

# PUNTOS AXIALES DEL SISTEMA DE DEFENSA ARGENTINO

Los desafíos de pensar la defensa a partir  
del interés nacional

**Editado por Ezequiel Magnani y Maximiliano Barreto**

Prólogo de Jorge Battaglini

**PUNTOS AXIALES DEL SISTEMA DE DEFENSA  
ARGENTINO**

**Los desafíos de pensar la defensa a partir del  
interés nacional**

**Ezequiel Magnani y Maximiliano Barreto**

Editores



**UNR**  
EDITORIA







Puntos axiales del Sistema de Defensa Argentino: los desafíos de pensar la defensa a partir del interés nacional / Agustina Belén Felizia ... [et al.]; compilado por Maximiliano Barreto; Ezequiel Magnani. - 1a ed. - Rosario: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2020. Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-987-702-419-7

1. Defensa. 2. Geopolítica. I. Felizia, Agustina Belén. II. Barreto, Maximiliano, comp. III. Magnani, Ezequiel, comp.  
CDD 355.00982

**Editores:** Ezequiel Magnani y Maximiliano Barreto

**Maquetación:** Maximiliano Barreto

**Diseño de tapa y contratapa:** Lucas Barreto

\*La ilustración de la tapa fue adquirida en *Depositphotos Inc.*

**Marco Institucional:**

Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario



Directora: Sabrina Benedetto

Riobamba 250 Bis, Monoblock N° 1 CUR, Rosario, Santa Fe, Argentina



**UNR**  
EDITORA

**Editorial:**

UNR Editora

Directora Nadia Amalevi

Urquiza 2050, Rosario, Santa Fe, Argentina



**Apoyo institucional:**

Fundación Meridiano

Comisión de Defensa y Seguridad Internacional

Zapiola 1045, 7°A, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

**Licencia:**



Esta obra está bajo licencia Creative Commons Atribución-  
NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es>

Rosario, noviembre de 2020

*Los capítulos y toda la información suministrada en ellos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de los editores del libro.*



**PUNTOS AXIALES DEL SISTEMA DE DEFENSA  
ARGENTINO**  
**Los desafíos de pensar la defensa a partir del  
interés nacional**

**Ezequiel Magnani y Maximiliano Barreto**  
**Editores**



**FUNDACIÓN  
MERIDIANO**



# Índice

<b>Presentación</b>	11
<i>Ezequiel Magnani y Maximiliano Barreto</i>	
<b>Prólogo</b>	17
<i>Jorge Battaglini</i>	
<b>Presentación Institucional</b>	19
<i>Sabrina Benedetto</i>	
<b>Puntos Axiales</b>	
1. El sistema de defensa argentino. Aportes de la Geopolítica y las Relaciones Internacionales para su conceptualización.	21
<i>Maximiliano Barreto</i>	
<b>Escenario estratégico y defensa nacional</b>	
2. Escenario de seguridad sudamericano y sus implicancias para la dimensión estratégica de la defensa nacional Argentina.	35
<i>Ezequiel Magnani</i>	
<b>Atlántico Sur Occidental</b>	
3. Acerca de la importancia del Atlántico Sur y de Malvinas como enclave geopolítico.	65
<i>Mariana A. Altieri</i>	
4. Antártida: los dilemas que enfrenta su gobernanza y los desafíos para la Argentina.	87
<i>Nicolás Zingoni Vinci</i>	
5. Malvinas - Antártida: Vinculación de cuestiones para una visión amplia de la defensa de nuestro país.	111
<i>Agustina Belén Felizia</i>	
6. La pesca y su defensa en Argentina.	129
<i>Esteban Agustín Covelli</i>	
<b>Recursos naturales y la defensa nacional</b>	
7. La Doctrina militar argentina y la defensa de los recursos naturales.	147
<i>Agustina Bertero</i>	
8. Análisis de la Política de Defensa y recursos naturales (2003-2019).	169
<i>Lilián Berardi</i>	

## **Ciberdefensa**

9. Ciberdefensa: vulnerabilidad de las Infraestructuras Críticas de un Estado virtual. 181  
*Martín Salmerón*

## **Producción para la defensa**

10. Presente y el futuro: propuestas tecnológicas, empresariales, comerciales, legales sobre el complejo tecnológico-industrial militar argentino. 197  
*Fernando Esteban Ventura y Jorge Alejandro Suárez Saponaro*

## **Reflexiones**

11. Política Exterior y Política de Defensa del Frente de Todos: apuntes para una inserción internacional en tiempos convulsos e inciertos. 213  
*Emilse Eliana Calderón*
12. Una relación compleja: Los argentinos y el territorio. Reflexiones en torno a la importancia de la conciencia territorial de los argentinos para pensar la política exterior hacia la Cuestión Malvinas. 223  
*Gustavo Eduardo García*

## Presentación

Este libro constituye el punto de partida y una toma de posición frente a un conjunto de reflexiones sobre la defensa nacional argentina que creemos imprescindible dar no solo en la academia, sino en toda la sociedad. Postergar los debates, apartarlos de nuestra vida en general, no incluirlos en nuestras aulas, no contemplarlos en las políticas públicas, no impedirá su jerarquización en la agenda mundial; jerarquización alimentada por el formidable rol de la tecnología, la escasez de recursos, las tensiones geopolíticas que vendrán y el ascenso y ocaso de los grandes poderes, entre otros. Por el contrario, ignorar estos temas nos dejará impotentes frente a su inexorable llegada a la agenda nacional, con el consecuente perjuicio de tomar decisiones tardías, equívocas y alejadas del interés nacional.

Hace un año, en el XIV Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, esta lectura nos impulsó a iniciar un diálogo. La idea, por supuesto, era materializarlo y, el presente libro, certifica ese objetivo. Cabe decir, sin ánimos de ser redundantes, que este libro es un primer paso para avanzar en futuras reflexiones. En este sentido, los debates aquí planteados no son definitivos y, claro está, no son los únicos. De todas maneras, tienen el valor de conformar lo que en el futuro recordaremos como una tarea primigenia y a la que volveremos a buscar la energía presente en toda empresa inicial.

A lo largo de más de un año de diálogo, el libro fue tomando su forma definitiva, lo cual reafirmó nuestra convicción de que el trabajo colectivo es imprescindible para crecer personalmente, para potenciar la producción individual y, sobre todo, porque permite compartir las sensaciones diversas que todo proceso editorial conlleva. En este punto, queremos agradecer a las y los autores que confiaron inmediatamente en este proyecto y cuyos capítulos nutren la presente obra. Asimismo, brindamos nuestro reconocimiento a las instituciones que nos respaldan: la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario y la Fundación Meridiano. Una mención especial merece el Rector de la Universidad de la Defensa Nacional, el Doctor Jorge Battaglino, quien prologó esta propuesta. Por último, expresamos nuestro reconocimiento a la presidenta del Concejo Municipal de Rosario, María Eugenia Schmuck, por el apoyo económico brindado.

Ahora bien, en términos de la disciplina de las Relaciones Internacionales, partiendo de un diagnóstico sobre el área de asuntos de la defensa, observamos cierta atomización en la producción académica nacional, presentándose una vacancia de abordajes integradores y con la aspiración de comprender a la defensa nacional como un todo, tal como tiene lugar en la realidad. Aunque la defensa nacional es multidimensional y analíticamente es necesario individualizar y estudiar por separado sus diversos subtemas, se requieren esfuerzos que establezcan conexiones y nos otorguen una visión global. La idea de “puntos axiales” de la defensa nacional propuesta aquí apunta a identificar analíticamente por separado los diversos subtemas asentándose, sin embargo, sobre una lógica que los vincule entre sí. Es decir, los puntos axiales constituyen la estrategia conceptual para estudiar los diferentes elementos del esquema total sin ser, por supuesto, autónomos del sistema de defensa nacional en su conjunto.

De esta manera, el presente libro constituye un primer acercamiento al estudio de los diversos puntos axiales de la República Argentina, con la intención de seguir su identificación y análisis en futuros trabajos relacionados con el sistema de defensa argentino y su vinculación geopolítica dentro del territorio nacional. La continuación de esta agenda de trabajo no constituye solamente un esfuerzo académico asociado a la profundización de un área de los estudios de defensa nacionales escasamente abordada hasta el momento, sino que tiene implicancias prácticas en la medida que posee el potencial de impactar en el diseño de las políticas públicas relativas al área de la defensa. En otras palabras, indagar respecto a los puntos axiales y aquello que en términos concretos un Estado quiere defender, no solo significa aproximarse a un área vacante en los estudios de defensa; sino también impactar, por ejemplo, en el diseño del instrumento militar. Es decir, la cantidad y la naturaleza de los puntos axiales que un Estado quiere defender condicionan la naturaleza del sistema de defensa que dicho país va a delinear para cumplir ese objetivo. Es por eso que la integración geopolítica de los puntos axiales dentro del territorio nacional de un Estado (perspectiva general) y el conocimiento específico de las características particulares de cada uno de ellos (perspectiva específica) constituyen un saber fundamental para un planeamiento estratégico exitoso en el ámbito de la defensa.

Con respecto a la dimensión metodológica del libro, el recorte temporal elegido comienza con el inicio del siglo XXI y se proyecta hasta el presente, haciendo hincapié en la relevancia actual de los temas abordados. Asimismo, los capítulos tienen una propuesta mixta, en donde las y los autores incluyen tanto un abordaje cualitativo como cuantitativo, implementando técnicas que oscilan desde el análisis de datos secundarios cuantitativos a entrevistas en profundidad. En lo vinculado a las fuentes, las mismas están divididas en referencias bibliográficas, documentos oficiales y artículos de prensa.

En función de la importancia del estudio de los puntos axiales del sistema de defensa argentino, el trabajo se estructura en siete secciones que contribuyen a un análisis detallado de cada uno de ellos. Además, los capítulos son de diversa

naturaleza, conteniendo aquellos que son de características propositivas como los que se centran en una dimensión tanto analítica como descriptiva.

La sección inicial está compuesta por el primer capítulo desarrollado por Maximiliano Barreto, el cual aporta el esquema conceptual de los puntos axiales. Sobre la base de una lectura integral de la defensa argentina tal como es sostenida en la Ley de Defensa Nacional de 1988, se recuperan una serie de nociones provenientes de la Geopolítica y se establece un puente con el concepto de sistema propuesto por Pope Atkins en las Relaciones Internacionales a los efectos de presentar a la Defensa Nacional como un sistema geopolítico. La formulación, más allá de los ejemplos con los cuales se ilustra, tiene un carácter genérico ya que busca ser un andamiaje conceptual que pueda replicarse en futuros trabajos sin agotarse aquí. Por añadidura, la condición preliminar del esquema propuesto informa sobre la aspiración de revisar en posteriores investigaciones todo lo trabajado en pos de darle una precisión conceptual densa y compleja.

La segunda sección incluye el capítulo número 2 escrito por Ezequiel Magnani, en donde se explora el escenario estratégico de seguridad sudamericano a la luz de las variables estructurales mencionadas por la Teoría de los Complejos de Seguridad Regional con el objetivo de exponer las implicancias que puede tener este escenario para la seguridad en Sudamérica. En función de ello, se mencionan aquellas cuestiones que la Argentina deberá tener en cuenta en materia de defensa nacional para consolidar su actual posicionamiento estratégico defensivo. Este trabajo se incluye en lo que puede ser denominada como la “Dimensión Estratégica de la Defensa Nacional”, ya que la misma aborda la importancia que tiene para un Estado el escenario estratégico mundial y regional en el cual se encuentra inserto a la hora de decidir cuáles son los potenciales contextos adversos que enfrenta el Estado, qué activos estratégicos debe prepararse para defender y de qué forma debe hacerlo.

