uma crise, as interações ocorrem em todos os níveis de decisão. Essas interações se desenvolvem, separadamente, em cada um desses níveis e podem, independentemente, influenciar na escalada ou retração da crise com as consequências indesejáveis para o mais alto nível de decisão.

O interesse analítico da pesquisa está voltado para o primeiro corolário da teoria desenvolvida por Bouchard (1988). Ele se torna importante na medida em que identifica os motivos que podem levar, durante uma crise, a uma perda de controle pelo nível superior sobre as ações

¹ A palavra crise, para os propósitos deste trabalho, traduz uma desavença desencadeada imediatamente após a ruptura do equilíbrio existente nas relações entre dois atores envolvidos em um contencioso. Caracteriza-se por um estado de grandes tensões, com elevada probabilidade de agravamento e risco de guerra, não permitindo que se anteveja com clareza o curso de sua evolução (BRASIL, 2007).

² Capitão de Mar e Guerra da Marinha dos Estados Unidos da América aposentado e especialista em segurança nacional.

realizadas nos demais níveis. Tais ações podem ter resultados indesejáveis e conduzir o Estado para o conflito armado.

Na tentativa de aprofundar o entendimento do corolário mencionado, a pesquisa propõe-se a analisar como as interações, entre os diversos níveis de decisão argentinos, influenciaram na crise que culminou com o conflito das Malvinas em 1982.

Em 1982, a Argentina e o Reino Unido (RU) se envolveram em um conflito armado pela disputa da soberania sobre as Ilhas Malvinas, Geórgia do Sul e Sandwich do Sul. A crise, que precedeu o conflito armado, foi marcada por ações e reações tanto no campo diplomático, quanto no campo militar. No campo diplomático, buscou-se a negociação e o apoio internacional por ambos os lados. No campo militar, empregou-se, ostensivamente, o uso político do Poder Naval em suas diversas formas. Entretanto, nenhum desses mecanismos foi suficiente para que um dos lados impusesse sua vontade. Assim, o conflito armado, no Atlântico Sul, se tornou inevitável.

Nesse contexto, este estudo tem como propósito confrontar o primeiro corolário da Teoria da Interação Estratificada em Crise de J. Bouchard (1988) com os eventos ocorridos, durante a escalada da crise que levou ao conflito das Malvinas. Em especial, as decisões do governo argentino, em seus diversos níveis. Assim, procuraremos demonstrar a validade do referido corolário da teoria.

Propomos alcançar o propósito por meio de uma metodologia descritiva e analítica, fundamentada em pesquisa bibliográfica, histórica e documental.

Como objeto de estudo, a crise entre a Argentina e o RU se torna interessante na medida em que Bouchard (1988), ao desenvolver sua teoria, analisou crises que, diferentemente das Malvinas, não tiveram como resultados o conflito armado.

Consideramos como questionamentos direcionadores da pesquisa os seguintes: Durante a crise que culminou com o conflito armado das Malvinas, em 1982, houve perda de

controle do líder argentino sobre as ações em curso nos demais níveis? Essa perda levou a uma escalada indesejada da crise?

Como hipótese, considera-se que, por ocasião das manobras de crise argentinas, ocorreram dissociações entre os níveis político, estratégico e tático. Adicionalmente, a hipótese estabelece que tais dissociações contribuíram para a perda de controle do líder argentino sobre as ações em curso e, dessa forma, para uma escalada indesejada da crise.

A pesquisa será desenvolvida em três capítulos, além desta introdução e de uma conclusão, no capítulo 5. No segundo capítulo, será descrita a fundamentação teórica da pesquisa, abordando a relação entre os níveis de decisão de um Estado, durante uma crise, de acordo com Bouchard (1988), e as razões que podem levar à atuação independente desses níveis. Adicionalmente, serão fornecidas as informações preliminares necessárias para a compreensão dos aspectos que serão analisados nos capítulos subsequentes.

No terceiro capítulo, será descrito o histórico da crise, com o foco na busca por elementos que nos remetam a possíveis interações dissociadas entre os níveis de decisão argentinos e, dessa forma, contribuir para a consecução do propósito da pesquisa.

Já no quarto capítulo, serão analisados os acontecimentos focais identificados à luz do primeiro corolário da teoria exposta, com a finalidade de verificar as ocasiões nas quais houve aderência à teoria. Assim, espera-se confirmar, ou não, a hipótese da pesquisa.

No último capítulo, será concluída a pesquisa fazendo uma análise da relação entre a hipótese apresentada e os fatos analisados.

Assim, inicia-se o estudo com a apresentação dos conhecimentos necessários para a compreensão da pesquisa. Será abordada a fundamentação teórica, com a apresentação da Teoria da Interação Estratificada em Crise e seu primeiro corolário.

2 A TEORIA DA INTERAÇÃO ESTRATIFICADA EM CRISE

Neste capítulo, será abordado o arcabouço teórico da presente pesquisa. Sua apresentação se faz necessária, pois servirá para o entendimento das interações entre os níveis Político, Estratégico e Tático, dentro do contexto analisado.

Para melhor organização deste capítulo e sua compreensão dentro do escopo do trabalho, ele será dividido em seis seções. A primeira apresentará a definição de crise internacional político-estratégica, enquanto a segunda explorará o conceito de manobra de crise. Na terceira, faremos uma breve análise das teorias de crise para que na quarta, apresentemos a Teoria da Interação Estratificada em Crise e, na quinta, o primeiro corolário dessa teoria. Por fim, fecharemos o capítulo na sexta seção extraindo conclusões parciais.

2.1 Crise internacional político-estratégica

As crises são um fenômeno social recorrente na política internacional. A investigação sobre suas concepções só alcançou o status de objeto de análise, individualizado, na década de sessenta, do século XX (SARAIVA *apud* BRECHER, 2011).

A nossa pesquisa tem como foco a crise internacional político-estratégica. Ela é definida, pela Doutrina Militar de Defesa, como um estágio do conflito³, entre dois ou mais Estados, em que o desencadeamento proposital de uma situação de tensão visa a alcançar objetivos

³ Para os fins dessa pesquisa, entende-se por conflito o fenômeno social caracterizado pelo choque de vontades decorrente do confronto de interesses, constituindo uma forma de buscar-se uma solução ou compromisso (BRASIL, 2007).

políticos ou político-estratégicos, por meio da manipulação do risco de uma guerra, com atitudes e comportamentos que indicam ser a situação extrema compatível com as razões maiores.

Outra aproximação, para a definição de crise internacional político-estratégica, nos é apresentada por Marc Houben (2005) citando Brecher e Wilkenfeld (1997). Indica que esse fenômeno social é caracterizado pela mudança no tipo e/ou incremento da intensidade da ruptura entre dois ou mais atores, com alta probabilidade de hostilidades armadas que, por sua vez, desestabiliza suas relações e contesta um subsistema ou sistema internacional, dominante ou global.

Dessa forma, baseado nas definições citadas, podemos afirmar que a disputa pelas Malvinas, ocorrida em 1982, em sua fase inicial, tratou-se de uma crise internacional político-estratégica uma vez que, como veremos no capítulo 3, foi desencadeada propositalmente, pela Argentina, visando a desestabilizar suas relações com o RU. A princípio, os argentinos exacerbaram sua contestação centenária sobre a ocupação britânica e declararam como motivação a reconquista da soberania sobre as Ilhas.

2.2 Manobra de crise internacional político-estratégica

Definido o conceito de crise internacional político-estratégica, passaremos a analisar como ela pode ser conduzida. A manobra de crise internacional político-estratégica é definida pela Doutrina Militar de Defesa como um processo de condução da crise que tem, por finalidade, conseguir uma paz vantajosa, evitando que ela evolua para o conflito armado. É uma sequência natural de ações e reações, conduzida pelo nível político, que pode ser dividida em desafio⁴,

⁴ Desencadeado propositalmente pelo agente que dá origem à crise, atuando sobre uma vulnerabilidade do oponente. O agente provocador, ao dar início à manobra de crise, assume a iniciativa e explora a liberdade de ação e a surpresa, visando à consecução de seus objetivos político-estratégicos.

reação⁵, confrontação⁶ e resultados finais⁷ (BRASIL, 2007).

A condução de uma crise internacional político-estratégica, normalmente, é realizada pelo nível político. Dessa forma, é imperativo que este nível detenha um controle efetivo sobre todas as ações que se desenvolvem no transcorrer da manobra, evitando, assim, a ocorrência de eventos que se apresentem de maneira errada ao oponente, transmitindo uma imagem inadequada aos interesses propostos. O nível político, em sua condução da crise, deve assegurar que as ações ocorram de maneira coordenada e envolva todos os elementos do Poder Nacional⁸. Essa coordenação se torna ainda mais importante em função dos riscos inerentes à utilização da força, no emprego do Poder Militar.

Corroborando com as visões apresentadas, George (1991) afirma que, para a consecução dos objetivos nacionais, sem que um conflito seja iniciado, os decisores políticos devem reter o controle assertivo das ações em curso para que os movimentos das forças militares sejam coordenados e sincronizados com os movimentos diplomáticos.

2.3 Breve análise das teorias de crise

A maioria das análises de crises explica, ou tenta prever, o comportamento dos Estados em termos de modelos conceituais. O modelo clássico busca entender as intenções e os atos dos

⁵ Primeira atividade do provocado que visa à anulação da ação adversária, de modo a neutralizar o desafio e obter a iniciativa das ações. Busca, inicialmente, controlar a crise e, depois, conduzi-la de forma vantajosa.

⁶ Desenvolvimento da crise composto por ações e reações, quando as partes oponentes buscam manter a iniciativa, mediante uma atuação que inflija, no máximo, dano igual ou ligeiramente superior ao causado pela ação adversária.

⁷ Acordo (Desejável) ou Conflito Armado (Indesejável).

⁸ Poder Nacional é a capacidade que tem o conjunto dos homens e dos meios que constituem a Nação, atuando em conformidade com a vontade nacional, de alcançar e manter os objetivos nacionais e manifesta-se em cinco expressões: a política, a econômica, a psicossocial, a militar e a científico-tecnológica (BRASIL, 2007).

contendores com base em escolhas racionais tomadas por um único ator (seus líderes) (ALISSON, 1971). A consequência dessa perspectiva é a suposição implícita de que todas as ações tomadas, por um Estado, durante uma crise, ou são ordenadas por líderes nacionais, em atendimento aos seus objetivos políticos, ou não deveriam ocorrer (BOUCHARD, 1988).

Freedman (2014) contesta esse modelo clássico afirmando que, ao irromper uma crise, o mais importante é interpretá-la corretamente. Sua leitura significa entender a interação de todos os níveis envolvidos. Assim, o bom entendimento da crise passa pela integração de todos os níveis de decisão e pela determinação, precisa, da responsabilidade individual de cada um desses níveis. Prossegue afirmando que a ideia de que os níveis político e estratégico-militar só interagem nos altos níveis é antiquada. Ações do nível tático podem ter amplas implicações em todos os níveis. Portanto, deve ser habitual a tentativa, em toda a cadeia de comando, de entender bem essa complexa relação (FREEDMAN, 2014).