La tercera sección contiene los capítulos 3, 4, 5 y 6. Los mismos abordan cuestiones relativas al sistema del Atlántico Sur Occidental, punto axial que reviste de una sustantiva importancia para la República Argentina tanto en términos estratégicos como simbólicos. En el capítulo 3, Mariana Altieri retoma el concepto de “Subsistema Malvinas” que hace referencia a las islas del Atlántico Sur Occidental y el espacio marítimo que se proyecta a su alrededor y argumenta que tal reviste una importancia geopolítica clave en el contexto de reacomodamiento del poder mundial propio del siglo XXI. En este marco, define a la Argentina como una nación bicontinental y de proyección oceánica que requiere una estrategia que contemple no solamente el derecho internacional como herramienta de reivindicación soberana, sino –y sobre todo– una política de despliegue y ocupación del Atlántico Sur a partir del desarrollo de las capacidades de la defensa nacional. El capítulo 4 desarrollado por Nicolás Zingoni Vinci versa sobre la importancia de la Antártida y de sus recursos naturales en términos estratégicos, sosteniendo que los mismos son fundamentales para un mundo que cada vez necesita mayores cantidades de materias primas para sostener a su creciente población y sus pretensiones de desarrollo económico. En

este sentido, en el capítulo retoma el interés creciente de las potencias y los países emergentes en formar parte de la administración de la Antártida y la presión que ello significa para los objetivos actuales del Tratado Antártico; en pos de analizar la importancia estratégica de la Antártida, los intereses de las grandes potencias respecto a ella, los dilemas que puede enfrentar el Sistema del Tratado Antártico y los desafíos que presumiblemente deberá hacer frente la Argentina. En este marco, el capítulo 5 de Agustina Felizia aborda la vinculación entre la cuestión de las Islas Malvinas y la cuestión Antártica, realizando un análisis de los intereses económicos y estratégicos del Reino Unido en el Atlántico Sur en su conjunto. A partir de dicho análisis, en el capítulo afirma que la defensa de nuestro país debe pensarse desde la multiplicidad de aspectos que ésta involucra y relacionando la cuestión de las Islas Malvinas con la Cuestión Antártica. Por su parte, el capítulo 6 preparado por Esteban Agustín Covelli esboza una relación poco frecuente en los estudios de defensa: aquella que se establece entre ésta y la pesca. Si bien la pesquería es una actividad netamente económica ajena a la defensa en sentido estricto, su papel respecto a los intereses del Estado argentino la convierten en un factor que debe incluirse en la planificación de la defensa.

La cuarta sección incluye a los capítulos 7 y 8 a partir de los cuales se desarrolla la importancia del punto axial vinculado a los recursos naturales presentes en la Argentina. Por un lado, el capítulo 7 de Agustina Bertero nos introduce en la temática ya que repasa el tratamiento que recibieron los recursos naturales en las doctrinas militares de Argentina desde 2003 al presente; diagnóstico fundamental para reflexionar los desafíos venideros. Por otro lado, el capítulo 8 elaborado por Lilián Berardi trabaja en torno a la prioridad que reviste la defensa de los recursos naturales en las agendas de los Estados en el siglo XXI. A partir de la justificación de dicha premisa, el capítulo analiza la Política de Defensa argentina durante el período 2003-2019 hacia los recursos naturales no renovables situados alrededor de las islas Malvinas.

La quinta sección nos invita a reflexionar sobre la ciberdefensa a través del capítulo 9 elaborado por Martín Salmerón. Las denominadas Infraestructuras Críticas, frágiles y a la vez cruciales dentro del sistema nacional de defensa, son analizadas desde un punto de vista original afirmado sobre el supuesto de que si bien podemos hablar de relaciones internacionales de un Estado sin necesidad de hablar de ciberdefensa, es imposible tratar temas de ciberdefensa sin comprender que la misma está enmarcada dentro de las relaciones internacionales de un Estado.

La sexta sección “producción para la defensa” se conforma por el capítulo escrito en coautoría por Fernando Esteban Ventura y Jorge Alejandro Suárez Saponaro. Con un carácter en alto grado propositivo, los autores observan que el complejo industrial de defensa argentino se encuentra en una delicada situación ante la falta de una estrategia definida. En este escenario, proponen una serie de reformas y líneas de acción que permitirán en el corto plazo terminar con el proceso de degradación y, en el mediano plazo, recuperar capacidades que no solo

beneficiarán a la seguridad del Estado, sino que también serán un factor importante en el desarrollo del país.

Por último, la séptima sección reúne los capítulos 11 y 12. Por su parte, Emilse Eliana Calderón reflexiona sobre la dimensión estratégico-militar de la política exterior del gobierno del Frente de Todos y su ineludible vínculo con la política de defensa. Dada la reciente llegada de esta coalición al poder en Argentina, se delinearán tres premisas básicas que dan cuenta de las características del contexto global y regional en el que asume el gobierno Alberto Fernández. Finalmente, Gustavo Eduardo García estudia la compleja vinculación que se establece entre las consideraciones territoriales y la conciencia territorial que la población argentina ha asumido históricamente. Centrándose en la cuestión Malvinas, el abordaje de este nexo aporta elementos para comprender los diseños de política exterior relativos a la soberanía argentina sobre las Islas. Justamente, este entendimiento permite divisar las falencias presentes hasta el momento en pos de tomar, en los años venideros, medidas que sean consecuentes con la reafirmación de los derechos argentinos no solo sobre las Islas Malvinas, sino también sobre los territorios marítimos que no están en disputa.

Con el pleno conocimiento de que es imposible analizar la multiplicidad de los puntos axiales en un solo libro, esperamos que el presente trabajo colectivo sea un primer paso a un análisis sistemático y reflexivo respecto de cuáles son los activos estratégicos que la República Argentina desea defender, con la intención de poder contribuir al diseño de un sistema de defensa nacional acorde a la postura estratégica de nuestro país. Si este primer paso es dado con éxito, consideramos que el presente trabajo ha cumplido su objetivo.

Ezequiel Magnani y Maximiliano Barreto  
Editores



## Prólogo

Tengo el enorme agrado de presentar esta obra colectiva que plasma la labor intelectual de jóvenes investigadores. Se trata de un libro que reflexiona sobre la defensa nacional como variable central de análisis, algo que no es habitual en la producción académica de la disciplina. En este sentido, es un promisorio intento de trascender las aproximaciones más usuales a esta temática que se focalizan en las relaciones civiles militares y su agenda de control civil, en las cuestiones de la sociología y formación militares o en la problemática de las capacidades materiales.

El libro llama la atención sobre un aspecto de la defensa nacional que considero clave para el debate académico y para la elaboración de políticas públicas: el de sus fundamentos, es decir, de los factores que determinan el grado de importancia que un estado le atribuye al resguardo de su soberanía. Esta dimensión es decisiva, pues define los recursos materiales y simbólicos que un estado le destinará a su instrumento militar. En otras palabras, se trata del nivel que permite anticipar cuán viable o sustentable es la defensa de una nación.

Se trata de un trabajo que contribuye a problematizar lo que se ha definido como la “naturalización del interés por la defensa” que experimenta argentina desde hace décadas. La naturalización supone una lógica de argumentación donde la defensa no necesita ser explicada, ya que la sola enunciación del término es suficiente para comprender su importancia y lo que se encuentra en juego, que no puede ser otra cosa que la misma supervivencia del Estado. Sin embargo, la literatura comparada ha demostrado que el interés de las sociedades por la defensa varía considerablemente, aun en los casos de estados que experimentan amenazas inminentes a su seguridad, por ello, su relevancia no debería ser presumida ni naturalizada. Este libro nos recuerda que la defensa es una dimensión de la política estatal profundamente condicionada por la historia, la cultura, la ideología, la geografía y el contexto regional e internacional; por ello, nunca podría tener el mismo peso para todos los estados. Así, estos jóvenes autores nos recuerdan los límites de esta concepción ya que en sus diversos capítulos se trasluce su interés por demostrar que la importancia de la defensa no debe ser presumida sino construida discursiva y políticamente. En este sentido, se trata de una investigación que identifica un conjunto de fundamentos que podrían contribuir a la reconstrucción del interés por la defensa en nuestro país.

Este libro, por otra parte, contribuye a la demarcación del objeto de estudio del subcampo disciplinar de los estudios sobre defensa, al permitir delimitar espacios propios de indagación y reflexión de una dimensión de la realidad social que tiene especificidad propia. Este ejercicio no se encuentra exento de desafíos sobre todo en vista de la riqueza y diversidad de las lecturas que existen sobre la defensa y, principalmente, por el hecho de que la indagación sobre el objeto de estudio, o sobre el estatus del área como campo de análisis, ha estado ausente.

En suma, se trata de un conjunto de contribuciones que explican con solidez conceptual y sencillez narrativa una serie de dimensiones muy complejas de la defensa nacional, por ese motivo se trata de un material fundamental no solo para especialistas del área sino también para docentes y estudiantes interesados en la temática. Es una obra con el potencial para favorecer la empatía del lector con la problemática de la defensa, algo indispensable para sacar a la defensa de su largo letargo.

No dejo de agradecer la oportunidad de transmitir a los lectores la satisfacción que provoca la incorporación a los temas de defensa de tantos y tan buenos jóvenes investigadores.

Jorge Battaglini  
Rector de la Universidad de la Defensa Nacional  
Investigador CONICET

## Presentación Institucional

Este libro denominado *“Puntos axiales del sistema de defensa argentino. Los desafíos de pensar la defensa a partir del interés nacional”* constituye un valioso aporte desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales al debate acerca del sistema de defensa nacional y sus desafíos. Su edición se ha gestado en el ámbito de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario donde se halla radicada la formación de grado en Relaciones Internacionales más antigua de América Latina.

A lo largo de este libro se podrá revalorizar el carácter interdisciplinar, transdisciplinar y multidisciplinar de las relaciones internacionales ya que se aprecia su constante articulación con otras disciplinas como son la economía, el derecho y la ciencia política para dar explicación a diversas cuestiones que son propias de la defensa y la seguridad nacional en su aspecto externo.

Entre los capítulos de este libro nos encontraremos con trabajos elaborados por docentes, graduados/as de la Licenciatura en Relaciones Internacionales y estudiantes del Doctorado en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, que se nuclean en Grupos de Estudios de nuestra casa como son el Grupo de Estudios Seguridad y Defensa en Sudamérica y el Grupo de Estudios sobre Malvinas. Estos ámbitos de trabajo académico y de investigación son el producto actual del trabajo de grandes docentes e investigadores que desde el siglo XX han fomentado la formación académica y de investigación en el marco de la Escuela de RRII. En este sentido, no podemos dejar de mencionar al Dr. Alfredo Bruno Bologna, uno de los referentes nacionales sobre Malvinas, quien contó con la virtud de transmitir su vocación por los temas internacionales a varias generaciones que siguen reproduciendo su legado en nuestra querida Escuela de Relaciones Internacionales.

También debemos destacar que en este libro se cuenta con el aporte de internacionalistas de otras instituciones de educación superior de nuestro país que han establecido un círculo de intercambio académico de carácter federal que se fortalece día a día a través de un trabajo silencioso y colaborativo con nuestra comunidad académica.

Celebramos esta iniciativa como una contribución a una temática de gran trascendencia y actualidad como es el sistema de defensa argentino, como así también al campo disciplinar de las Relaciones Internacionales.