Com base nas interpretações mencionadas, percebemos que o modelo clássico de interações únicas é inadequado para a compreensão da maneira pela qual todos os níveis dos Estados interagem em uma crise internacional político-estratégica. As complexidades e as dificuldades na tomada de decisões, em seus diversos níveis, são diversas e, por isso, há a possibilidade, real, de as crises saírem de controle e assumirem proporções inadequadas aos interesses dos líderes nacionais.

No contexto apresentado, a Teoria da Interação Estratificada em Crise fornece uma melhor compreensão do fenômeno crise. Diferentemente do modelo clássico, seu primeiro corolário nos permite entender como ações não desejadas podem ocorrer em todos os níveis de condução da crise e podem, inadvertidamente, levar a uma perigosa escalada ou a uma retração indesejada. Por essa relevância, o primeiro corolário será o foco da nossa pesquisa. Antes de discorrermos sobre ele, será necessário tratar da teoria de que o corolário deriva. É o que faremos

na próxima seção.

2.4 A Teoria da Interação Estratificada em Crise

A Teoria da Interação Estratificada em Crise foi descrita por Bouchard, em sua tese de doutorado na Universidade de Stanford, em 1988, com o título “O Uso do Poder Naval em Crises: A Teoria da Interação Estratificada em Crise”⁹.

O modelo utilizado na teoria possui três níveis de interação entre os envolvidos em uma crise: interações políticas, estratégicas e táticas¹⁰. As interações em cada nível evoluem separadamente e podem, independentemente, influenciar a escalada ou não para o conflito.

A FIG. 1 fornece um diagrama da estratificação do modelo de interação.

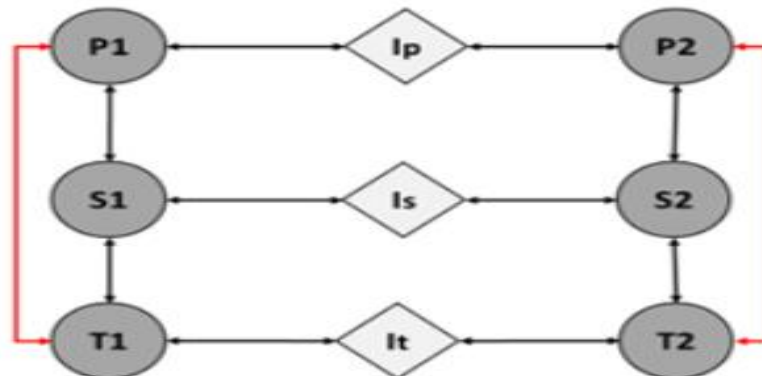


FIGURA 1 - Modelo de Interação Estratificada em Crise
Fonte: BOUCHARD, 1988. p.126

Os círculos representam tomadores de decisão nos dois lados, nesses círculos, as letras

⁹ Tradução nossa. No original: “*Use of Naval Force in Crises: A Theory of Stratified Crisis Interaction*”.

¹⁰ A doutrina brasileira atual contempla quatro níveis de decisão Político, Estratégico, Operacional e Tático. Para maiores esclarecimentos, consultar o MD51-M-04 Doutrina Militar de Defesa.

designam o nível dos tomadores de decisão: P no nível político; S, no estratégico; e T, no tático. Os números, de cada letra, designam os dois lados. Os losangos representam interações entre os dois lados: Ip é interação política; Is, estratégica; e It, tática. Setas horizontais de círculos para losangos representam ações que os dois lados tomam um em relação ao outro. Setas horizontais de losangos para círculos representam detecção das ações do outro lado. Setas verticais representam fluxos de informações (para cima e para baixo), ordens (para baixo) e pedidos de permissão para tomar medidas ou ações específicas (para cima). As setas P1 -T1 e P2-T2 representam esforços dos tomadores de decisão em nível político para exercer controle direto das forças em uma crise (BOUCHARD, 1988).

A interação política se dá no nível das autoridades políticas de cada Estado. Ao chefe de governo e a seus conselheiros imediatos, chamaremos de líderes nacionais. Embora o termo "político" seja usado para rotular esse nível superior de interação, considerações militares serão tão proeminentes quanto as considerações políticas na tomada de decisões. As Interações, entre os Estados, no nível político, abrangem toda a gama de interações diplomáticas e militares sob o controle dos líderes nacionais. As interações estratégicas dar-se-ão entre os grandes comandos militares de cada lado. Já as interações táticas ocorrem entre as unidades operacionais (tropas, aeronaves e meios navais) de ambos os lados (BOUCHARD, 1988).

No modelo estratificado, em situações de crise, as relações entre os dois lados terão uma tendência a se segmentarem em separadas interações políticas, estratégicas e táticas (BOUCHARD, 1988). Assim, é reforçada, mais uma vez, a necessidade de os líderes nacionais, na condução de uma manobra de crise, terem o controle de todas as ações em curso, incluindo as ações dos níveis estratégicos e táticos. Além disso, deve-se ter em mente que as ações militares precisam ser coordenadas com os movimentos diplomáticos em uma estratégia integrada. O emprego do Poder Militar, em manobra de crise, deve passar ao adversário uma ideia consistente com os

objetivos diplomáticos e evitar a impressão de uma iminente ação militar (GEORGE, 1991).

Por fim, após examinarmos a diversidade de interações possíveis em meio à atmosfera de uma manobra de crise, é admissível antecipar que tais interações demandem dos líderes nacionais grande esforço de coordenação e controle das ações. Daí, por vezes, a necessidade do nível político intervir diretamente nas ações do nível tático. Quando se lança mão do Poder Naval para atuar em uma manobra de crise e, geralmente, isso ocorre por conta de seus atributos de mobilidade¹¹, permanência¹², versatilidade¹³ e flexibilidade¹⁴, a necessidade de um controle político ainda mais assertivo é premente. Afinal, a vantagem do emprego do Poder Naval implica, também, desafio em se operar com linhas de comunicações alongadas para conectar o nível tático, neste caso, bastante distante dos centros de decisões, ao nível político.

Veremos, a seguir, que uma série de fatores pode tornar as interações entre os diversos atores, além de complexas, disruptivas, contribuindo, dessa forma, para um desenvolvimento não desejado da crise.

2.5 O primeiro corolário: as interações dissociadas

A interação dissociada é o primeiro corolário da teoria e é definida como:

Sequência de interações nos níveis estratégico ou tático em que a intensidade das hostilidades, nível de violência e magnitude da ameaça, sendo transmitida ao outro lado,

¹¹ A mobilidade representa a capacidade de deslocar-se prontamente e a grandes distâncias, mantendo elevado nível de prontidão, ou seja, em condições de emprego imediato (BRASIL, 2017, p. 1-5).

¹² A permanência indica a capacidade de operar, continuamente, com independência e por longos períodos, em áreas distantes e de grandes dimensões (BRASIL, 2017, p. 1-5).

¹³ A versatilidade permite alterar a postura militar, mantendo a aptidão para executar uma ampla gama de tarefas (BRASIL, 2017, p. 1-5).

¹⁴ A flexibilidade significa a capacidade de organizar grupamentos operativos de diferentes valores, em função da missão, possibilitando seu emprego gradativo (BRASIL, 2017, p. 1-5).

não estão sob controle dos líderes nacionais (BOUCHARD, 1988, p. 130. Tradução nossa)¹⁵.

Por esta definição, podemos constatar que haverá uma dissociação das interações entre os níveis, na medida em que as decisões tomadas nos níveis estratégico e tático diferirem das decisões do nível político. Isso pode ocorrer quando há algum tipo de interrupção ou degradação da política de comunicação nos canais verticais entre os tomadores de decisão nos três níveis (BOUCHARD, 1988).

Por outro lado, a dissociação pode ser contida na medida em que, no nível político, os líderes nacionais exerçam controle direto e positivo sobre as forças militares ou garantam que as orientações contidas nos mecanismos de delegação de comando produzam decisões, nos níveis estratégico e tático, que apoiem sua estratégia político-diplomática para resolver a crise (BOUCHARD, 1988). Nesse contexto, podemos citar, como um bom mecanismo de delegação, o “*mission command*” que, em resumo, é atribuir tarefa por efeitos desejados. Os comandantes fornecem intenções claras, limites bem definidos e recursos, e dão a seus subordinados a liberdade de exercer, de acordo com o seu julgamento, sua própria iniciativa para alcançar os objetivos (CONNERS, 2020).

Segundo Bouchard (1988), existem sete possíveis causas para que a dissociação possa ocorrer. Passaremos a discorrer uma a uma.

A primeira causa está associada ao fluxo de informações e de comunicações, uma vez que problemas de comunicação podem interromper o contato dos líderes nacionais com as forças operacionais, podendo deixá-las, temporariamente, sem orientação adequada. Os problemas podem assumir várias formas, incluindo a perda total de contato rádio, mensagens ilegíveis, atrasos na

¹⁵ No original: “*interaction sequence at the strategic or tactical level in which the intensity of hostilities, level of violence, and magnitude of threat being conveyed to the other side are not under the control of national leaders.*”

entrega de mensagens, devido à sobrecarga do sistema, erros de roteamento de mensagens e interferência do adversário.

Além dos problemas de comunicações, uma ampla gama de problemas de informação pode contribuir para a dissociação. Os fluxos de informação podem ser interrompidos por compartimentação e sigilo excessivos, ou mesmo uma simples falha em perceber que aquele dado pode necessitar de uma imediata atenção dos tomadores de decisão. Esses fatores podem levar à acumulação ou à ocultação de fatos cruciais em uma crise. Problemas de informação, como esses, podem impedir que os líderes nacionais exerçam o controle direto e eficaz sobre as operações militares, em uma crise.

A segunda causa é o comprometimento da tomada de decisão de nível superior, uma vez que, sob o estresse de uma crise ou preocupação com um determinado aspecto dela, o líder pode não fornecer uma orientação, em tempo real, às forças operacionais, mesmo quando os canais de comunicação estão intactos. Tal comprometimento da tomada de decisão, por parte dos líderes nacionais, pode privá-los do controle direto das operações militares, resultando, em nível tático ou estratégico, em interações dissociadas da orientação do nível político.

A terceira é um ambiente tático acelerado no qual os tomadores de decisões abaixo do nível político podem não ter tempo para descrever as circunstâncias, aos seus líderes nacionais, e aguardar uma decisão antes de agir. Por esse motivo, normalmente, alguma autoridade é delegada aos comandantes, pelo nível superior, para a tomada de decisão. Porém, quando decisões operacionais urgentes têm que ser tomadas, sem consultar os líderes nacionais, existe uma dissociação momentânea que cessará quando obtiver a autorização formal. Entretanto, se uma sequência de ação-reação começa no nível tático, com comandantes de ambos os lados tomando decisões, sem respaldo superior, uma dissociação momentânea pode levar a uma sequência de interações não desejadas e deslocadas da estratégia político-diplomática buscada.

Uma quarta causa são as ordens ambíguas ou ambivalentes que podem ser emitidas quando os líderes nacionais não têm certeza quanto às implicações de suas estratégias político-diplomáticas.

Até certo ponto, esse problema é inerente à natureza da gestão de crises, que consiste no duplo objetivo de proteger interesses nacionais vitais e evitar uma escalada indesejada do confronto. Ordens ambíguas ou ambivalentes são, particularmente, prováveis se formuladas sob as pressões e o estresse de uma crise, quando a avaliação completa de opções táticas alternativas pode não ser possível antes da decisão. Um comandante militar confrontado com ordens ambíguas ou ambivalentes pode não ter tempo para procurar a orientação sobre como interpretá-las em situação específica, ficando forçado a confiar em seu próprio julgamento. Suas decisões, não importa quão cuidadosamente fundamentadas ou taticamente adequadas sejam, podem não apoiar as iniciativas político-diplomáticas em desenvolvimento para gerenciar a crise, ocorrendo aí a dissociação.

A quinta causa deriva da inerente necessidade de controle direto do nível político em relação às ações táticas. Nem sempre, os objetivos lançados pelo nível político poderão ser cumpridos taticamente, por vezes, mostrando-se inadequados. Isso causa um reflexo de ordens impertinentes que materializam o desconhecimento político das peculiaridades das operações militares. Aqui o *“mission command”*, citado anteriormente, é adequado na medida em que dá liberdade de ação para os comandantes militares atuarem conforme as características das forças que estão empregando.

A sexta causa está associada a uma orientação inadequada em mecanismos de controle indireto. Os líderes nacionais podem decidir exercer apenas um pequeno grau de controle direto sobre certas operações militares, durante uma crise, baseando-se nos comandantes militares para realizarem seus objetivos. Quando isso ocorre, as orientações contidas nos mecanismos de controle indireto, quais sejam: sistema comando e controle, ordens permanentes, ordens de missão, planos

de contingência e regras de engajamento tornam-se cruciais para o gerenciamento de crise. Se os líderes nacionais não derem atenção suficiente a essas orientações e elas não forem claras, podem ocorrer ações militares não desejadas e que excedam o escopo das operações que eles desejavam.

Por fim, a sétima e última causa possível da dissociação ocorre quando uma deliberada ação não autorizada é executada por um comandante militar. Nesse caso, o comandante tem ordens específicas para a missão que deve realizar, mas, conscientemente, decide desobedecer a essas ordens e realizar uma ação contrária. Uma das razões que o leva a tomar essa atitude é a discordância da estratégia político-diplomática desejada por líderes nacionais e a busca por alcançar o que considera melhor solução para a crise.

2.6 Conclusões Parciais

Neste capítulo, apresentamos a definição de crise internacional político-estratégica e, dessa forma, poderemos constatar, no próximo capítulo, que o nosso objeto de estudo, a crise das Malvinas, de fato, se constituiu em uma crise político-estratégica e, portanto, será válida a sua análise à luz da Teoria de Interação Estratificada em Crise.

Descrevemos, também, o processo de manobra de crise que vai nos possibilitar um maior entendimento dos acontecimentos que levaram ao conflito armado nas Malvinas.

Finalmente, descrevemos a Teoria de Interação Estratificada em Crise, sendo ela mais abrangente do que o modelo de sequência de interação única. Com isso, adapta-se melhor ao nível de complexidade que uma manobra de crise impõe. Da teoria discutida, seu primeiro corolário é a parte de interesse analítico da nossa pesquisa, uma vez que ele aponta uma ruptura entre as decisões do nível político e os demais níveis. Tais rupturas, chamadas de interações dissociadas, têm sete

possíveis causas, já citadas, e servirão de base para a resposta da nossa pergunta de pesquisa. No decorrer do presente trabalho, vamos verificar se e como as interações dissociadas estiveram presentes, pelo lado argentino, na crise das Malvinas e se foram determinantes para a escalada que levou ao conflito armado entre a Argentina e o RU.

Para cumprir tal verificação, passaremos a descrever, no próximo capítulo, a crise entre a Argentina e o RU, com especial interesse nos motivos que levaram ao fim da crise e ao início do conflito armado.

3 A CRISE DAS MALVINAS

Neste capítulo, descreveremos a crise político-estratégica que levou ao conflito armado entre a República Argentina e o RU. Mais do que uma narrativa história, o propósito é apontar elementos factuais que permitam refletir sobre as decisões estratégicas argentinas na condução da crise. Assim, será possível identificar os elementos que nos conduzam à resposta da nossa pesquisa.

3.1 Antecedentes históricos da crise

Os arquipélagos das Malvinas, da Geórgia do Sul e da Sandwich do Sul situam-se logo abaixo do paralelo 50° S. As Malvinas estão a 400 milhas náuticas (MN) da costa argentina, a Geórgia do Sul a 780 MN a leste das Malvinas e as Sandwich do Sul a 400 MN a sudeste da Geórgia (ALMEIDA; VIDIGAL, 2009).

A disputa pela soberania das Ilhas é histórica. Os britânicos afirmam que teriam pleno direito sobre elas, uma vez que foram descobertas, em 1592, pelo inglês John Davis. Os argentinos, por outro lado, alegam que elas foram descobertas pelos espanhóis, em 1520, e, por serem herdeiros das possessões espanholas, sob o domínio de Buenos Aires, teriam o direito à soberania (GUSTAFSON, 1988).

Mesmo distantes 8.000 MN das Ilhas Malvinas, os britânicos iniciaram, em 1883, sua colonização, expulsando os argentinos e provocando veementes protestos, por parte da Argentina. Este Estado Sul-Americano ainda ressaltou que a ocupação britânica se constituía em uma ilegalidade (ALMEIDA; VIDIGAL, 2009).

A sociedade argentina, em sua maioria, enxerga a perda das ilhas como uma arbitrariedade de uma grande potência imperial contra uma nação em formação. É uma “fratura permanente” que é associada a uma independência incompleta e evidencia a continuidade do colonialismo europeu. Questões como justiça e reparação jamais deixaram de existir no imaginário coletivo argentino (SANTOS, 2018).

A questão Malvinas começou a ganhar mais notoriedade a partir de 1960, quando a Assembleia Geral (AG) da Organização das Nações Unidas (ONU) aprovou a resolução 1514¹⁶. Nesse contexto, em 1962, foi criado o Comitê de Descolonização, que incluiu as Ilhas Malvinas na lista de territórios para descolonizar. Em 1965, após intenso esforço diplomático argentino, os interesses da República Argentina alcançaram um reconhecimento na ONU com a aprovação pela AG da ONU da Resolução 2065, que convidou os Governos da Argentina e do RU a prosseguirem, sem demora, as negociações com vistas a encontrar uma solução pacífica para o problema à luz dos objetivos da Carta das Nações Unidas, da Resolução 1514 e dos interesses da população das Ilhas Malvinas (CÁNEPA, 2003).

Alguns progressos foram feitos, incluindo um acordo, em 1971, que estabeleceu um serviço aéreo regular entre as ilhas e a Argentina (FREEDMAN; GAMBA-STONEHOUSE, 1991). No entanto, não houve progresso definitivo na questão da soberania. A falta de movimento nas negociações entre os países levou, em dezembro de 1973, a AG da ONU a aprovar a resolução 3160, que expressou a preocupação de que oito anos haviam se passado sem progresso e declarou a necessidade de acelerar as negociações. Nos anos seguintes, foram intensos os esforços diplomáticos argentinos, no âmbito da ONU. Entretanto, as negociações com o RU sofreram um

¹⁶ Declaração sobre a Concessão da Independência aos Países e Povos Coloniais.

revés no início de 1976 com o incidente entre o navio de pesquisa RSS¹⁷ Schackleton e o ARA¹⁸ "Almirante Storni"¹⁹, que teve, como consequência, a retirada dos embaixadores de ambos os países e a interrupção das negociações (RATTENBACK, 1983).

A ascensão de Margaret Thatcher (1925-2013) ao poder no RU, em 1979, e, principalmente, do General Leopoldo Galtieri (1926-2003) na Argentina, em 1981, levariam as negociações a uma ruptura do equilíbrio existente e, conseqüentemente, à crise que culminaria com o conflito armado entre os dois Estados.

3.2 O cenário interno argentino como catalizador da crise

A retomada do governo militar em 1976 teve sua origem na morte, em 1974, do presidente Juan Domingo Perón (1895-1974). Sua sucessora, a viúva Isabel Peron (1931-), enfrentou inúmeras e crescentes greves contra seu governo. A grande adesão de trabalhadores argentinos demonstrou pouca capacidade do governo em conter a radicalização do movimento. Essa conjuntura revolucionária levou os militares a tomarem o poder. A Junta Militar (JM), chefiada pelo General Jorge Rafael Videla (1925-2013), assumiu o poder e batizou o regime de "Processo de Reorganização Nacional" (PRN) com vistas à recuperação econômica, política e social (COGGIOLA, 2012).

No início de 1980, o modelo econômico, colocado em prática pelo Presidente Videla, se esgotou e a Argentina experimentava uma recessão profunda e um forte empobrecimento da

¹⁷ RSS: Sigla de *Royal Research Ship*.

¹⁸ ARA: Sigla de Armada da República Argentina.

¹⁹ Em fevereiro de 1976, o contratorpedeiro argentino ARA *Almirante Storni* abriu fogo contra o RRS *Shackleton* quando este se encontrava a 78 milhas náuticas ao sul de *Port Stanley* e tentou, sem êxito, apreendê-lo (FRANKS, 1983).

classe média. Em março 1981, Videla foi substituído pelo General Roberto Viola (1924-1994) com mandato até 1984. Entretanto, Viola não conseguiu debelar a crise econômica e social e, em dezembro de 1981, foi removido pela JM e substituído pelo General Leopoldo Galtieri (1926-2003) (COGGIOLA, 2012).

Antes da assunção de Galtieri, ocorreu uma mudança importante na composição da JM. Ascendeu o Almirante Jorge Anaya (1926-2008), árduo defensor de uma solução militar para a questão Malvinas. Há quem argumente que umas das condições, impostas por Anaya a Galtieri, para consentir sua ascensão ao poder, seria o apoio a uma operação militar para a recuperação das Malvinas (YOFRE, 2011).

Galtieri assumiu a presidência com uma política de recuperação econômica. Entretanto, assim como seus predecessores, viu as medidas, adotadas por seu Ministro da Economia Roberto Alemann (1922-2020), resultarem em mais pobreza para a população argentina. A economia afundada, o tumulto político e as constantes sucessões presidenciais levaram o jornal *La Prensa* a publicar que a única saída para o governo seria uma guerra (PAUL, 1994). Nesse contexto, o Almirante Anaya afirmou que o PRN havia se deteriorado muito e haveria necessidade de se buscar um elemento que aglutinasse a sociedade e que esse elemento seria as Malvinas (YOFRE, 2011).