Mg. Sabrina Benedetto  
Directora  
Escuela de Relaciones Internacionales



# **El sistema de defensa argentino. Aportes de la Geopolítica y las Relaciones Internacionales para su conceptualización**

Luis Maximiliano Barreto<sup>1</sup>

## **I. Introducción**

El objetivo principal del presente capítulo es brindar al lector un esquema conceptual que enmarque los restantes trabajos de este libro. La propuesta esbozada, tiene un carácter preliminar y exploratorio, por lo que será sometida en el futuro próximo a múltiples revisiones y reformulaciones, y constituye un primer acercamiento a la cuestión.

El motivo sobre el que se asienta este objetivo es la aspiración de contribuir con la difusión de una visión integral de la defensa de Argentina donde se considere al instrumento militar como un elemento central, sin que la discusión se agote en él. Es un procedimiento típico del sentido común asociar de manera inmediata y excluyente a las Fuerzas Armadas (FF.AA.) con la defensa. Jurídicamente ello tiene asidero, la ley de Defensa Nacional nos habla de una doctrina empeñada en la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las FF.AA. (Ley N° 23.554, 1988, art. 2). Sin embargo, la definición no finaliza allí.

En primer lugar, la ley vincula a la defensa con “la integración y acción de todas las fuerzas de la Nación”. Indefectiblemente, ello nos abre un abanico extenso de actores involucrados como ser el presidente de la Nación; El Consejo de Defensa Nacional; El Congreso de la Nación, el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea y el mismo Pueblo de la Nación, entre otros (Ley N° 23.554, 1988, art. 9).

En segundo lugar, conforme a su finalidad: “garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes” (Ley N° 23.554, 1988, art. 2), es evidente que cuestiones como garantizar la integridad territorial es imposible a través del empleo del instrumento militar únicamente. En lo cotidiano, este cometido se apunala con la labor de diferentes actores que mantienen el territorio nacional integrado de múltiples

---

<sup>1</sup> Profesor en Facultad Teresa de Ávila, Pontificia Universidad Católica Argentina y en Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Doctorando en RRII, UNR. Correo electrónico: maximilianobarreto@uca.edu.ar

maneras y cuya presencia es de por sí una salvaguarda. Aparece aquí, por ejemplo, la vinculación del aparato militar con las Fuerzas de Seguridad, tal como puede verse en las tareas de apoyo logístico que el primero brinda a las segundas.

En tercer lugar, por su carácter disuasivo y efectivo en términos del diseño y disposición de sus capacidades militares (Ley N° 23.554, 1988, art. 2), se observa que la defensa no solo tiene lugar cuando se repele un ataque, sino que también hay múltiples acciones a realizar en tiempos de paz.

En último lugar, la amplitud conceptual de la defensa se presenta en función de dimensión geográfica que abarca: los espacios continentales, las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los demás espacios insulares, marítimos y aéreos de la República Argentina, así como el Sector Antártico Argentino e, inclusive, los ciudadanos y bienes nacionales en terceros países, en aguas internacionales y espacios aéreos internacionales (Ley N° 23.554, 1988, art. 5).

Los elementos apuntados anteriormente, asumimos aquí, configuran una definición integral de la defensa nacional.

Ahora bien, ¿qué ocurre en el ámbito académico? Aunque se observa el empleo de definiciones concordantes con una realidad amplia de la defensa, su uso es mayormente declarativo: las definiciones tras ser enunciadas son olvidadas en el cuerpo del texto, deteniéndose en el estudio de pocas aristas. Esta utilización meramente declarativa se potencia por la acción de otros cuatro condicionantes presentes en el grueso de los estudios sobre la defensa de Argentina.<sup>2</sup>

El primero de estos condicionantes, tiene lugar en virtud de la posición escogida por el investigador frente a la famosa dicotomía especialización-diversificación. La creciente especialización de los estudios describe la postura mayoritaria. Los trabajos predominantes apuntan a profundizar el conocimiento de un tema, área concreta o una unidad analítica particularizada. Así, encontramos, por ejemplo, trabajos muy profusos y necesarios sobre el proyecto nuclear argentino; las relaciones cívico-militares; los recursos ictícolas desaprovechados en el Mar Argentino; reflexiones sobre la tensión en la región próxima a la Estación del Espacio Lejano de China y el potencial Centro de Operación y Coordinación ante Emergencias de Estados Unidos (ambos en la provincia de Neuquén); la soberanía de las Islas Malvinas; entre otros. En contraste, se ven en desventaja los abordajes que buscan tender hacia la diversificación estableciendo, por ejemplo, relaciones entre temas específicos, recurriendo al aporte multidisciplinar y brindando una visión más general. Cabe decir que esta situación, no significa expresar que los autores desconozcan la estrecha vinculación de un tema u elemento con otro; simplemente, queremos poner de relieve el desbalance que se da a favor de la especialización de la realidad, sin hacer valoraciones. En este sentido, retomamos las palabras de Singer (1961, p. 79) expresadas para otra querrela, pero igualmente válidas: ninguno de los dos modelos ofrece una representación totalmente precisa, pero cada uno es verdadero. De todas maneras, sí podemos afirmar que una postura investigativa próxima a la diversificación es coherente con el sostenimiento de

---

<sup>2</sup> Los cuatro condicionantes enumerados constituyen tipos ideales a los fines de esquematizar lo expuesto. Cabe decir que, frente a ellos, ninguna posición es subóptima, por lo cual, aquí simplemente identificaremos la postura que, mayoritariamente, se observa en los estudios. De todos modos, el hecho de que todas las posiciones sean óptimas, no impide decir que algunas de ellas presentan una afinidad relativa más alta con los abordajes integrales de la defensa. Por último, debemos admitir posiciones intermedias, a medio camino entre los polos más evidentes.

una definición de defensa tendiente a lo integral. Verbigracia, estudiar la relación entre una multiplicidad de actores, contemplar la dimensión geográfica y establecer vinculaciones con las capacidades militares que, como vimos, son algunas facetas que hacen a la defensa, conducen a estudios con mayor nivel de integralidad.

En segundo lugar y, a menudo, solapándose con el par dicotómico anterior, las aproximaciones de defensa son condicionadas por la posición del estudioso ante la distinción coyuntura-estructura. Se releva que los investigadores producen mayoritariamente trabajos coyunturales, dejando en una posición minoritaria a los abordajes estructurales, es decir a aquellos esfuerzos que atienden pautas o elementos con estabilidad relativa. Claro está, numerosos factores influyen en esta decisión: la inmediatez que exige el sistema académico, la amplitud temporal que implican los proyectos estructurales no solo en relación con el recorte temporal sino con el seguimiento de la temática, entre otros. No obstante, ello ayuda a desalentar abordajes integrales de la defensa, más afines con lo estructural que lo coyuntural. Por ejemplo, pese a que es posible sostener en un trabajo coyuntural una definición integral de defensa, un estudio estructural aporta a ese sostenimiento en un nivel más alto. Haciendo uso de las ideas de Braudel (2006, p. 3), cuanto más estructural sea el abordaje, más nos aleja del relato precipitado, dramático, de corto aliento, de lo episódico, y permite visualizar desarrollos temporalmente más amplios. Como sabemos, la producción de aviones y prototipos de la Fábrica Argentina de Aviones “Brigadier San Martín” S.A. (FAdeA) no es un proceso de pocos meses, y lo mismo podemos decir de los proyectos de cohetes como Gradicom del Centro de Investigaciones Científicas y Tecnológicas para la Defensa (CITEDEF) o los desarrollos de ARSAT (Empresa Argentina de Soluciones Satelitales Sociedad Anónima), entre otros.

La tercera condición es muy evidente en las Relaciones Internacionales (RRII) y corresponde con el lugar escogido por los académicos frente al denominado nivel de análisis: estudiar la flor o el jardín (Singer, 1961, p. 77). Esquemáticamente, las posturas se sintetizan en la opción por el sistema internacional (nivel macro, general, global) y el subsistema nacional (nivel micro, parcial, local) (Carlsnaes, 1992; Hoffmann, 1991; Hudson, 2005; Singer, 1961), existiendo posiciones intermedias (nivel meso o medio). Cabe decir que, este es un condicionamiento con una impronta política más cierta que los anteriores debido a que los estudios de nivel general-sistémico históricamente se han visto como ámbito exclusivo de los países centrales. Muy claro es el caso de Estados Unidos donde, el arribo de los estudiosos emigrados por la Segunda Guerra Mundial imprimió una visión universal al parroquialismo que caracterizaba a la ciencia social (Hoffmann, 1991, p. 23): Hans Morgenthau (1986) con *Politics Among Nations* encarna este espíritu perfectamente<sup>3</sup>. Asimismo, el llamado *mainstream* disciplinar se ha desarrollado en torno al nivel sistémico. Al respecto, vale recordar la utilidad analítica-metodológica de esta división pues siguiendo a Hoffmann (1991, p. 29), “[e]l estudio del sistema internacional nos

---

<sup>3</sup> Este condicionante no debe confundirse ni establecerse una concordancia con la opción epistemológica a favor o en contra de lo que Kepa Sodupe (2003, p. 68) menciona como teoría de la verdad como correspondencia, esto es, la posibilidad de producir teorías o explicaciones generales. Aunque también aquí las posiciones podrían simplificarse con la dicotomía general-parcial, siendo lo general el punto de vista afín a la teoría de la verdad como correspondencia y lo parcial, la postura alejada; podemos encontrar enfoques como el realismo neoclásico desarrollado por Fareed Zakaria (2000), el cual es un análisis centrado en el Estado, pero con axiomas de alcance general.

suministra un buen marco de referencia, pero nada más —precisamente porque el sistema puede muy bien poner limitaciones a los actores y darles oportunidades, pero no “dicta” su comportamiento; e inevitablemente, el estudio de los actores nos dice más sobre ellos que las interacciones (...)”. Es más, parafraseando a Fred Halliday (2006, p. 7) puede decirse que, a pesar de que ambos niveles parecen corresponderse a objetos de estudio que existen objetivamente en el mundo exterior, tal correspondencia es engañosa. No obstante, “como los planos nacional e internacional están vinculados, las teorías de ambos tipos, si es que tienen alguna ventaja, es decirnos ciertas cosas —aunque no la misma cosa— sobre el comportamiento y los resultados en ambos niveles” (Waltz, 1988, pp. 180-181). En nuestras latitudes, los abordajes del nivel sistémico escasean y, por lo común, el empleo de los producidos en el centro siempre requiere adecuaciones a una realidad para la cual no fue pensada estrictamente. Esta situación, conduce a que nuestros trabajos reporten una escala menor en cuanto al análisis del entorno. La posición ideal más próxima a las definiciones integrales de defensa es aquella que contempla todo el escenario internacional como contexto.

En último lugar, encontramos un condicionante nulamente explícito en la actualidad ya que los trabajos académicos asumen la “neutralidad valorativa” de la ciencia. De todos modos, subterráneamente pueden detectarse posiciones a favor o en contra de dicha neutralidad. Dado nuestro tema de investigación, nos interesa la posición del investigador respecto de la proyección política del país bajo estudio, la cual, en caso de desearse, puede sinterizarse en la dicotomía proyección política general-parcial (global, macro o general versus parcial, regional, medio, meso, micro, local). Aquí, también se evidencia que los proyectos de investigación de los países centrales han acompañado el desarrollo de aspiraciones de poder tendientes hacia lo global; pensemos en *America's strategy in world politics, the United States and the balance of power* de Nicholas Spykman (2007). Hoffmann, hablando de las RRII en Estados Unidos a mediados del siglo XX, destaca la presencia de estudiosos que ofrecían aquello que los formuladores de políticas buscaban: exorcizar el aislacionismo, justificar una intervención permanente y global en los asuntos mundiales, racionalizar la acumulación de poder, las técnicas de intervención y los métodos de contención, etc. (1991, pp. 23:24). El sistema *in-and-outer* de gobierno no solo colocó a los académicos en los pasillos de Washington sino también en las cocinas del poder, lo cual se potenció por el rol de las “fundaciones”, puente entre la academia y los hombres de Estado (1991, pp. 25-26). A los fines de este capítulo, hay que decir que atender aspiraciones de proyección global conduce a pensar conceptualizaciones de defensa nutridas por una realidad más integral, debido a la escala política del desafío.

En resumidas cuentas, los ítems mencionados permiten clasificar a la mayoría de los estudios argentinos sobre defensa próximos a una conceptualización acotada (de la defensa): a) por su definición (presencia de definiciones amplias solo en sentido declarativo); b) por su nivel de especificidad (predominancia de estudios especializados); c) por su perdurabilidad en el tiempo (investigaciones mayormente coyunturales); d) por su nivel de análisis (estudios con alcance parcial, meso o micro) y e) según su proyección política (proyección regional o local).

En este escenario, tras haber explicitado nuestro objetivo, a continuación, revisaremos una serie de cuestiones que caracterizan a los estudios de la Geopolítica y que nos permiten describirla como un campo del conocimiento que

ha conservado una posición cercana a los abordajes integrales. Por este motivo, seguidamente, de ella obtendremos los insumos fundamentales para construir nuestra propuesta conceptual. Finalmente, dedicaremos algunas líneas a la reflexión de todo lo trabajado.

## II. Los fundamentos del aporte geopolítico

Con independencia de la posición que asumamos ante la autonomía del campo de conocimientos de la Geopolítica, cabe reconocer que la perspectiva integral es una tradición que se conserva desde el momento de su génesis, atada a la aspiración de proyección global en términos de poder. Como sabemos, nacida como espacio diferenciado de reflexión en los países imperiales, la tarea global que debían afrontar los condujo a gestar doctrinas de alcance mundial (Castagnin, 1984, p. 13) en relación con la escala planetaria de su proyección, y ello, a su vez, hizo inevitable un pensamiento global en términos de diversificación de asuntos a atender (considerar fronteras, archipiélagos, golfos, tecnología, recursos, etc.). Claro está, la impronta “global” no debe confundirse con la producción de conocimientos de validez “universales”, si bien muchos axiomas han pretendido adquirir este último rasgo en ocasiones:

[“L]a Geopolítica en su expresión concreta tiene significados distintos para cada país (...) Puede parecer esto extraño, pero, así como los juristas distinguen dentro del conjunto de normas de carácter general y objetivo que constituye el Derecho, un haz de facultades que se relacionan con el individuo en particular y al que llaman Derecho Subjetivo (...), así también los geopolíticos distinguen geopolíticas subjetivas de cada potencia. Por eso, cada doctrina lleva la marca indeleble del país en que fue generada” (Castagnin, 1984, p. 13).<sup>4</sup>

Aunque este aspecto proyectivo no persiste explícitamente en la actualidad, si lo hace su carácter estatal, es decir, su definición como una ciencia del Estado (Castagnin, 1984, p. 10). Es un campo con una (auto)conciencia clara y manifiesta de su carácter estatal y, en consecuencia, presenta una conexión estrecha con el interés de Estado. Un sinnúmero de definiciones sencillas expone el decidido objetivo de nutrir al pensamiento estratégico del gobierno. Así, podemos pensar a la geopolítica como “la relación entre la geografía y la política, es decir entre las características del territorio y el arte de gobernar (Fraga, 1994, p. 20); o en una acepción más general y amplia como “la ciencia que analiza los factores geográficos, políticos, históricos poblacionales y económicos de los Estados y del ámbito internacional con el objeto de establecer objetivos y políticas de gobierno y/o acrecentar el poder” (1994, p. 33). Siguiendo esta línea, contamos con más definiciones: “ciencia que estudia la influencia de los factores geográficos en la vida y evolución de los Estados, a fin de extraer conclusiones de carácter político” (Jorge Atencio); “disciplina que estudia las necesidades de un Estado en cuando al espacio” (Otto Maull); “método de análisis en el campo de la política de Estado” (Benjamín Rattenbach); “análisis particular que usa los factores geográficos para plantear la política de Seguridad de un Estado y formular políticas adecuadas para ciertos fines justificables” (Nicholas Spykman), por mencionar algunas (Fraga, 1994, pp. 26-33).

Aunque, como afirma Castagnin (1984, p. 13) el campo geopolítico se estrecha en forma proporcional al poder efectivo de cada país, se observa que los

---

<sup>4</sup> Incluso, existen sistemas geopolíticos atentos a expectativas modestas y concretas que no alcanzan la dimensión global (Castagnin, 1984, p. 18).

estudiosos de la geopolítica nacional no han renunciado, en la medida de lo que es lógico, a reflexiones integrales. En cualquier biblioteca encontramos trabajos generales como “La República Argentina en el panorama geopolítico del mundo” (De Labougle, 1944); “Geopolítica Argentina” (Terrera, 1979); “Temas de Geopolítica Argentina” (Basail, 1983); “Visión geopolítica de la Argentina” (Fraga, 1994); “Introducción a la Geopolítica Argentina” (Isola *et al.*, 1994), con clara impronta estructural. Asimismo, ello se evidencia en las definiciones elaboradas por autores argentinos: a las ya citadas de Jorge Fraga y Jorge Atencio, podemos sumar la siguiente donde se observa el perfil estatal e interdisciplinar: “ciencia que, basada en conocimientos geográficos, históricos, sociológicos y económicos estudia en conjunto la vida y desarrollo de una masa humana organizada en un espacio geográfico determinado, analizando sus múltiples y recíprocas influencias para deducir prospectivamente objetivos y determinar proyecciones políticas” (Ángel Berra, citado por Fraga, 1994). Lo interdisciplinar, sin dudas ejemplifica la decisión de diversificar cuestiones en vez de profundizar la especialización.

En el caso de Argentina, la crítica de los geopolitólogos al llamado “mapa escolar defectuoso”, difundido durante el grueso de nuestra historia, expresa la proximidad con una visión tendiente a lo integral. En este sentido, el mapa 1 expuesto a continuación no brinda una idea fácilmente asimilable del total del espacio nacional, representando al territorio de una manera discontinua e incompleta, con escalas diferentes (Basail, 1983, p. 21). La situación es diferente en el mapa 2.

### Mapa 1. Mapas de la República Argentina

Mapa 1



Mapa 2



Fuente: Instituto Geográfico Nacional, 2020

Si bien, el surgimiento de las RRII como disciplina posee su especificidad, como campo académico tuvo también una vocación de corte integral. En términos del nivel de análisis, si se considera como su punto de partida al ámbito de la Universidad de Gales donde se creó la cátedra Woodrow Wilson en 1919, nace ante la necesidad de reflexión sobre el fenómeno de la guerra —que había devastado civilizatoriamente a la sociedad europea (Barbé, 1995, p. 28)<sup>5</sup>. Si nos trasladamos a Estados Unidos, el dato empírico asociado al nacimiento disciplinar fue el ascenso de este país a la categoría de potencia mundial (Hoffmann, 1991, p. 20). En este sentido, el ascenso de los Estados Unidos —convertido tras la segunda guerra mundial en la única superpotencia económica, con monopolio nuclear, entre otros atributos—, fue tan impresionante que estudiar la política exterior de dicho actor significó estudiar al propio sistema internacional. La siguiente frase de Hoffmann es contundente: “[E]l crecimiento de la disciplina no puede ser separado del rol norteamericano (sic) en los asuntos mundiales después de 1945” (1991, p. 23). Por otro lado, como mencionamos línea arriba, en términos de su proyección de poder también se visualizó una vocación global, lo que condujo a producciones con un perfil estructural y diversificadas en términos de temas dada la amplitud de intereses que implica una aspiración de dominio mundial. En los centros de poder, las obras con aptitud integral, hoy en día, siguen produciéndose, pero, en nuestras latitudes esa posibilidad disminuye de manera significativa. Numerosas cuestiones desalientan la producción de este tipo. Por un lado, la propia condición subordinada o periférica de nuestros países en el escenario internacional arrastra a preocupaciones de bajo alcance y en consecuencia poca diversificación de temas. Los parámetros del sistema académico actual colaboran con la tendencia hacia la especialización, lo cual se conjuga con recursos recortados que limitan las producciones a aquellas que sean “estratégicas” para el sistema académico. Por añadidura, aunque no es aquí el espacio para debatir sobre la conformación del campo de las RRII, puede observarse que es una disciplina “ciudadanizada” (en el sentido de ser nutrida por civiles en su mayoría), lo que atenúa el contacto explícito con el Estado, a contraposición de la Geopolítica y el perfil militar de los autores nacionales. En el área de los estudios de defensa, la carencia de producciones sobre temas estratégicos desde una perspectiva integral se encuentra aún más contraída. Como ya dijimos, pese a que a nivel de la definición de defensa empleada se escogen ideas integrales, solo es a título declarativo.

En resumidas cuentas, puede afirmarse que los abordajes geopolíticos de nuestro país han conservado una mayor propensión hacia estudios integrales que las aproximaciones de las RRII. Justamente, por ello proponemos recuperar la experiencia de los estudios geopolíticos dada la conservación de un espíritu hacia lo integral.

### **III. La Defensa Nacional como sistema geopolítico**

El punto de partida que seleccionamos aquí consiste en recurrir a la idea de “factor geopolítico”, una de las expresiones mínimas de la Geopolítica, que designa una o un conjunto de circunstancias o condiciones. Extendidamente, los estudiosos los agrupan en geográficos (geografía física), históricos, poblacionales (geografía humana), económicos y políticos (Fraga, 1994, p. 17). Asimismo, otra

---

<sup>5</sup> Esta mención no contradice el reconocimiento de Barbé (1995, p. 41) acerca de que el nacimiento pleno de una teoría sistémica de las relaciones internacionales se ubica a partir de la Segunda Guerra Mundial.

clasificación frecuente es discriminarlos en factores estables y variables. A modo de ejemplo, siguiendo a Fraga (1994, p. 38) mencionamos una selección de ellos:

-factores estables:

a) espacio y sus divisiones políticas;

b) territorio: extensión, estructura física, configuración, fisiografía, etc.

c) posición geográfica: clima, situación marítima o continental, accesibilidad, zonas de fricción, etc.

d) políticas de Estado, si las hubiera.

-factores variables:

a) población, etnografía, demografía, densidad, núcleos, espacios vacíos, regímenes alimentarios y sanitarios, tasa de natalidad y mortalidad, religión, tradiciones, ideologías valores éticos, culturales, intelectuales y morales.

b) poder económico y recursos naturales, comercio, industria, finanzas, productividad, necesidad de capitales, agricultura, minería, transportes, energía, etc.

c) estructuras políticas y administrativas, defensa y seguridad.

Como vemos, el listado puede ser extenso, sin embargo ¿qué les otorga especificidad geopolítica a esos factores? Precisamente, la aptitud de producir un “influjo geopolítico”, esto es, la acción o influencia sobre los entes estatales y a los efectos causados por aquella acción o influencia (Fraga, 1994, p. 17).<sup>6</sup> Aquí es donde un factor aislado se “geopolitiza” en sentido estricto, ya que por dicha acción o influencia es susceptible de ser considerado efectivamente por los entes estatales. Cabe decir, aunque parezca una obviedad, que los factores geopolíticos e influjos se emplazan sobre el espacio, en tanto ambiente físico del país y son ambos elementos los que le añaden valor al espacio, ya que éste carece de valor por sí solo. En este sentido, el espacio como apoyatura, brinda un primer nivel de unidad a factores e influjos.