O cenário interno argentino de profunda crise social, associado às ambições de Anaya, tornaram o ambiente político favorável ao desencadeamento, por parte da Argentina, de uma situação de tensão com o RU, visando a alcançar o objetivo político-estratégico de recuperação das Ilhas Malvinas.

3.3 A manobra de crise argentina

Ao assumir a presidência da Argentina, Galtieri não tinha um plano para as Malvinas, mesmo porque o Exército nunca trabalhou com essa hipótese. A Marinha, ao contrário, tinha um planejamento que era atualizado permanentemente. A primeira ordem de planejamento para a operação nas Malvinas foi dada, escrita à mão, pelo Almirante Anaya, em dezembro de 1981. Essa ordem foi repassada para o Comandante de Operações Navais, o Vice-Almirante Juan José Lombardo (1927-2019) que deveria, pessoalmente, preparar e entregar a Anaya, o plano de recuperação das Malvinas (YOFRE, 2011).

Em janeiro de 1982, a JM decidiu empreender uma ação diplomática agressiva a fim de reativar os esforços para a solução da disputa, por meio de um acordo, e realizar estudos para analisar a possibilidade e a conveniência de ocupação das Ilhas, fundamentada na necessidade de ter uma alternativa válida para o caso das negociações fracassarem (RATTENBACH, 1983).

Para a alternativa militar, foi criado o Grupo Malvinas de planejamento, composto pelo General Osvaldo Jorge Garcia (1927-2016), pelo Brigadeiro Sigfrido Martín Plessl (1928-1983) e pelo Vice-Almirante Lombardo, que deveria analisar a previsão de emprego do Poder Militar, com um enfoque político-militar, e especificar as possíveis linhas de ação. A estratégia buscada, segundo Galtieri, era de “Ocupar para Negociar”. O trabalho seria feito em absoluto sigilo e manuscrito (YOFRE, 2011).

O Grupo Malvinas elaborou a Diretiva Estratégica Nacional (DENAC 1/82) que definia como objetivo político a consolidação da soberania argentina nas Ilhas Malvinas, Geórgia do Sul e Sandwich do Sul e previa o emprego do Poder Militar para alcançar o referido objetivo. Definia,

ainda, o objetivo estratégico de impor ao RU a aceitação de uma situação militar de fato consumado (*fait accompli*)²⁰. Situação essa que daria solução definitiva ao litígio (RATTENBACH, 1983).

Originalmente, a operação de ocupação das Ilhas, por meio de um assalto anfíbio, estava prevista para iniciar-se em 9 de julho. O mesmo plano previa que as forças e seus detalhes logísticos deveriam estar prontos em 20 de maio. Posteriormente, essa data foi alterada para 15 de maio (CARDOSO *et al.*, 2012).

Em resumo, a linha de ação estabelecida pela JM para a conquista do objetivo político era, primeiramente, buscar a via diplomática, por meio de ações contundentes, e, em caso de fracasso, iniciar uma manobra de crise, empregando o Poder Militar, mais especificamente o Poder Naval, na execução de uma estratégia de *fait accompli*. A última proporcionaria negociar a solução da crise a partir de uma posição de força.

3.3.1 Ação diplomática

Em conformidade com a linha de ação estabelecida, a chancelaria argentina efetuou gestões para uma nova rodada de negociações com os britânicos. Assim, as negociações foram retomadas em fevereiro de 1982 em Nova York, nos Estados Unidos da América (EUA), e ficaram conhecidas como a “Rodada de Nova York”. Nessas conversas, a delegação argentina afirmava que o elemento-chave para a solução da disputa era o reconhecimento da soberania argentina sobre os três arquipélagos (Malvinas, Geórgia do Sul e Sandwich do Sul) e propunha que a questão fosse

²⁰ Consiste na criação de um fato consumado, que representa uma vantagem inicial a ser usada como base para negociações. Quem conquista pode, posteriormente, cedê-la, no todo ou em parte, em troca do que efetivamente deseja.

solucionada pacífica, definitiva e rapidamente. Demandava, ainda, o estabelecimento de uma comissão negociadora permanente, que deveria se reunir mensalmente, a fim de manter o andamento das negociações (CARDOSO *et al.*, 2012).

Do lado britânico, o estabelecimento de uma comissão negociadora para analisar aspectos particulares da disputa teve um apelo considerável, uma vez que era do interesse do governo manter um diálogo para evitar as consequências difíceis e dispendiosas de um conflito. Entretanto, a delegação britânica, de acordo com as diretrizes do *Foreign Office*²¹ e da Primeira Ministra, deixou claro que qualquer acordo futuro seria estritamente *ad referendum*²² e que os desejos dos kelpers²³ eram primordiais (FRANKS, 1983).

Ao final das discussões, foi emitido pelas delegações um comunicado conjunto que tinha a seguinte redação:

A reunião aconteceu em uma atmosfera cordial e positiva. As duas partes reafirmaram sua decisão de encontrar uma solução para a disputa de soberania e consideraram em detalhes uma proposta argentina sobre procedimentos para alcançar maiores progressos neste sentido. Concordaram em informar seus governos sobre o tema (RATTENBACH, 1983, p.18. Tradução nossa).²⁴

O comunicado conjunto não agradou à JM que emitiu um comunicado unilateral ampliatório, no qual afirmava que o não atendimento à proposta original, que previa solução pacífica e conjunta, demandaria à Argentina escolher outro procedimento que melhor lhe conviesse para a solução da disputa (CARDOSO *et al.*, 2012). A declaração soou como uma ameaça para os britânicos, elevando o nível de tensão, e pôs fim às esperanças argentinas de uma solução negociada. Fracassada a Rodada de Nova York, o campo estava aberto para entrar em cena a opção militar.

²¹ Ministério das Relações Exteriores britânico.

²² Sujeito à aceitação posterior por parte do parlamento britânico.

²³ Denominação dos habitantes das Ilhas Malvinas.

²⁴ No original: "*La reunión tuvo lugar en un clima cordial y positivo. Las dos partes reafirmaron su decisión de hallar una solución a la disputa de la soberanía y consideraron en detalle una propuesta argentina sobre procedimientos para lograr mayores progresos en este sentido. Acordaron informar a sus gobiernos al respecto.*"

Para fins de nossa pesquisa, essa rodada é de especial interesse, uma vez que uma declaração conjunta, na qual se pressupõe a concordância da delegação argentina, não sendo aceita, pelo nível político, pode indicar uma dissociação entre os níveis de decisão e, por isso, será melhor explorada no capítulo 4.

3.3.2 Operação “Alfa”

Desde 1955, a Marinha argentina possuía um plano de invasão das Malvinas, que era regularmente atualizado. Era uma obsessão que aumentou, em 1976, quando a Argentina instalou um observatório científico na Ilha Morell, do grupo Thule do Sul, na extensão das Ilhas Sandwich do Sul, e o RU não reagiu (YOFRE, 2011). Em 1981, o Vice-Almirante Lombardo, então Comandante em Chefe da Esquadra, propôs realizar algo semelhante na Ilha São Pedro, na Geórgia do Sul, ao início do inverno. Em sua visão, se os britânicos escalassem a crise, seria sempre possível retirar o pessoal alegando que a atividade técnica ou científica já havia sido realizada. A operação foi denominada “Alfa” e seu planejamento foi enviado ao Estado Maior Geral da Marinha que ficaria com a tarefa de executar a referida operação. (LOMBARDO, 1989; YOFRE, 2011).

Durante o planejamento inicial, para o emprego do Poder Militar, vislumbrou-se a execução da Operação “Alfa” em caso de fracasso das negociações de Nova York (YOFRE, 2011). A operação contemplaria a infiltração de um grupo de militares, denominado grupo Alfa, entre os trabalhadores do empresário argentino Constantino Davidoff. Coincidentemente, Davidoff havia firmado, em 1979, um contrato com uma empresa britânica para a retirada de sucatas de uma antiga estação de apoio a barcos baleeiros, situada, exatamente, nas Ilhas São Pedro, na Geórgia do Sul. Inicialmente, tratava-se de uma transação comercial comum (RATTENBACH, 1983).

A JM avaliou que a realização da Operação “Alfa” não era conveniente, uma vez que sua execução poderia levar a um reforço militar britânico, principalmente, com o envio de submarinos nucleares de ataque (SNA) para a região. Tal reforço inviabilizaria a execução de um assalto anfíbio nas Ilhas Malvinas, uma vez que a Argentina não dispunha de meios para se contrapor a uma possível presença de SNA. Dessa forma, foi determinada sua suspensão (LOMBARDO, 1989; RATTENBACH, 1983).

Entre a avaliação pela JM e a suspensão da Operação “Alfa”, o Sr. Davidoff recebeu um comunicado da Marinha argentina para embarcar seu pessoal no navio transporte ARA *Bahía Buen Suceso*, pertencente ao Comando de Transportes Navais²⁵ (YOFRE, 2011).

Em 19 de março, o ARA *Bahía Buen Suceso* chegou à baía de Leith, na Ilha São Pedro, com 41 trabalhadores argentinos (ALMEIDA; VIDIGAL, 2009). Nesse dia, o Comandante da base do *British Antarctic Survey* (BAS) reportou ao Governador das Ilhas Malvinas que existia, entre os trabalhadores, pessoal militar (fato negado pelo Governo argentino de acordo com o relatório Rattenbach²⁶) e que foi hasteada uma bandeira argentina e foram ouvidos tiros (FRANKS, 1983).

O RU, acreditando que a Marinha argentina estava usando o Sr. Davidoff como fachada para estabelecer uma presença argentina na Geórgia do Sul, protestou contra a violação de sua soberania e enviou o HMS²⁷ *Endurance*, com 22 fuzileiros navais, para a retirada dos trabalhadores. Em paralelo, como contingência para o caso de uma eventual escalada da crise, por parte dos argentinos, contemplou a possibilidade de reforçar a região com o envio de dois SNA para a região

²⁵ O Comando de Transportes Navais é um serviço da Marinha argentina que é fornecido por navios que a Marinha adquiriu para o transporte de tropas e suprimentos em um eventual conflito. Em tempo de paz, estes navios, tripulados com pessoal civil, eram utilizados em viagens de promoção à Patagônia, Terra do Fogo e Antártica (LOMBARDO, 1989).

²⁶ Designação do relatório da Comissão de Análise e Avaliação das Responsabilidades Políticas e Estratégico-Militares no Conflito do Atlântico Sul. A comissão foi estabelecida em dezembro de 1982, por determinação do então Presidente Argentino Reynaldo Bignone e foi chefiada pelo General Benjamín Rattenbach.

²⁷ HMS: Sigla de *Her Majesty Ship*.

das Malvinas (ALMEIDA; VIDIGAL, 2009).