Un segundo nivel de unidad proviene de los entes estatales, específicamente, del proceso que tiene lugar al recibirse la influencia de un factor o conjunto de factores. Aunque este asunto sea complejo y para su estudio requiera acudir a los enfoques de toma de decisiones, abordajes de políticas públicas, entre otros, la noción de “apreciación geopolítica” es conveniente para visualizarlo. Entendida como el “proceso mental que se realiza con el fin de estudiar los influjos geopolíticos en un caso dado, permitiendo valorarlos, determinar su accionar y deducir las medidas de conducción política que, desde el punto de vista de estos influjos, convenga adoptar” (Atencio, p. 138), sintetiza la integración de los factores e influjos a nivel político.<sup>7</sup>

Ahora bien, ¿qué conecta al total de los factores e influjos geopolíticos? ¿qué brinda un tercer nivel de unidad? En este punto, es donde establecemos un puente entre los planteos de la Geopolítica y las RRII. En efecto, proponemos recurrir a la idea de sistema —extendida en nuestra disciplina y en otras—, sin pretender introducirnos en los debates que acarrea, como ser si es una idea útil o difusa para pensar lo internacional, si es dinámico, o si se asocia a idea de regularidad y estabilidad, o si es anárquico en el sentido lato de la palabra.

---

<sup>6</sup> Una conceptualización que en apariencia puede parecer similar, pero, claro está, posee implicancias diferentes es la idea de “estímulos geopolíticos”, entendidos como los factores geopolíticos capaces de estimular la capacidad creadora de los grupos humanos (Fraga, 1994, p. 17).

<sup>7</sup> En este punto, agradezco a Esteban Covelli por su aporte en la construcción de este segundo nivel de unidad, resumido en la inclusión del concepto de apreciación geopolítica de Jorge Atencio (1983).

Simplemente, postulamos emplear una noción de sistema que, conjugada con los aportes mencionados de la Geopolítica, nos permita avanzar hacia la conceptualización preliminar antes enunciada. Asimismo, dada la amplitud que representan las cuestiones de defensa desde un punto de vista integral, la noción de sistema tendrá utilidad organizativo-analítica. Parafraseando a Atkins (1991, p. 19), ello permitirá contribuir a la comprensión puesto que ordenará hechos aparentemente distintos en un esquema coherente susceptible de análisis. En efecto, Atkins define al sistema como “la interacción entre dos o más unidades distintas y en las consecuencias de esa interacción” (1991, p. 20). El propio autor destaca la versatilidad del concepto al expresar su posibilidad de empleo en cualquier nivel de actividad política, incluyendo sistemas subnacionales, políticas nacionales (como lo es la defensa), entre otros (1991, p. 21). Por añadidura, es una idea que permite, al interior del sistema, pensar en subsistemas, en tanto conjunto de unidades que interactúan regularmente en forma diferente del proceso total, sin ser autónomas del sistema (1991, p. 22).

Recapitulando lo dicho, el conjunto de factores e influjos geopolíticos con apoyatura en el espacio nacional constituye un todo (el sistema de defensa) ya que entre ellos se generan interacciones con consecuencias o efectos. Siendo más precisos y, matizando nuestra propuesta con lo indicado por Atkins (1991, pp. 20-21), la idea de sistema se refuerza porque determinados factores e influjos actúan como unidades separadas (diferenciación) pero, a la vez, integradas, es decir que se observa entre ellas regularidad en las relaciones, dependencia mutua y algún grado de coordinación, a fin de realizar las funciones del sistema.

Como vemos, esta idea de sistema se asienta sobre elementos de la Geopolítica pues de acuerdo con Dollfus (1982, p. 8), el espacio geográfico se presenta como el soporte de unos sistemas de relaciones, determinándose unas a partir de los elementos del medio físico y otras procedentes de las sociedades humanas.

### **Los puntos axiales del sistema defensa**

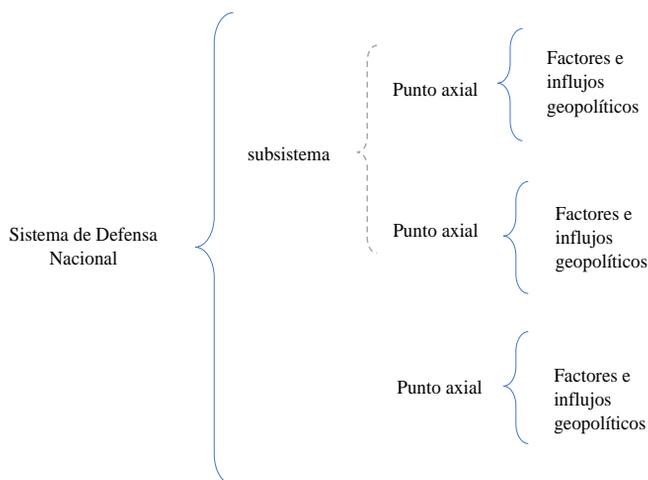
Considerando a la defensa como un sistema denominamos como “puntos axiales” a determinados factores e influjos geopolíticos que actúan de manera diferenciada, aunque integrados a partir de la regularidad de sus relaciones, la dependencia mutua existente entre ellos y cierto grado de coordinación a fin de realizar las funciones del sistema. Dado que el esquema propuesto es analítico, en gran medida, identificar un punto axial corresponde a una conveniencia (metodológica, política, etc.) fundada. Es decir que un punto axial, como todo objeto de las Ciencias Sociales, es una construcción mental que hace inteligible una porción de la realidad (y contribuye a crearla), con numerosos elementos de justificación.

Así, por ejemplo, las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes constituyen un punto axial del sistema de defensa argentino, conformado por factores geopolíticos estables (características del territorio, posición geográfica, la política de Estado de poner fin a la usurpación colonial, etc.) y variables (sus rasgos demográficos, su situación económica, sus recursos naturales, sus estructuras políticas, administrativas, defensa y seguridad de facto y de derecho). Claramente, estos factores influyen al Estado argentino y dicha acción genera efectos. Asimismo, podríamos mencionar, incluso, la presencia de los llamados estímulos

geopolíticos: recuperar la soberanía de las Islas sería uno de ellos<sup>8</sup>. El Sector Antártico Argentino, siguiendo con la lupa en el sur del país, es otro punto axial ya que cuenta con factores e influjos geopolíticos que le son propios.

Por otro lado, la posibilidad de agrupar diferentes puntos axiales nos habilita a pensar en la idea de “subsistemas”, esto es, un conjunto de unidades que interactúan regularmente en forma diferente del proceso total, sin ser autónomas del sistema. En este sentido, las Islas Malvinas y el Sector Antártico argentino, y podríamos añadir los puntos axiales que fueran necesarios, integran el subsistema Atlántico Sur. Un subsistema con base en dos continentes: el americano y antártico.

**Gráfico 1. Componentes del sistema de defensa**



Fuente: elaboración propia.

En estos ejemplos, se pone de relieve una característica presente en todos los puntos axiales del país y consecuente con nuestro planteo desde las RR.II.: la posibilidad de identificar la distinción entre lo doméstico y lo internacional, supuesto epistemológico fundamental de la disciplina (Castaño, 2003). Aunque los puntos axiales se ubican en gran medida en el “espacio interior”, es decir dentro de las fronteras nacionales, siempre tienen contacto con lo internacional. Por ejemplo, en términos geográfico-políticos, sería una ingenuidad pensar que el subsistema Atlántico Sur posee sus componentes fronteras adentro, únicamente. Por el contrario, considerar las aguas internacionales o el resto de los sectores que rodean al Sector Antártico argentino se vuelve esencial. Tal como lo afirma Atkins: los subsistemas no se atan, necesariamente, a una geografía perfectamente circunscripta (1991, p. 41). Inclusive, un punto axial puede estar constituido en su estructura fundamental por elementos más allá de lo nacional. Es el caso, de lo que podemos denominar el complejo nuclear argentino-brasileño, un punto axial conformado por factores geopolíticos variables y

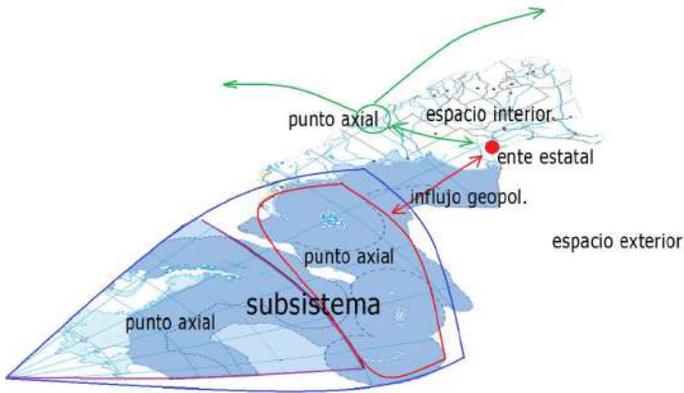
<sup>8</sup> Véase nota al pie 6.

estables con sus consecuentes influjos geopolíticos, cuya matriz se conforma por elementos bajo soberanía nacional y otros bajo soberanía brasileña. El mismo es un claro ejemplo de la llamada Geopolítica de la integración, cuya regularidad de relaciones, dependencia y coordinación se cristalizan contundentemente en la ABACC (Agencia Brasileño-Argentina para la Contabilidad y Control de Materiales Nucleares), sin agotarse en ella. Por otro lado, se pone de relieve que la naturaleza de los puntos axiales es compleja en el sentido de que, analíticamente, factores estables y variables pueden superponerse en un mismo elemento. Siguiendo con el ejemplo, la ABACC representa una política Estado para Argentina y Brasil (factor estable), pero contiene elementos de variabilidad como ser las oscilaciones a las que su administración se ve sometida por el cambio de gobiernos en ambos países.

Una estrategia para identificar las conexiones de los puntos axiales con lo internacional es emplear la conceptualización de James Rosenau de *linkage* (1973) pues la misma permite conectar los planos nacional e internacional al pensar en conductas que nacen en un ámbito (*input*) y ante las cuales se reacciona en otro (*output*). Así, el novedoso punto axial que se emplaza al interior de la provincia de Neuquén, cuenta no solo con reservas de gas no convencional, sino además con la Estación del Espacio Lejano de China y el Centro de Operación y Coordinación ante Emergencias de Estados Unidos, en vías de construcción. Sin dudas, aunque geográficamente nos encontramos en el espacio interior, *inputs* producidos en nuestro país pueden ser reactivos (*outputs*) para las mencionadas potencias y viceversa. Lo dicho, expone una consideración fundamental que hace a la defensa como concepto, al menos en Argentina. El concepto de defensa se asienta sobre la distinción entre lo interno y externo. No hay concepto de defensa posible si en algún nivel no es posible encontrar esta faceta interna-externa, al menos implícita. La defensa es un concepto interméstico siguiendo el sentido de Bayless Manning (1977): asunto profunda e inseparablemente tanto internacional como doméstico.

Por último, y en línea con lo anterior, la identificación de los puntos axiales que hacen al sistema de defensa debe complementarse con un análisis, al menos mínimo, sobre el entorno. No solo porque ello permite alcanzar la especificidad disciplinar al traslucir lo doméstico-externo, sino porque nos devela la sustancia conceptual de la defensa. La última *ratio* de los puntos axiales —en el caso argentino—, como del sistema de defensa en su conjunto, es garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la nación, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes”. Ello es una empresa que tiene razón de ser frente a una otredad.

Gráfico 2. Componentes del sistema de defensa argentino



Fuente: elaboración propia en base a mapa del Instituto Geográfico Nacional, 2020.

#### IV. Reflexiones finales

A lo largo de las líneas anteriores, quisimos dar un primer paso en la discusión sobre el lugar de los estudios sobre la defensa argentina desde una perspectiva integral. Cabe decir que los argumentos esgrimidos a favor de una mayor presencia de abordajes integrales no implican bajo ningún concepto una crítica a los estudios predominantes hoy en día. En este sentido, hemos reconocido que ambas aproximaciones —integrales y acotadas— poseen virtudes importantes. Por ejemplo, según el nivel de especificidad, los análisis acotados suelen especializarse en una cuestión por lo que son ricos en detalles y exhaustividad, aspecto que se pierde en los trabajos integrales, dado un mayor nivel de generalidad y abstracción. Como se subrayó, simplemente buscamos poner de relieve la posición minoritaria que ocupan los estudios con una visión amplia de la defensa nacional, en el sentido sostenido por la propia ley de Defensa Nacional de 1988. Al acercarnos a la bibliografía especializada sobre defensa, decrecen las investigaciones estructurales que permiten el estudio de patrones de conducta, los ajustes en las pautas de comportamiento relativamente estables, las interacciones entre elementos de diversa naturaleza; que hacen a una imagen más completa del sistema de defensa.

Frente a este escenario, acompañamos nuestra posición en el debate con una propuesta conceptual preliminar en pos de contribuir con el estudio de la defensa nacional desde una visión de conjunto. Ante un universo de datos que podría ser caótico, recuperamos la idea de sistema de Pope Atkins de las RR.II., pues nos brinda un método para determinar sistemáticamente qué hechos son pertinentes y cuáles deberían ser desechados, a la par de permitir un despliegue metódico de los datos elegidos de manera coherente y lógica. Ello sin dudas, facilita la comparación ordenada de conjuntos relacionados de fenómenos (1991, p. 19). Por otro lado, la idea de sistema aporta una dosis de parsimonia en vistas de no otorgar excesivo énfasis a un componente en desmedro de otro y hace visibles las conexiones entre diferentes elementos de la defensa nacional, aun en aquellos cuyos puntos de contactos no son explícitos.

Ahora bien, ¿por qué establecimos un puente con la Geopolítica? precisamente, por su tradición como campo de conocimiento con un elevado número de estudios con visión de conjunto. En efecto, propusimos pensar al sistema de defensa emplazado sobre el espacio nacional, constituido por puntos axiales, es decir determinados factores e influjos geopolíticos que actúan de manera diferenciada, aunque integrados a partir de la regularidad de sus relaciones, dependencia mutua y cierto grado de coordinación a fin de realizar las funciones del sistema.

Aunque este esquema preliminar debe ser sometido a futuras revisiones, nos anima a pensar a la Defensa Nacional como sistema geopolítico. Será su aplicación al momento de estudiar los diversos puntos axiales que constituyen el sistema de defensa, los subsistemas presentes en él y, por supuesto, las interacciones con el entorno, lo que indicará su utilidad y pertinencia disciplinar. Entonces, es un camino que empezamos a recorrer. Mucho queda aún por hacer.

### Referencias bibliográficas

- Atencio, J. (1983) *Qué es Geopolítica*. Buenos Aires, Argentina: Pleamar.
- Atkins, P. (1991) *América Latina en el Sistema Político Internacional*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.
- Basail, M. (1983) *Temas de geopolítica argentina*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Clio.
- Castagnin, D. (1984) Introducción. En Ancel, J. et al *Poder Global y Geopolítica* (pp. 7-36). Buenos Aires, Argentina: Editorial Pleamar
- Carlsnaes, W. (1992) The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis. *International Studies Quarterly*. Volumen 36, N° 3, pp. 245-270.
- Barbé, E. (1995) *Relaciones internacionales*. Barcelona, España: Tecnos.
- Braudel, F. (2006) La larga duración. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, N° 56, pp. 1-36.
- Castaña, P. (2003) Distinción entre lo doméstico e internacional como sustrato epistemológico de las Relaciones Internacionales. *Colombia Internacional*, N° 56-57, pp. 132-147.
- De Labougle, R. (1944) *La República Argentina en el panorama geopolítico del mundo*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Peuser.
- Fraga, J. (1994) *Visión Geopolítica de la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Instituto de Publicaciones Navales.
- Halliday, F. (2006) Las Relaciones Internacionales y sus debates. *Centro de Investigación para la paz CIP-FUHEM*.
- Hoffmann, S. (1991) *Jano y Minerva. Ensayos sobre la Guerra y la Paz*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.
- Hudson, V. (2005) Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. *Foreign Policy Analysis*, N° 1, pp. 1-30.
- Isola, E. (1994) *Introducción a la Geopolítica Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Pleamar.
- Manning, B. (1977) The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals. *Foreign Affairs*, Volumen 55, N° 2, pp. 306-324.
- Morgenthau, H. (1986) *Política Entre Las Naciones. La lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.
- Rosenau, J. (1973) Hacia el estudio de las vinculaciones nacionales-internacionales. En Rosenau, J. y Singer, D., *Sistema global, subsistemas y vinculaciones nacionales internacionales* (pp. 61-105). Buenos Aires, Argentina: Ediciones Nueva Visión.
- Singer, D. (1961) The level-of-analysis problem in International Relations. *World Politics*, Volumen 14, N° 1, pp. 77-92.
- Spykman N. (2007) *America's Strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power*. Londres, Gran Bretaña: Routledge.
- Terrera, G. (1979) *Geopolítica Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Plus Ultra.
- Waltz, K. (1988) *Teoría de la Política Internacional*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.
- Zakaria, F. (2000) *De la riqueza al poder. Los orígenes del liderazgo mundial de Estados Unidos*. Barcelona, España: Gedisa.

### Documentos oficiales

- Ley N° 23.554. Información Legislativa, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Buenos Aires, Argentina, abril de 1988.

# Escenario de seguridad sudamericano y sus implicancias para la dimensión estratégica de la defensa nacional Argentina

Ezequiel Magnani<sup>1</sup>

## I. Introducción

La defensa nacional, considerada como el conjunto de acciones que adopta un Estado para garantizar su supervivencia frente a riesgos y amenazas (Battaglino, 2010), adquiere sentido solo a partir del escenario regional dentro del cual dicho Estado se encuentra inserto. Esto es así debido a que desde el final de la Guerra Fría está teniendo lugar un proceso mediante el cual las dinámicas de seguridad propias del nivel sistémico vienen siendo reemplazadas por el aumento de la importancia de las dinámicas de seguridad de carácter regional, ya que estas últimas comienzan a ser más relevantes en términos de las potenciales consecuencias lesivas que suponen para los Estados (Lake & Morgan, 1997, p.6). En ese sentido, éstos comienzan a darle un rol más relevante a la apreciación de su propio escenario regional, ya que es a partir de allí –debido a la fuerte territorialidad de las dinámicas de seguridad– desde donde pueden venir los principales riesgos y amenazas (Buzan & Waever, 2003, p.29).

En este marco, Sudamérica aparece en la actualidad como una certeza incompleta para el Estado argentino y su dimensión estratégica en materia de defensa. Por un lado, el continente sudamericano se presenta como un escenario de baja incertidumbre al ser considerado como una zona de paz estable, en donde el *statu quo* es aceptado, hay un consenso normativo firme respecto a lo nocivo que es resolver disputas mediante la utilización de la fuerza y, además, los Estados de la región son en su mayoría democráticos (Kacowicz, 1998; Battaglino, 2012, p.145). A su vez, es una región con un amplio desarrollo normativo en materia de normas de paz y seguridad, lo que contribuye a la certidumbre regional en la medida que las normas generan expectativas comunes de comportamiento e influyen y moldean la conducta de los Estados de la región (Kacowicz, 2005). Por otro lado, sin embargo, hay indicadores que muestran que

---

<sup>1</sup> Polítologo por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Coordinador de la Comisión de Defensa y Seguridad Internacional de la Fundación Meridiano de Estudios Internacionales y Política Exterior. Investigador (UBA) y Profesor en la Universidad de Ezeiza y la Universidad Torcuato Di Tella. Correo electrónico: ezequielmagnani11@gmail.com.

el continente sudamericano se caracteriza en la actualidad por presentar varios focos de inestabilidad. La crisis humanitaria y migratoria en Venezuela y las tensiones que dicho país tiene con Colombia (Manetto & Singer, 10 de septiembre 2019; Fontana, 13 de septiembre 2019); el viraje de Brasil hacia una forma de inserción aquiescente con Estados Unidos y confrontativa con su principal socio regional, la Argentina (Actis, noviembre 2019); y la pasada crisis institucional de Bolivia –que incluyó el accionar de las fuerzas armadas en las disputas de carácter doméstico (Stefanoni, octubre 2019)– son algunos de los focos de inestabilidad que actualmente presenta Sudamérica e impactan en las dinámicas de seguridad de los Estados de la región. A su vez, este escenario se caracteriza por la ausencia de instituciones regionales de seguridad que tengan la capacidad de generar instancias de diálogo e intercambio que puedan facilitar la gestión cooperativa de las crisis que Sudamérica exhibe en la actualidad, papel que hasta el 2018 tuvo el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) (Battaglino, 2014, p. 177; Vitelli, 2016; Bragatti, 2019).

En función de lo dicho, el presente capítulo tiene un doble objetivo. En primer lugar, analizar el escenario estratégico regional a la luz de la incipiente y progresiva inestabilidad que puede identificarse en la actual coyuntura sudamericana. A partir de la utilización de la Teoría de los Complejos de Seguridad Regional (TCSR) y la identificación de sus principales variables que caracterizan a los complejos, sostendremos el argumento de que hay indicios de cambio en algunas de las variables que definen el Complejo de Seguridad Regional (CSR) sudamericano y que los mismos generan incertidumbre en la medida que implican un desafío en la forma de gestionar las dinámicas de seguridad de la propia región. En segundo lugar, luego de la conceptualización y el análisis del escenario sudamericano, se buscará dar un panorama de los desafíos que implica dicho escenario para el Estado argentino, tanto en su rol como actor regional como en su política de defensa vinculada a la preservación de sus activos estratégicos.

## **II. Complejo de Seguridad Regional sudamericano**

Sudamérica, como cualquier otra región identificada en función de sus dinámicas de seguridad, posee variables –comunes a cualquier CSR– que la estructuran (Buzan & Waever, 2003, p.53; Buzan, 2003). En este sentido, consideramos importante identificar las siguientes: (1) la polaridad de la región a partir de la distribución de poder dentro de la misma<sup>2</sup>; (2) los patrones de amistad y enemistad entre los Estados del CSR; (3) los diferentes tipos de poder presentes en la región y, por último, (4) las dinámicas de seguridad que son propias a los Estados de la región y, consecuentemente, ayudan a diferenciar a la misma de otros CSR. A su vez, las dinámicas de seguridad mencionadas pueden ser modificadas por la penetración de un Estado proveniente de otro escenario, en donde “poderes externos realizan alineamientos de seguridad con Estados que pertenecen al CSR” (Buzan & Waever, 2003, p.46). En este marco, los valores de las variables que estructuran el CSR influyen en el orden de una determinada región, es decir, en la forma en la que los Estados manejan las dinámicas de seguridad compartidas (Morgan, 1997, p.32). A la hora de considerar el escenario sudamericano, es posible ver que la mayoría de la literatura escrita y los datos presentes hasta mediados de la segunda década del siglo XXI ilustraban un

---

<sup>2</sup> Ver Waltz (2010, p. 60-79)

estado de situación caracterizado por una progresiva consolidación del *statu quo* en cada una de las variables identificadas.