O envio do HMS *Endurance* e a ameaça de envio dos SNA não foram suficientes para que os argentinos retirassem seus trabalhadores da Ilha São Pedro. A retirada era considerada, pela Argentina, uma renúncia a um passo muito importante nas reivindicações de soberania sobre os três arquipélagos como um todo (LOMBARDO, 1989). Assim, como veremos na próxima seção, decidiram escalar a crise.

Para fins de nossa pesquisa, a Operação “Alfa”, mais conhecida como incidente “Davidoff,” é de especial interesse. A suspensão da Operação pela JM e o transporte, pela Marinha argentina, dos trabalhadores do Sr. Davidoff para as Ilhas Geórgia do Sul, revelam o descumprimento de uma orientação do nível político e podem indicar uma dissociação entre os níveis de decisão e, por isso, será melhor explorada no capítulo 4.

3.3.3 O desafio

Com o desenvolvimento do incidente na Geórgia do Sul, o Comitê Militar argentino (COMIL)²⁸, ao analisar os acontecimentos, julgou que a intenção do governo britânico, ao exigir a retirada dos trabalhadores, era a de justificar um congelamento das negociações iniciadas na Rodada de Nova York e, além disso, reforçar militarmente a região da Malvinas (RATTENBACH, 1983). Diante dessa percepção e considerando o fator surpresa como fundamental para a estratégia de *fait accompli*, decidiu-se pela ocupação das Ilhas Malvinas, empregando o Poder Naval.

²⁸ Comitê Militar era o equivalente ao topo do nível estratégico-militar argentino e composto pelos três membros da Junta e o Chefe do Estado Maior Conjunto.

A ocupação, conforme fora detalhado anteriormente, não teria o propósito de iniciar uma escalada até o conflito armado e, sim, melhorar a posição de negociação argentina. Buscava-se, portanto, o início de uma negociação decisiva e profunda e foi adotada a previsão de suspender a ocupação em caso de evolução positiva das negociações. A operação deveria ser executada sem derramamento de sangue e, após a tomada das ilhas, manter uma pequena guarnição. Foi determinado executar a Operação Azul, que foi renomeada para Rosário (YOFRE, 2011).

O Presidente Galtieri julgou que tal ação uniria o povo argentino e que o RU limitaria suas ações ao campo diplomático e à imposição de sanções econômicas, admitindo negociar a transferência da soberania sobre as ilhas. A percepção se deu em função da crise econômica vivida pelo RU e das diversas dificuldades que a Primeira-Ministra Thatcher enfrentava em seu governo. Além disso, o governo argentino esperava uma posição de neutralidade do governo dos EUA em caso de conflito armado (RATTENBACH, 1983).

Em 1º de abril, o governo britânico, com os evidentes indícios da operação anfíbia, pediu a intervenção do presidente dos EUA, Ronald Reagan (1911-2004), e a convocação do Conselho de Segurança da ONU (CSONU) para denunciar a iminente ameaça de invasão argentina. Em 02 de abril, a Argentina realizava a Operação Rosário, conquistando as Ilhas Malvinas. Em uma segunda fase da operação, no dia 03 de abril, os argentinos tomaram as ilhas Geórgia do Sul (ALMEIDA; VIDIGAL, 2009). Estava, assim, lançado o Desafio argentino ao RU, empregando o seu Poder Naval na manobra de crise.

A reação britânica não tardou. Assim que tomou conhecimento da invasão, a Primeira-Ministra britânica declarou que as ilhas seriam retomadas e determinou a formação de uma grande Força-Tarefa Naval para reconquistar as Ilhas. Decidiu-se, portanto, pela utilização da diplomacia

coercitiva²⁹. No campo diplomático, o *Foreign Office* formou um grupo de emergência, tendo emitido mais de 90 comunicados e informes para as missões no exterior (FREEDMAN, 1982) e obteve importantes vitórias. Nesse contexto, o CSONU aprovou a resolução 502 que determinava a cessação das hostilidades, a retirada das tropas argentinas e o início das negociações. Foi uma derrota argentina na medida em que não houve veto, por parte da ex-União das Repúblicas Socialistas Soviética, e condicionava o início das negociações à retirada de suas tropas. Além disso, os EUA permitiram aos britânicos a utilização da ilha de Ascensão como base avançada. Outra derrota foi a decisão dos países membros da Comunidade Econômica Europeia (CEE) de suspenderem as entregas de armamentos à Argentina e decretarem um embargo de todas as exportações (ALMEIDA; VIDIGAL, 2009).

As tentativas de intermediação dos EUA e as intensas negociações diplomáticas não surtiram efeito. A estratégia do *fait accompli* falhou, uma vez que não obteve apoio internacional; os EUA apoiaram o RU e este reagiu por meio da força. Nesse sentido, a JM modificou a estratégia argentina de “ocupar para negociar” para uma de dissuasão. Dessa forma, optou pela permanência definitiva na Ilha e pela disposição em defendê-la (RATTENBACH, 1983). Com isso, a Argentina escalava ainda mais a crise, que culminaria no conflito armado.

Os argentinos não estavam preparados para essa mudança de postura, em especial o seu Poder Naval. Não havia nenhum plano, ou previsão de emprego, para o caso de uma ação militar robusta britânica (LOMBARDO, 1989). Prova disso é que o afundamento do Cruzador ARA *Belgrano*, pelo SNA HMS *Conqueror*, fez com que a Marinha Argentina optasse por se

²⁹ A Diplomacia Coercitiva emprega a ameaça do uso da força, ou seu uso limitado, para persuadir o oponente a cancelar ou desfazer a ação na qual se aventurou; busca estagnar as provocações ou fazer o agressor desistir do território que havia sido tomado. O defensor espera demonstrar sua determinação, enfatizando a credibilidade do emprego da força. Ao oponente é dada a oportunidade de recuar antes de recorrer a estratégia militar para forçá-lo a atender a sua vontade (GEORGE, 1991).

recolher ao porto e adotar uma estratégia de esquadra em potência³⁰ (NIETZEL, 2007).

Por conta da preparação não existente, conforme já mencionada, a diplomacia dissuasória argentina, materializada por uma ameaça militar efetivamente crível, jamais teve resultado. Assim, iniciava-se o conflito armado, que terminou com a derrota argentina e a queda da JM.

3.4 Conclusões parciais

A narrativa histórica nos permitiu que, ao concluirmos este capítulo, pudéssemos observar as razões internas que levaram a Argentina a provocar uma crise e desafiar o RU. Nesse contexto, o planejamento argentino previa, inicialmente, lançar o citado desafio, por meio de um assalto anfíbio, em julho. O assalto tinha por objetivo a reconquista das Ilhas e, dessa forma, apresentar um fato consumado aos britânicos. Tal fato os forçaria a negociar nos termos argentinos. Entretanto, a marcha dos acontecimentos levou o início do desafio para abril.

Dentre os acontecimentos citados, a Rodada de Nova York contribuiu para a antecipação na medida em que a declaração unilateral argentina, ao final das negociações, levou os britânicos a uma percepção de aumento do nível de ameaça. Nesse contexto, o incidente “Davidoff”, ocorrido apenas 18 dias após a declaração unilateral argentina, desencadeou uma forte reação britânica. Assim, a sequência de ações e reações, a partir do incidente “Davidoff”, culminou com a antecipação do desafio argentino e a consequente escalada da crise. O resultado dessa crise foi o conflito armado entre a Argentina e o RU. Conflito esse que terminou com a derrota argentina.

³⁰ Esquadra em potência limita-se a uma atitude passiva, partindo do princípio de que uma esquadra inativa vale mais do que uma esquadra afundada, uma vez que tão somente sua presença se constitui uma ameaça para o poder naval dominante (COUTAU-BÉGARIE, 2010).

Os motivos que levaram à declaração unilateral argentina e ao incidente “Davidoff” são de especial interesse da nossa pesquisa. Tais acontecimentos podem indicar uma perda de controle, por parte dos líderes argentinos, dos eventos em tela e uma, conseqüente, escalada indesejada da crise. Nesses dois eventos, acreditamos ter havido o que Bouchard (1988) chamou de dissociação.

No próximo capítulo, vamos examinar, mais detalhadamente, os motivos que levaram aos dois acontecimentos citados. Buscaremos, assim, confirmar, ou negar, a ocorrência de dissociação e, conseqüentemente, o primeiro corolário da Teoria de Interação Estratificada em Crise.

4 A MANOBRA DE CRISE SOB A ÓTICA DAS INTERAÇÕES DISSOCIADAS

Neste capítulo, será investigada a interação entre os diversos níveis argentinos à luz do primeiro corolário da Teoria de Interação Estratificada em Crise. Com este capítulo, então, vamos procurar responder à pergunta da pesquisa que se resume em verificar se houve uma escalada indesejada da crise pelo lado argentino, a qual resultou da perda de controle da liderança quanto ao curso das ações.

Como vimos no capítulo 2, o primeiro corolário da Teoria da Interação Estratificada em Crise (Interações Dissociadas) estipula sete possíveis causas para a ocorrência de interações dissociadas. Lembrando o que já foi discutido, tais causas são: fluxo de informações e comunicações, comprometimento da tomada de decisão de nível superior, ambiente tático acelerado, ordens ambíguas ou ambivalentes, ordens taticamente inadequadas, uma orientação inadequada em mecanismos de controle indireto e deliberada ação não autorizada.

Para estabelecermos se as interações, de fato, se tornaram dissociadas, será necessário comprovar que, pelo menos, uma das possíveis causas de dissociação, mencionadas por Bouchard (1988), estava presente criando condições para que a dissociação ocorresse. Conforme será detalhado abaixo, serão avaliados dois eventos, já mencionados no capítulo 3, em que dissociações teriam ocorrido. Assim, na busca de sua(s) causa(s), será igualmente demandado avaliar se as decisões tomadas, nos níveis estratégico ou tático, foram distintas das decisões esperadas pela JM para atender à estratégia de manobra de crise.

O capítulo será dividido em quatro seções. A primeira versará sobre o contexto de tomada de decisão argentina; a segunda analisará a condução das ações na Rodada de Nova York (primeiro evento a ser examinado); a terceira examinará o incidente “Davidoff” (segundo evento a

ser examinado). Finalmente, na quarta seção, será apresentada nossa interpretação quanto ao uso desses eventos na resposta à questão formulada.

4.1 O processo de tomada de decisão argentino

Antes de discutir os acontecimentos, nos quais esperamos identificar as interações dissociadas, é oportuno apresentar a estrutura de comando argentino.