**Imagen I. Mapa de Sudamérica**



Fuente: Google mapas

### **La unipolaridad sudamericana**

La polaridad<sup>3</sup> de la región mantuvo a Brasil como el Estado mejor posicionado en la distribución de poder regional (Schenoni, 2014). Hay varios indicadores objetivos que evidencian la asimetría en atributos de poder existente entre éste y el resto de los Estados sudamericanos. Por un lado, el Banco Mundial muestra que el Producto Bruto Interno (PBI) de Brasil en el período que va del 2003 al 2018 no solo fue altamente superior que el de sus pares regionales, sino que hasta 2014 creció a tasas mucho mayores que las de ellos, llegando al punto que en el 2011 quintuplicó el de Argentina –país cuyo PBI era el segundo más grande de Sudamérica– y decuplicó el de Colombia, que tenía el tercer PBI más grande de la región. Por otro lado, el indicador poblacional del Banco Mundial también deja a entrever una gran asimetría entre Brasil y el resto de los Estados

---

<sup>3</sup> En el presente trabajo, entendemos por polaridad a la distribución de poder entre los Estados de un determinado sistema (Waltz, 2010). En este sentido, dicha distribución puede ser unipolar cuando el poder está concentrado en un solo Estado, bipolar cuando el poder está dividido en dos Estados y multipolar cuando más de tres Estados tienen una porción considerable del poder distribuida entre ellos. A su vez, hay autores que complejizan el análisis de los distintos tipos de polaridad introduciendo los conceptos de “multipolaridad balanceada” y “multipolaridad desbalanceada”. Ver Mearsheimer (2014, p. 334-359).

sudamericanos, ya que a lo largo del período 2003-2018 acrecentó la diferencia de más de 140 millones de habitantes que mantenía con Colombia, que era el segundo país con mayor cantidad de habitantes de la región. Ahora bien, con respecto al poder militar, los datos del *Stockholm Institute of Peace Research* (SIPRI) indican que Brasil fue el Estado que más invirtió en defensa en términos absolutos, dedicando un promedio de 25.839 millones de dólares por año entre 2003 y 2018. De esta forma, superó ampliamente a Colombia y a Chile que fueron los otros dos países que más recursos le destinaron a la defensa, invirtiendo un promedio de 8.573 y 4.686 millones de dólares por año respectivamente. Si bien los niveles de inversión en defensa no aclaran en cómo se gastan dichos montos, los datos de *Global Firepower* (2020) muestran que Brasil es el Estado que tiene mayor poder militar en lo que refiere a las principales variables –capacidad de persistencia, capacidad de maniobra estratégica y capacidad de dominio– bajo las cuales se evalúa un instrumento militar (Milia, 1965, pp.151-170).

Más allá de la presente asimetría en atributos, esto no implicó *per se* que los mismos le hayan permitido a Brasil lograr sus objetivos (Tokatlian, 2013), ya que la capacidad de lograr resultados no está dada solo por la posesión de atributos de poder, sino que también hay que considerar la voluntad que tiene cada Estado de utilizar los mismos y asumir los costos que ello implica (Keohane, 2005).

### **Un poder regional con voluntad autonómica**

Brasil puede ser caracterizado como un Estado dentro del CSR sudamericano que actuó como poder regional<sup>4</sup>, teniendo como uno de sus máximos logros el hecho de haber obtenido el consenso de todos los países sudamericanos para crear el CDS. A su vez, dicho consejo se caracterizó por ser una alianza de seguridad cooperativa, visión que en su momento propuso Brasil y se opuso al proyecto de seguridad colectiva impulsado originalmente por Venezuela (Comini, 2010; Comini, 2015; Fuccille & Rezende, 2013). En este marco, desde la creación del CDS en diciembre de 2008 hasta su parálisis en 2018, Brasil se comportó como un poder regional en búsqueda de una gran estrategia<sup>5</sup> vinculada a la lógica de la autonomía (Russell & Tokatlian, 2013). Ello lo condujo a buscar un aumento del alcance geográfico de sus relaciones exteriores, consolidar un orden regional que le permitiera manejar las dinámicas de seguridad de forma no violenta, fortalecer a Sudamérica como una zona de paz y restringir la influencia de poderes extrarregionales –principalmente Estados Unidos– en la región (Flemes & Wojczewski, 2010, p.12; Vieira de Jesus, 2012; Milani, Pinheiro & De Lima, 2017; Gardini, 2016). Esta postura ligada a la lógica autonómica que mantuvo Brasil puede verse reflejada en el Documento de Política de Defensa Nacional (DPDN) del 2005 y la Estrategia Nacional de Defensa (END) del 2009.

---

<sup>4</sup> En la clasificación sobre los tipos de poder presentes en los CSR (superpoderes, grandes poderes y poderes regionales) que Buzan & Waever realizan en su libro *‘regions and powers’*, los autores consideran a Brasil como un poder regional en la medida que “los poderes regionales definen la polaridad de un CSR dado (...) Sus capacidades cobran gran importancia en sus regiones pero no registran tanta en el nivel global” (Buzan & Waever, 2003:37) [traducción propia]. En el presente trabajo coincidimos con esta apreciación en la medida que Brasil es, por un lado, un Estado relevante para analizar tanto la distribución de poder de la región como la forma de manejar las dinámicas de seguridad del CSR sudamericano y, por otro lado, un actor que no tiene el suficiente poder como para entrar en los cálculos de polaridad del sistema internacional (como sí lo hacen el superpoder –Estados Unidos de América– y los grandes poderes –China, Rusia, Japón y la Unión Europea–).

<sup>5</sup> Ver Lidell Hart (1967).

El primero de estos documentos hace referencia a las percepciones de las amenazas que Brasil tenía para el siglo XXI –tales como los potenciales conflictos por la biodiversidad del Amazonas, las disputas por los espacios marítimos y por el agua potable– y la necesidad de profundizar el desarrollo integrado y armónico de América del Sur, en donde la cooperación regional fue identificada como una orientación estratégica defensiva (Saint Pierre, 2009, p.5). En este sentido, la DPDN definía a Sudamérica como un espacio que debía mantenerse pacífico ya que era la región dentro del cual Brasil se desenvolvía y bajo la cual debía proyectarse. En función de dichos objetivos, el documento establecía que la mejor forma para cumplirlos era aumentar los niveles de cooperación regional en materia de defensa, tanto para incrementar la confianza entre los Estados como para iniciar un proceso de modernización de su industria de defensa (Comini, 2015, p. 111). En consonancia con esto, el abordaje estratégico presentado en la DPDN percibía la hegemonía militar y económica de los Estados Unidos como algo contraproducente al proyecto regional de Brasil (Duarte Villa & Viana, 2010), mostrando ya en el 2005 la voluntad de limitar la influencia de aquel país en las dinámicas de seguridad en América del Sur. Por su parte, la END hizo un fuerte énfasis en la relación entre defensa nacional y la estrategia de desarrollo (END, 2009:1) y complementó la DPDN en la medida que identificó la necesidad de que Brasil proyecte poder de forma disuasoria. Allí se planteó el requerimiento de adquirir atributos militares que permitan llevar adelante operaciones para denegar el acceso a terceros actores a las áreas consideradas estratégicas para el Estado (END, 2009:15).

Asimismo, la presencia de Brasil como un poder regional con voluntad autónoma contribuyó a la creación de instancias que busquen mantener al margen la influencia de actores extrarregionales que, en su momento, eran percibidas como potenciales trabas a sus aspiraciones en el continente. De esta forma, Brasil buscó favorecer el abordaje íntegramente regional de las dinámicas de seguridad propias del CSR sudamericano mediante la creación del CDS (Comini, 2015, p. 111-117).

### **Zona de paz, confianza y consenso normativo**

Desde la última década del siglo XX los patrones de amistad y enemistad<sup>6</sup> entre los Estados de la región se fueron orientando cada vez más hacia esquemas alejados de la enemistad, disminuyendo paulatinamente las probabilidades de resolución de los conflictos vigentes mediante la utilización de la fuerza (Kacowicz 1998; Kacowicz 2005; Battaglino, 2012b). En función de este alejamiento de los patrones de enemistad, suele dividirse a la región sudamericana para un mejor análisis de los patrones de relacionamiento estatal. Por un lado, se identifica a la región del Cono Sur que incluye principalmente a la Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, Paraguay y Bolivia; y, por otro lado, a la región Andina, que abarca a Perú, Bolivia, Chile, Ecuador, Colombia y Venezuela.

Con respecto al Cono Sur, coincidimos con Battaglino (2012) al considerar que la región evolucionó hacia una zona de paz positiva debido a que los Estados que componen dicha subregión lograron resolver sus disputas territoriales durante la década de los 80' y 90', estrecharon sus relaciones comerciales y comenzaron procesos de cooperación que contribuyeron a eliminar las hipótesis de conflicto que determinaban sus políticas de defensa (Battaglino, 2012:145). A su vez, consideramos que las relaciones entre los tres principales países fueron y

<sup>6</sup> Ver Wendt (1999, p. 246-369).

son las que caracterizan y dan forma a la paz positiva vigente en el Cono Sur (Kacowicz, 1998, pp. 88-89). En este sentido, Argentina y Brasil pasaron de una rivalidad que data del siglo XIX y que estaba muy influenciada por doctrinas geopolíticas (Child, 1984, pp. 33; 1985, pp. 99-100) a una relación que a partir de 1979 comenzó a virar hacia una más cooperativa. Este pasaje se vio impulsado gracias a los acercamientos e incipientes señales de cooperación que tuvieron ambos Estados. Entre los más relevantes, destacamos la resolución del conflicto por la central termoeléctrica sobre Paraguay y la firma de los Acuerdos de Mendoza en septiembre de 1991 entre Argentina, Brasil y Chile; que prohibió el uso de armas químicas y biológicas. A su vez, la Declaración de Iguazú estableció la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC) y marcó el fin del dilema de seguridad entre ambos países junto con la firma en 1991 del Tratado de Asunción, la cual fijó como fecha de conformación definitiva del Mercosur el primero de enero de 1995 (Rapoport & Madrid, 2011, p.281). Por su parte, las relaciones entre la Argentina y Chile se caracterizaron en gran parte de su historia por protagonizar recurrentes tensiones diplomáticas y crisis militares debido a sus diferencias respecto a la delimitación territorial y la mutua desconfianza que ambos países se tenían. Fue solo a partir de la firma del Tratado de Paz y Amistad en noviembre de 1984 –que resolvió la disputa por la soberanía de las tres islas ubicadas en el canal de Beagle– que ambos Estados pudieron comenzar a alejarse de los patrones de relacionamiento ligados a la enemistad. En este escenario, en 1991 se firmó dentro del marco de la Organización de Estados Americanos el “Compromiso de Santiago” que fue una muestra de voluntad de los países participantes en avanzar en la eliminación de las hipótesis de conflicto, la construcción de medidas de confianza, la defensa de la democracia y el compromiso con la profundización del control civil sobre los instrumentos militares y las políticas de defensa. Este cambio en los patrones de relacionamiento se vio fuertemente complementado por la firma en 1990 del Acuerdo de Complementación Económica, ya que el mismo implicó la construcción de un gasoducto que iba de Neuquén a Santiago de Chile. En este orden de cosas, para 1991 Argentina y Chile lograron triplicar su comercio bilateral (Brooke, 1994), contribuyendo de esta forma a aumentar tanto la confianza como los costos de un conflicto armado.