O nível político argentino era formado por uma JM composta pelos três Comandantes Gerais das Forças Armadas. Atuava como órgão supremo do Estado, tendo como atribuição supervisionar o cumprimento dos objetivos políticos fixados. A JM, também, indicava o Presidente da República, que deveria ser um Oficial superior das Forças Armadas (ARGENTINA, 1976). Em 1982, ela era composta pelo General Leopoldo Galtieri que, na ocasião, acumulava os cargos de Presidente da República e de Comandante em Chefe do Exército; pelo Almirante Anaya, Comandante em Chefe da Marinha; e pelo Brigadeiro Lami Dozo, Comandante em Chefe da Força Aérea. Era secretariada pelo Chefe do Estado Maior Conjunto³¹. O nível estratégico militar era formado, conforme já dito no capítulo 3, pelo COMIL, que era composto pelos mesmos membros da JM.

A estrutura de governo formada tinha o propósito de evitar que houvesse um único elemento dominante e, dessa forma, promover um compartilhamento do poder entre as Forças. Entretanto, esse compartilhamento não produziu resultados satisfatórios. A histórica rivalidade entre as Forças não permitiu sinergia de ações, conforme esperado, uma vez que cada membro da

³¹ A Chefia do Estado Maior Conjunto era um órgão consultivo do Presidente da República. Por ela deveriam fluir todas as ordens e as instruções aos Comandantes-Chefes de todas as Forças (ARGENTINA, 1948).

JM buscava exercer a maior parcela do poder político (NIETZEL, 2007). Da mesma forma, nem o COMIL pôde ser um órgão estratégico distinto do nível político, nem pôde contribuir com sua destinação inicial de promover um maior equilíbrio entre as Forças Armadas.

Na questão Malvinas, Anaya atuava com desenvoltura, uma vez que Galtieri não queria desavença com seu principal aliado e estava disposto a atender qualquer pedido que o Almirante formulasse (CARDOSO *et al.*, 2012). Ainda mais que, como vimos no capítulo 3, só a Marinha argentina possuía planos correlatos à questão Malvinas. Corroborando com essa visão, o embaixador britânico, em Buenos Aires, informou ao *Foreign Office* que todas as indicações eram de que o Almirante Anaya, provavelmente com o pleno acordo do Presidente Galtieri, gerenciava as negociações das Malvinas (FRANKS, 1982).

A JM, em sua versão COMIL, respondia também pelo nível estratégico militar de decisão. Essa estrutura adicionou grande dificuldade no processo decisório, uma vez que é função do nível estratégico traduzir os objetivos políticos em ações nas demais expressões do Poder Nacional. Essa dificuldade foi evidenciada no relato do Almirante Lombardo, em seu livro *Malvinas Errores, anécdotas y reflexiones*, no qual afirmava que, ao receber a determinação de realizar o planejamento operacional da ocupação das Ilhas Malvinas, não possuía diretrizes claras dos níveis político e estratégico.

Outro problema, presente no planejamento da operação de retomada das Malvinas, foi a total inexistência de integração nas Forças Armadas argentinas. O único órgão conjunto era o Estado-Maior Conjunto, que vinha funcionando há vários anos, mas com poucas realizações concretas (LOMBARDO, 1989). Nesse contexto, a determinação da JM de que a ocupação das Ilhas Malvinas deveria ser uma operação conjunta e a consequente criação do Teatro de Operações Malvinas, sob o Comando do Exército, incorporou mais uma dificuldade. Na prática, em função da, já citada, rivalidade entre as Forças, o estabelecimento formal desse nível intermediário de

comando não foi efetivo. A falta de unidade concreta de comando fez com que as Forças tivessem comportamentos autônomos. Assim, ao dividir os esforços, a necessária sinergia entre as forças não existiu e contribuiu, decisivamente, para o insucesso argentino.

Ao analisarmos a cadeia de comando argentina, podemos constatar que não existia uma estrutura decisória clara e única. O que se observou foi uma compartimentação na estrutura o Exército, a Marinha e a Força Aérea atuavam de maneiras distintas. Isso constituiu-se em terreno fértil para as interações dissociadas do modelo de Bouchard (1988), principalmente para a ocorrência de três possíveis causas, quais sejam: fluxo de informações e comunicações, orientação inadequada em mecanismos de controle indireto e deliberada ação não autorizada, como iremos constatar nas seções seguintes.

4.2. Constatações da Rodada de Nova York

Esta seção revisará os acontecimentos da Rodada de Nova York para contribuir na resposta à pergunta da pesquisa. No que pese não ser emprego militar, achamos de interesse demonstrar que não é só na utilização da força, na manobra de crise, que as interações são estratificadas e podem, dessa forma, promover a ocorrência de dissociações.

A JM optou por exercer um controle indireto das ações diplomáticas delegando à Chancelaria todas as ações nesse campo. Inicialmente, a única orientação dada, pela JM, ao Chanceler, foi a de aumentar seriamente a pressão diplomática sobre Londres. A JM, portanto, omitiu à Chancelaria a informação de que cogitava a alternativa do emprego da força, caso as negociações falhassem (RATTENBACH, 1983).

Apenas 11 dias antes do início das negociações de Nova York, a Chancelaria foi informada dos planos de invasão das Malvinas. Em função da importância e da necessidade de coordenação das ações diplomáticas e militares, para uma estratégia de *fait accompli*, o Chanceler propôs formar uma equipe para estudar o problema. Por questões de sigilo, Galtieri não o autorizou a formar tal equipe e nem a repassar a informação a qualquer membro da Chancelaria. Além disso, não emitiu qualquer instrução de preparação para o necessário apoio diplomático (RATTENBACH, 1983).

Em função do já citado sigilo, imposto por Galtieri, a delegação argentina, em Nova York, iniciou as negociações sem saber da alternativa do uso da força e sem ter uma ideia clara de que, em caso de fracasso das negociações, seria iniciada uma manobra de crise tipo *fait accompli*.

Nas conversações em Nova York, depois de cada lado ter definido suas posições, a delegação britânica apresentou um documento, no qual constava sua concepção de como funcionaria a comissão permanente de negociação proposta pela Argentina. As discussões subsequentes giraram em torno desse documento. O foco era no detalhamento da estrutura, no funcionamento e no cronograma de trabalho da comissão negociadora (FRANKS, 1983).

Ao final da rodada, foi elaborado um documento informal denominado “Proposta de Reativação”, que previa um período de funcionamento da comissão negociadora de um ano, ao final do qual, os Ministros, de ambos os países, analisariam o progresso e decidiriam se a comissão deveria, ou não, continuar. Durante esse período, estaria aberto a qualquer das partes propor, em qualquer estágio, a desativação da comissão. As reuniões seriam realizadas, alternadamente, nas capitais dos dois países, com a presidência exercida pelo Chanceler do governo anfitrião. O trabalho da comissão seria conduzido sem prejuízo da soberania de qualquer governo. O documento informal não fez referência à frequência de encontros (FRANKS, 1983; RATTENBACH, 1983).

Assim, as negociações foram conduzidas, dentro de um ambiente diplomático, com os dois lados interagindo de maneira amistosa. Os britânicos com as orientações claras do *Foreign Office* de como proceder e os argentinos com uma interpretação vaga dos objetivos políticos da JM. A Rodada foi finalizada, conforme vimos no capítulo 3, com um comunicado conjunto que parecia ser um avanço para ambas as partes. Por um acordo mútuo, esse comunicado não fez qualquer menção à “Proposta de Reativação”.

O chefe da delegação argentina, em Nova York, considerou que as negociações foram um sucesso e que se tratou de um grande êxito diplomático (YOFRE, 2011). Entretanto, o comunicado conjunto não agradou à JM, uma vez que o prazo de um ano foi considerado demasiadamente longo e os termos “cordiais e positivo”, para qualificar o clima da reunião, inadequados (; CARDOSO *et al.*, 2012; HASTINGS e JENKINS, 1983). Dessa forma, o Almirante Anaya criticou, abertamente, a debilidade da Chancelaria. Assim, o Chanceler, pressionado pelo descontentamento da JM, e buscando evitar críticas contundentes à condução diplomática, resolveu propor a divulgação de um comunicado ampliatório unilateral (CARDOSO *et al.*, 2012). O comunicado foi aprovado por Galtieri, porém sem a anuência dos demais membros da JM (RATTENBACH, 1983). Tinha a seguinte redação:

Na reunião realizada em Nova York, nos dias 26 e 27 de fevereiro, os representantes da Argentina e RU consideraram uma proposta argentina para estabelecer um sistema de reuniões mensais com uma agenda e local de reunião pré-estabelecido e liderado por funcionários de alto nível. O objetivo de tais reuniões será realmente acelerar ao máximo as negociações em curso para conseguir o reconhecimento da soberania argentina sobre as Malvinas, a Geórgia do Sul e as Ilhas Sandwich do Sul, e, por este meio, alcançar resultados substanciais dentro de um período de tempo que, nesta fase avançada das discussões, terá, necessariamente, que ser curto. A Argentina tem negociado com o RU, com paciência, lealdade e boa-fé, por mais de 15 anos, dentro dos marcos indicados pelas pertinentes resoluções da ONU, a resolução da disputa sobre a soberania dessas ilhas. O novo sistema é um passo eficaz para a resolução antecipada dessa disputa. Além disso, se isso não acontecer, a Argentina mantém o direito de encerrar o funcionamento desse

mecanismo e de escolher, livremente, o procedimento que melhor atenda seus interesses. (FRANKS, 1983. p.138. Tradução nossa)³²

A declaração, diferentemente do acordado pela delegação argentina em Nova York, abordou o conteúdo da “Proposta de Reativação”. Além disso, o trecho em que afirma o direito de escolher, livremente, o melhor procedimento que atenda seus interesses, para a resolução da disputa, soou, para os britânicos, como uma ameaça direta. A agressividade da declaração provocou comoção no parlamento britânico. Dessa forma, o governo britânico, por meio do *Foreign Office*, transmitiu mensagens para seus embaixadores a fim de que estes tornassem internacionalmente pública a visão do RU. A mensagem reafirmava a disposição britânica de encontrar uma solução para o litígio, mas que não era possível negociar sob ameaça (CARDOSO *et al.*, 2012). A percepção britânica foi de um endurecimento da JM, em relação à questão Malvinas, e que, dessa forma, os argentinos poderiam contemplar a opção militar para a resolução da disputa.

Revisados os acontecimentos, passaremos a examiná-los em busca das possíveis causas de dissociação. Será igualmente avaliado se as decisões tomadas, nos níveis estratégico e/ ou tático, foram distintas das decisões esperadas pela JM.

Desse modo, constatamos que a delegação argentina (“nível tático”), ao divulgar um comunicado conjunto com os britânicos, cujo teor não agradou à JM, executou uma ação diferente da esperada pelo nível político. Isso fica evidente na medida em que a chancelaria retificou a ação por meio de um comunicado ampliatório unilateral, mais contundente, que sobrescreveu as ações

³² No original: “*At the meeting held in New York on 26 and 27 February, the representatives of Argentina and Great Britain considered an Argentine proposal to establish a system of monthly meetings with a pre-established agenda, pre-arranged meeting place, and led by top-level officials. The aim of such meetings will be genuinely to speed up to the maximum the negotiations in train to achieve recognition of Argentine sovereignty over the Malvinas, South Georgia and the South Sandwich Islands, and by this means to achieve substantial results within a time which at this advanced stage of the discussions will necessarily have to be short. Argentina has negotiated with Great Britain over the solution of the sovereignty dispute over the Islands with patience, loyalty and good faith for over 15 years, within the framework indicated by the relevant United Nations Resolutions. The new system constitutes an effective step for the early solution of the dispute. However, should this not occur, Argentina reserves to terminate the working of this mechanism and to choose freely the procedure which best accords with her interests.*”

da delegação.

A causa dessa ação do “nível tático”, dissociada do nível político, se deu por duas razões. A primeira em função do excessivo sigilo imposto à alternativa militar de resolução da disputa. Esse sigilo não permitiu um fluxo adequado de informações à delegação argentina. Dessa forma, a última negociou sem conhecer as implicações de suas ações. A segunda razão está ligada às orientações inadequadas, por parte dos níveis superiores. Tais orientações, se bem externadas pelo poder político e aplicadas, teriam mudado a forma de negociação da delegação argentina, que adotaria uma postura mais agressiva desde o início. Assim, seria evitada a divulgação do comunicado conjunto.

Concluimos, portanto, que estavam presentes, na Rodada de Nova York, duas causas de interações dissociadas, enumeradas por Bouchard (1988): fluxo de informações (sigilo excessivo privou o “nível tático” de informações valiosas) e orientação inadequada em mecanismos de controle indireto (a falta de uma diretriz, que expressasse claramente a postura esperada, deixou o “nível tático” sem mecanismos de controle indireto). Avaliamos, também, que a decisão tomada pela delegação argentina diferiu da decisão esperada da JM. Assim, podemos afirmar que o “nível tático” operou dissociado dos demais níveis, quebrando a ligação vertical do modelo de interação estratificada.

4.3 Constatações do incidente “Davidoff”

Assim como na seção anterior, esta seção revisará os acontecimentos que levaram ao incidente “Davidoff” para responder à pergunta da pesquisa.

Diante do fracasso da Rodada de Nova York, a Operação “Alfa” poderia voltar a ser uma opção.

Como vimos no capítulo 3, a ideia, para a Operação “Alfa”, era adotar a mesma estratégia utilizada, em 1976, quando a Argentina instalou um observatório científico na Ilha Morell, do grupo Thule do Sul. Naquela ocasião, o RU não reagiu. A Operação seria realizada aproveitando o contrato comercial de desmonte de uma estação baleeira na Ilha de São Pedro. O proposto era a infiltração de um grupo de militares entre os trabalhadores.

O Almirante Lombardo, componente do grupo Malvinas, analisou a oportunidade da realização da Operação “Alfa” antecedendo à retomada das Malvinas. Concluiu que sua execução poderia levar, antecipadamente, a um reforço militar britânico na região. Tal reforço inviabilizaria o assalto anfíbio planejado para o início do segundo semestre de 1982, nas Ilhas Malvinas. Assim, o Almirante Lombardo sugeriu ao Almirante Anaya que a Operação “Alfa” fosse cancelada. Dessa forma, em 16 de março, a JM optou por suspendê-la.

Apesar da suspensão, o Sr. Davidoff já tinha recebido sinal verde da Marinha para o embarque no navio transporte ARA *Bahía Buen Sucesso* a fim de cumprir seu contrato de desmonte na Geórgia do Sul. Assim, seus trabalhadores, desde 11 de março, se encontravam a caminho da Ilha de São Pedro.

Como vimos no capítulo 3, ao chegarem na Ilha, içaram uma bandeira argentina e realizaram disparos de arma de fogo. Os britânicos da BAS reportaram ao governo britânico a presença de militares entre os trabalhadores do Sr. Davidoff.

Em seus relatos, constantes no Informe Rattenbach, o Almirante Anaya afirma que não existia pessoal militar entre os trabalhadores. Entretanto, Cardoso *et al.* (2012) afirmam que o Almirante Lombardo, ao solicitar informações sobre o incidente ocorrido na Geórgia do Sul, deparou-se com um documento que citava a existência, entre os trabalhadores, de elementos da

Marinha. Ao analisar os nomes dos trabalhadores, identificou dez militares, coincidentemente os mesmos que ele havia selecionado para executar a Operação “Alfa” em 1981. Cardoso *et al.* (2012) prosseguem afirmando que alguns dos atores envolvidos no evento acreditavam que o incidente foi fruto de um comportamento autônomo do Almirante Anaya em relação aos demais membros da JM.

Portanto, vemos, nesse incidente, uma deliberada ação não autorizada. O Almirante Anaya, sem o consentimento dos demais membros da JM, autorizou a Operação. Procurou, provavelmente, alcançar o que ele considerava uma melhor solução à questão Malvinas.

A presença de militares, entre os trabalhadores, foi entendida pelos integrantes da BAS como uma tentativa de invasão. Essa percepção foi transmitida ao *Foreign Office* pelo Governador das Malvinas. O Governo Thatcher, por sua vez, interpretou como um desafio por parte dos argentinos e decidiu responder por meio de uma diplomacia coercitiva, enviando o HMS *Endurance*, com os Fuzileiros Navais para a retirada, caso necessária, por meio da força, do pessoal argentino da Geórgia do Sul. Assim, diferentemente do acontecido no, já mencionado, caso das Ilhas Thule, o governo britânico, provavelmente influenciado pelos acontecimentos narrados na seção anterior, escalou a crise.

A escalada da crise, por parte dos britânicos, gerou uma sequência de ações e reações de ambos os lados. Esse conjunto levou, como vimos no capítulo 3, o governo argentino, mesmo não estando preparado, a antecipar a operação militar-naval para a ocupação das Ilhas Malvinas.

A análise cuidadosa dos acontecimentos permite que os examinemos com o propósito de constatar possíveis causas de dissociação. Além disso, promoveremos uma avaliação visando verificar se as decisões tomadas nos níveis estratégico e/ou tático foram distintas das decisões esperadas pela JM.

Desse modo, constatamos que, ao enviar militares, entre os trabalhadores, o Almirante Anaya, atuando como Comandante em Chefe da Marinha argentina (nível tático), executou uma Operação que havia sido suspensa pela JM. Mesmo sendo membro da JM, o Almirante não tinha autoridade para sobrescrever uma decisão colegiada já tomada. Assim, a Marinha desencadeou uma ação não autorizada. Dessa forma, a ação inadvertida do nível tático não era desejada pelo nível político e estava em desacordo com a estratégia da manobra de crise em curso que previa, em caso de falha das negociações, executar uma ação de *fait accompli*, empregando o Poder Naval para a ocupação das Malvinas em julho e não a Operação “Alfa”.

Concluimos, portanto, que estava presente, no incidente “Davidoff”, uma causa de interação dissociada, enumerada por Bouchard (1988), que é a deliberada ação não autorizada. Concluimos, também, que a decisão tomada pelo Almirante Anaya como Comandante em Chefe da Marinha argentina não se coadunava com as determinações da JM. Assim, podemos afirmar que o “nível tático” operou dissociado dos demais níveis, quebrando a ligação vertical do modelo de interação estratificada.

4.4 Considerações finais

Ao chegarmos ao final deste capítulo, concluimos que as interações entre os níveis político e tático se tornaram dissociadas da estratégia perseguida pela JM. Tanto na Rodada de Nova York, quanto no incidente “Davidoff”, algumas das causas para tal dissociação enumeradas por Bouchard (1988) estavam presentes. Constatamos, também, que, assim como afirma o primeiro corolário, as interações sequenciais do nível tático, na Rodada de Nova York, transmitiram uma magnitude de ameaça não desejada. De maneira análoga, o incidente “Davidoff” transmitiu, aos

britânicos, um nível de intensidade das hostilidades indesejada. Dessa forma, podemos afirmar que, nesses dois eventos, a ideia sendo transmitida ao outro lado não estava sob o controle dos líderes nacionais. Portanto, é correto afirmar, de acordo com a nossa linha de pesquisa, que, de fato, as interações entre os níveis foram dissociadas.

Como afirmamos na primeira seção, a estrutura de comando argentino era compartimentada e estratificada. A unidade de comando inexistia. Ao examinarmos esses dois casos e verificarmos as causas das dissociações (fluxo de informações e comunicações; orientações inadequadas; e deliberada ação não autorizada), concluímos que a razão delas tem raiz na divisão do poder e na subsequente inter-relação confusa dos níveis político, estratégico e tático.

5 CONCLUSÃO

Esta pesquisa buscou analisar as interações entre os níveis decisórios, no processo de tomada de decisão argentina, por ocasião da manobra engendrada durante a crise das Malvinas em 1982. Os estudos das situações apresentadas foram conduzidos no sentido de esclarecer se, nas referidas interações, estavam presentes possíveis causas de dissociações. Além disso, buscou-se, também, verificar se, em estando presentes tais causas, elas levaram a uma decisão diferente da esperada do nível político. Dessa forma, procurou-se estabelecer uma aderência entre os acontecimentos e o primeiro corolário da Teoria de Interação Estratificada em Crise, de Joseph Bouchard e, assim, atingir o propósito da pesquisa.

Para atingir tal propósito, primeiramente, no capítulo 2, discorremos sobre os conceitos de crise e de manobra de crise. Assim, pudemos afiançar que houve uma crise político-estratégica antes do conflito armado nas Malvinas. Dessa forma, sua análise, sob a ótica de Bouchard, era válida. Confirmando que a teoria poderia ser utilizada, foi necessário tecer uma breve análise das teorias de crise que antecederam o trabalho de Bouchard, bem como detalhar, no nível requerido por esta pesquisa, a Teoria da Interação Estratificada em Crise e seu primeiro corolário.

A análise das teorias de crise nos apresentou alguns aspectos importantes. O primeiro é que o emprego do Poder Militar, em manobra de crise, deve, necessariamente, ser coordenado com as ações diplomáticas. O segundo é que, no desenrolar da crise, não existem apenas as interações entre os níveis políticos dos dois lados, como poderíamos pensar em um primeiro momento. As interações se dão, também, entre os demais níveis de decisão. Assim, é essencial que o poder político possua um controle minucioso de todas as ações em curso. Dessa forma, evitar-se-ia mandar um sinal, ao lado oposto, diferente do desejado.

Neste contexto, cresce em importância a necessidade de evitar que interações dissociadas ocorram. Assim, é capital compreender suas sete possíveis causas, como enumeradas por Bouchard, de forma a adotar medidas eficazes para que elas não se concretizem. Mecanismos de delegação de comando como o “*mission command*” podem atuar nesse sentido.

No capítulo 3, procuramos examinar o contexto histórico e, dessa forma, encontrar os motivos que levaram à eclosão da crise. Pudemos apreciar que fatores internos, tais como, grave crise econômica e um regime autoritário, que apresentava sinais de esgotamento, foram os catalisadores para a crise. Na busca por perpetuar-se no poder, a JM buscou um elemento que pudesse aglutinar o país e abrandar as dificuldades internas. Nesse contexto, a questão Malvinas, incentivada pelo Almirante Anaya, foi o elemento que a JM encontrou para unir o povo argentino.

Assim, o planejamento argentino previa, inicialmente, lançar o desafio em meados de julho. Entretanto, o resultado das negociações de Nova York e, principalmente, o incidente “Davidoff” deram início a uma escalada indesejada da crise, antecipando a ocupação das Ilhas.

Assim, pudemos verificar que o incidente “Davidoff” foi o estopim e não o determinante para ocorrer a invasão das ilhas por parte da Argentina, uma vez que ela já estava planejada. No entanto, essa antecipação nos permitiu visualizar possíveis interações dissociadas entre os níveis de decisões. Dessa forma, analisamos a Rodada de Nova York e o incidente “Davidoff” no capítulo 4.

A antecipação gerou enormes dificuldades para os argentinos. As ações diplomáticas foram descoordenadas, resultando em derrotas nesse campo e um conseqüente isolamento político no cenário internacional. A percepção equivocada sobre a possibilidade de uma posição de neutralidade estadunidense é uma clara evidência das falhas apresentadas na condução da política externa argentina. A antecipação, também, não permitiu uma adequada preparação do Poder

Militar, principalmente o Poder Naval, que foi forçado a permanecer no porto após o afundamento do ARA *Belgrano*. Esses fatores contribuíram para a derrota argentina.

No capítulo 4, procuramos examinar a estrutura decisória argentina e identificamos uma estrutura altamente complexa e até mesmo confusa. Em vez de esforços conjuntos, nela estavam presentes disputas internas, causadas por rivalidades entre as Forças.

Outro fator prejudicial foi o acúmulo de função da JM com o COMIL. Este acúmulo resultou em dificuldades na interpretação dos objetivos políticos e estratégicos militares. Assim, o planejamento foi prejudicado, na medida em que os níveis de condução da guerra argentinos não seguiram a prática comum.

Ao analisar os casos concretos da rodada de Nova York e do incidente “Davidoff”, à luz do primeiro corolário da teoria da interação estratificada, pudemos atestar sua aderência aos acontecimentos citados. Identificamos que estiveram presentes três possíveis causas de interações dissociadas e, além disso, que as ações tomadas diferiam das desejadas pelo nível superior.

Comprovamos, portanto, que o corolário, no caso da crise das Malvinas em 1982, foi válido e mais, não somente para o emprego militar, mas também para as importantes ações Diplomáticas. Ações essas fundamentais para uma correta condução de uma crise político-estratégica. Dessa forma, atingimos o propósito da pesquisa. Respondemos à questão proposta de que, de fato, durante a crise estudada, houve perda de controle do líder argentino sobre as ações em curso, levando, dessa forma, a uma escalada indesejada da crise.

Concluimos, ainda, que houve uma avaliação política equivocada e inter-relação confusa dos níveis de decisão por parte da Argentina. Nesse sentido, o preparo inadequado dos meios militares argentinos, principalmente do Poder Naval, para as estratégias de crise escolhidas pela JM contribuiu para a derrota. Tal ocorrido demonstrou a dissociação que existiu entre os níveis político e estratégico militar.

Assim, o emprego do Poder Naval na manobra de crise teve como resultado a derrota, no campo político, ao demonstrar sua incapacidade de estabelecer a soberania nas Ilhas. No campo estratégico-militar, a derrota materializou-se com o afundamento do Cruzador Belgrano e a consequente internação dos demais meios nos portos.

Nesse contexto, podemos afirmar que a existência de interações dissociadas se deu em razão de uma cadeia decisória marcada por disputas entre as Forças e uma consequente falta de unidade de comando. Além disso, de uma estrutura de comando altamente estratificada e com pouca ligação vertical, justamente pela ausência de um nível estratégico, distinto do nível político.

A crise das Malvinas nos ensina que deve haver um diálogo fluido entre o nível político e os demais níveis, permitindo, assim, um correto assessoramento. Nesse sentido, é fundamental que o poder político informe aos demais níveis os objetivos que se pretende alcançar ao adotar o uso limitado da força. Assim, crescem de importância as ferramentas comando, controle e comunicações. Estas são ferramentas essenciais para que todos os níveis de decisão operem em harmonia.

A crise nos mostra, ainda, que não deve existir uma escolha excludente entre uma ação militar e uma política. Nesse sentido, é fundamental que, em uma crise político-estratégica, todas as expressões do Poder Nacional atuem de forma conjunta e coordenada.

Por fim, ao finalizarmos o trabalho, verifica-se a necessidade de aprofundar os estudos sobre os fenômenos que levam a uma escalada indesejada em uma crise político-estratégica. Com esse fito, poderíamos ampliar o estudo para as diversas expressões do Poder Nacional com a atuação sobre a crise. Além disso, pode ser interessante estudar uma outra crise mais atual, em que, além dos níveis de condução da guerra incluíssem formalmente o nível operacional, estarão disponíveis, para análise, novos mecanismos de comando e controle. Dessa forma, será possível somar resultados aos aqui encontrados para ratificarmos a total validade da teoria de Bouchard.

REFERÊNCIAS

ALLISON, Graham T.; ZELIKOW, Philip. *Essence of decision: explaining the cuban missile crisis*. New York: Longman, c1999. xii, 416 p.

ARGENTINA. Lei N° 21.256 de 24 de março de 1976. *Reglamento para el funcionamiento de la Junta Militar, Poder Ejecutivo Nacional y Comisión de Asesoramiento Legislativo*. Buenos Aires, 24 mar. 1976. Disponível em: < <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/300000-304999/303517/norma.htm> > Acesso em: 12 jun. 2020.

_____. Lei N° 13.234 de 9 de setembro de 1948. *Organización de la Nación en tiempo de guerra*. Buenos Aires, 10 set. 1948. Disponível em: < <http://www.fuerzas-armadas.mil.ar/Resena-Historica.aspx> > Acesso em: 15 jul. 2020

BOUCHARD, Joseph F. *Use of Naval Forces in Crisis: A Theory of Stratified Crisis Interaction*. Orientador: Alexander L. George. 1988. 1163 f. Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade de Stanford, Palo Alto, 1988.

BRASIL. Ministério da Defesa. *MD 51 – M-04: Doutrina Militar de Defesa*. Brasília, 2007.

_____. Estado-Maior da Armada. *EMA 305: Doutrina Militar Naval*. Brasília, 2017.

CÁNEPA, Francisco P. “*Análisis del proceso MALVINAS*” (*perspectiva: historia, poder y política*). Documento de Investigación Número 24 Universidade del CEMA, Buenos Aires, 2003. Disponível em: < <https://ucema.edu.ar/~fpeca/textos/malvinas.pdf> > Acesso em: 12 abr. 2020.

CARDOSO, Oscar R.; KIRSCHBAUM, R.; KOOY, E. van der. *Malvinas: la trama secreta*. Edição Definitiva. Buenos Aires: Sudamericana, 2012. edição Kindle.

COGGIOLA, O. *A outra guerra do fim do mundo: As Malvinas e “Redemocratização” da América do Sul*. Revista Aurora. Marília, v. 5, n° 2, p. 169-246, jan./jun. 2012.

CONNERS, Matthew. Mission Command Is Essential to Mission Success. Proceedings Online, Annapolis, v.146/4/1.406, 2020. Disponível em: < <https://www.usni.org/magazines/proceedings/2020/april/mission-command-essential-mission-success> >. Acesso em: 10 jul. 2020.

COUTAU-BÉGARIE, Hervé. *Tratado de estratégia*. Rio de Janeiro: Diretoria do Patrimônio Histórico e Documentação da Marinha, 2010. 410p.

FRANKS, Oliver. *Falkland Islands Review: Report of a Committee of Privy Counsellors*. Londres, 1983. Disponível em: <<https://www.margarethatcher.org/document/109481>> Acesso em: 27 jul. 2020.

FREEDMAN, Lawrence. *Classical Military Strategy*. In: Current Strategy Forum, 2014, Newport, Rhode Island, Apresentação..., Newport: U.S. Naval War College, 2012. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=wKRSh888go>>. Acesso em: 25 jun. 2020.

_____. *The Official History of the Falklands, Vol 1 The Origins of the Falklands Conflict*. ed. 1. Londres: Routledge, 2007. 272 p.

FREEDMAN, L; GAMBA, V. *Signals of War*. Princeton: Princeton University Press, 1991. p. 512.

GEORGE, Alexander L. *Avoiding War: Problems of Crisis Management*. Colorado: Westview Press, Inc., 1991. 590 p.

GUSTAFSON, Lowell S. *The Sovereignty Dispute Over the Falkland (Malvinas) Islands*. Oxford: Oxford University Press, 1988, 268 p.

HASTINGS, Max; JENKINS, Simon. *The battle for the Falklands*. New York ; London: W. W. Norton, 1983. ix, 399 p..

HOUBEN, Marc. *International Crisis Management, The approach of European states*. Londres: Routledge, 2005. 315 p.

LOMBARDO, Juan J. *Malvinas: errores, anécdotas y reflexiones*. Buenos Aires; 1989. 157p.

NIETZEL, Scott C. *The Falklands War: Understanding the Power of Context in Shaping Argentine Strategic Decisions*. 2007. 87 f. Dissertação (Mestrado em Assuntos de Segurança Nacional), Naval Postgraduate School, Monterey, 2007.

PAUL, T. V. *Asymmetric Conflicts: War Initiation by Weaker Powers*. Cambridge: Universidade de Cambridge, 1994. 262 p.

RATTENBACH, S. D. B. V. B. R. C. *Informe Rattenbach*. Buenos Aires: Ediciones Espartaco, 1983

SANTOS, Rafael M. R. *A importância da guerra das Malvinas no pensamento estratégico das Forças Armadas Brasileiras e o redirecionamento da cooperação militar com a Argentina pós-1982*. Revista NEIBA, Rio de Janeiro, v.7, n. 1, p.1-16, 2018. Disponível em: < <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/neiba/article/view/40200> >. Acesso em: 12 jun. 2020.

SARAIVA, Francisca. *A Definição de Crise das Nações Unidas, União Europeia e NATO*. Nação e Defesa, Lisboa, v.129, 5ª Série, p.11-30, 2011. Disponível em: < <https://core.ac.uk/download/pdf/62695171.pdf> >. Acesso em: 14 mai. 2020.

VIDIGAL, A.; ALMEIDA, F. E. A. de (Org.). *Guerra no mar: batalhas e campanhas que mudaram a história*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2009. 546 p.

YOFRE, Juan B. *1982: Los documentos secretos de la guerra de Malvinas/Falklands y el derrumbe del proceso*. Buenos Aires: Sudamericana, 2011. edição Kindle.