La región Andina, a diferencia del Cono Sur, es una subregión en donde los Estados que la conforman no están enteramente satisfechos con el *statu quo* territorial. Según la conceptualización de zonas de paz que realiza Kacowicz (1998), podemos ver que, si bien los Estados de la región no están conformes con la distribución actual del espacio, los mismos comparten un consenso normativo respecto a la ilegitimidad de dirimir las disputas territoriales mediante la fuerza. Además, los altos niveles de intercambio comercial y la presencia casi absoluta de regímenes democráticos hacen que la guerra sea aún más improbable (Battaglino, 2012, p. 142-145). En función de estas características, Battaglino (2012) conceptualiza a la región Andina como un escenario de paz híbrida, en donde, a pesar de que los Estados no están conformes con su *statu quo*, las probabilidades de conflicto armado son bajas por la gran densidad de intercambio económico entre los países y la presencia de regímenes democráticos. A su vez, es importante considerar que los países de la región Andina también pasaron un proceso de interacción que les permitió aumentar la confianza recíproca. Tanto el desarrollo de conferencias bilaterales entre las fuerzas armadas de los países durante la década del 90´ como la firma de la Carta Andina para la Paz y la Seguridad por parte de los Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa –de los miembros de la

Comunidad Andina– contribuyeron a darle más certidumbre y previsibilidad a la subregión.

### **Dinámicas de seguridad y orden regional**

El pasaje de relaciones entre los Estados sudamericanos caracterizadas por una fuerte rivalidad a otro tipo de vínculo más relacionado con la confianza mutua implicó una parcial desaceleración de las dinámicas de seguridad asociadas al conflicto armado interestatal, llevando a los países de la región a lo que se considera como un incipiente déficit de amenazas (Buzan, 2006, p.1101). El hecho de que en la primera década los países de la región Andina hayan modernizado su instrumento militar y esto haya sido tomado por el resto de sus pares regionales como una modernización disuasiva y no como una amenaza inminente a su seguridad (Battaglino, 2008, p.34) es un indicador de la matización de las dinámicas de seguridad vinculadas a la presencia de conflicto armado interestatal. A su vez, este argumento es reforzado por el hecho de que las motivaciones de inversión en sistemas de armas de los Estados sudamericanos han estado alejadas de consideraciones vinculadas a los dilemas de seguridad con sus Estados vecinos y, en su lugar, fueron motivadas por cuestiones relativas a la apreciación estratégica, a los recursos disponibles en el presupuesto y a los niveles de atención política que tienen los temas de defensa (Battaglino, 2013).

Esta desaceleración de las dinámicas de seguridad en lo que respecta a la probabilidad de conflicto armado interestatal no implica que no haya habido casos en donde las tensiones ya presentes entre dos actores regionales hayan escalado. En este sentido, el caso entre Colombia y Venezuela muestra como las rispideces interestatales pueden estar presentes (Mijares, 2017; David, Badillo & Rodríguez, 2019) aún en un escenario caracterizado por países con regímenes democráticos, alto intercambio comercial y consenso compartido respecto a la ilegitimidad del uso de la fuerza para resolver disputas. Podemos ver otros tres casos que ejemplifican esta afirmación. El primero es la crisis derivada del repudio de los países sudamericanos –especialmente los limítrofes– a la firma de Colombia del Acuerdo Complementario para la Cooperación y Asistencia Técnica en Defensa y Seguridad en 2009, que le permitía a los Estados Unidos utilizar bases militares dentro del territorio colombiano (Chirinos, 2010). El segundo es la crisis entre Colombia y Venezuela en julio del 2010, en donde el primero denunció al segundo frente a la organización de Estados Americanos por la presunta presencia de miembros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en su territorio. Esta tensión derivó en la ruptura de relaciones diplomáticas y en un posterior apaciguamiento gracias al rol de la Unasur y el CDS (El País, 2 de marzo 2008). El tercero es la crisis diplomática que tuvo lugar en 2008 entre Colombia y Ecuador, en donde fuerzas policiales y militares colombianas entraron en territorio ecuatoriano para realizar un bombardeo en donde murieron 18 guerrilleros de las FARC, cuatro estudiantes mexicanos y un ciudadano ecuatoriano (Alandete, 22 de julio 2010).

La creación del CDS en 2008 contribuyó a la construcción de un orden regional que maneje de forma colectiva y multilateral las dinámicas de seguridad presentes en la región. Evidencia de esto es la participación del CDS en las crisis entre Colombia, Venezuela y el resto de sus vecinos por las bases estadounidenses (Flemes, Nolte, Wehner, 2011, p.119). En este marco, el CDS se caracterizó por emerger “desde una lógica de mínimos comunes denominadores, que desembocaría en un proyecto lo suficientemente abstracto como para librar de ataduras a sus miembros” (Comini, 2015, p.111). De esta forma, logró agrupar en

un mismo organismo regional de defensa a Estados con amenazas y concepciones muy disímiles de la misma, permitiendo por un lado generar rápidamente instancias multilaterales que permitan gestionar crisis de seguridad que requieran una solución rápida y, por otro lado, rutinizar encuentros ministeriales y entre equipos técnicos de todos los países de Sudamérica. Estos encuentros tuvieron como objetivo, en primer lugar, aumentar la transparencia junto con los niveles de confianza y, en segundo lugar, bajar los niveles de incertidumbre a partir de la cooperación militar, el fomento conjunto de la industria y la tecnología para la defensa, el entrenamiento y el diseño de una visión estratégica común orientada a la protección de los intereses regionales (Bragatti, 2019, p.77).

En función de esto, es posible ver que el CDS no solo tuvo como objetivo aumentar las medidas que hagan menos probables el surgimiento de tensiones interestatales, sino que también se consideró como algo muy relevante la construcción de una identidad suramericana en materia de defensa que le permita a los Estados de la región a avanzar en una visión compartida de los intereses estratégicos comunes (Estatuto CDS, 2008; Vitelli, 2013, p.55). La creación del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED) con sede en Buenos Aires es un ejemplo de estos intentos por generar una visión estratégica regional. En consecuencia, luego de su creación en 2008, puede apreciarse un proceso de reconfiguración de las amenazas regionales, en donde las hipótesis de conflicto con los Estados vecinos fueron reemplazadas por percepciones de amenaza extraregional vinculada a la protección de los recursos naturales presentes en la región (Battaglino, 2014, p.180-183; CEED, 2014:15). De esta manera, los Estados sudamericanos lograron avanzar en este período hacia un esquema de cooperación disuasiva, en donde comenzó a haber “una creciente convergencia en torno a la designación de los recursos naturales como un objeto de seguridad, lo cual fortalece el elemento disuasorio, aun sin designación de enemigos” (Vitelli, 2016, p. 744).

En este marco, la consolidación de las variables que estructuran la región sudamericana hasta mitad de la segunda década del siglo XXI –la presencia de Brasil como un poder regional con la voluntad de estabilizar y resolver los problemas de seguridad de la región siguiendo una lógica autonómica; la presencia de patrones de interacción ligados a la amistad y un marco normativo regional sólido– fueron el escenario en donde se ejecutó el proyecto de Brasil vinculado a la creación del CDS. A su vez, este organismo en conjunto con otras instituciones sudamericanas y hemisféricas fue esencial para reducir los niveles de incertidumbre en la región, permitiendo que las crisis de seguridad que surgieron durante los primeros quince años del siglo XXI sean manejadas y resueltas de forma relativamente rápida y exitosa (Weiffen, Wehner & Nolte, 2013; Martínez & Lyra, 2018; Nolte, 2018). En este sentido, hasta la parálisis del CDS en 2018 producto de la salida parcial de 6 de sus miembros<sup>7</sup>, el orden regional sudamericano estuvo caracterizado por la gestión de sus dinámicas de seguridad a través de un manejo colectivo multilateral, en donde el CDS actuó como una “organización regional que promovió y proveyó instancias de investigación, mediación, conciliación y mantenimiento de la paz, así como también un régimen para monitorear situaciones críticas o para promover el control de armas y otras restricciones” (Morgan 1997, p.35).

---

<sup>7</sup> Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú.

### **III. Aquiescencia del poderoso y vuelta a las viejas dinámicas de seguridad**

Ya comenzada la tercera década del siglo XXI, es posible ver que, si bien la distribución de poder regional y los patrones de amistad y enemistad siguen relativamente estables, hay evidencias que sugieren (1) un cambio en la estrategia de Brasil respecto a su proyecto y a su relación con los grandes poderes extrarregionales y (2) un incipiente viraje hacia las antiguas dinámicas de seguridad.

#### **La aquiescencia de Brasil y el cambio en sus aspiraciones regionales**

Desde agosto de 2016 que puede ser identificado un cambio en la forma de inserción internacional Brasil. A partir de ese momento, el poder regional sudamericano pasó de una estrategia ligada a la autonomía a otra caracterizada por lo que Russell & Tokatlian (2013) denominan “aquiescencia”. La misma tiene entre sus principales fines el lograr “apoyo de Estados Unidos para obtener dividendos materiales o simbólicos en contrapartida por la deferencia; construir un marco de convivencia estable con Washington confiando en su autorrestricción; y contar con su protección para sostener la coalición en el poder” (Russell & Tokatlian, 2013, p.162). De esta forma, el poder regional dejó de lado los objetivos identificados tanto en la DPDN como en la END para iniciar un acercamiento a los Estados Unidos.

El juicio político que tuvo lugar en mayo de 2016 contra la presidenta Dilma Rousseff (Lissardy, 12 de mayo 2016) implicó un quiebre respecto a la estrategia de inserción internacional y la apreciación del escenario regional que caracterizaban a Brasil desde principios del siglo XXI. Concluido el mismo, la asunción del vicepresidente Temer –que tuvo que atravesar por un contexto de crisis económica (Actis, 5 de septiembre 2016; Altahyde Hage & Jurkewicz Freire, 12 de mayo 2016) con caída del PBI (Pereyra Doval, 6 de junio 2016; Actis, 31 de agosto 2017)– llevó a Brasil a una reorientación de su relación con los Estados Unidos, caracterizada por un acercamiento materia de seguridad y defensa.

Cuatro hechos evidencian la relación en defensa entre Brasil y los Estados Unidos durante el gobierno de Temer. En primer lugar, el 30 de septiembre de 2016 fue celebrado el primer Diálogo entre las Industrias de Defensa de Brasil y los Estados Unidos de América en Brasilia, en donde el Ministro de Defensa del país sudamericano y la embajadora estadounidense firmaron una declaración de intenciones para ampliar la cooperación bilateral y estimular los negocios entre los sectores de defensa tanto públicos como privados. En segundo lugar, en marzo de 2017 y luego de seis años de negociación, los Departamentos de Defensa de ambos Estados concluyeron la firma de un Acuerdo de Intercambio de Información sobre Investigación y Desarrollo que permitió aumentar la colaboración en lo que respecta a nuevas tecnologías cuya aplicación está vinculada a la defensa nacional. En tercer lugar, en noviembre de 2017 Brasil auspició un ejército militar conjunto en la triple frontera de Brasil, Perú y Colombia en donde participaron las fuerzas armadas de estos tres países más la de Estados Unidos (Romano, Lajtman & García Fernández, 6 de noviembre 2017). En cuarto lugar, el 22 de mayo de 2018 se formalizó en Brasilia la creación del Foro Permanente de Seguridad Brasil-Estados Unidos, que tiene como objetivo la coordinación interagencial y desarrollo de estrategias operativas conjunta en áreas como el narcotráfico, el tráfico de armas, los delitos cibernéticos, el lavado de armas y dinero, los crímenes financieros y el terrorismo (Lajtman & Romano, 27 de mayo 2018).

Si la administración Temer se caracterizó por modificar la estrategia de inserción internacional de Brasil, la asunción de Jair Bolsonaro en 2019 llevó a una profundización de ésta. Ya la campaña electoral dejaba a entrever un estrechamiento de las relaciones con los Estados Unidos y, a su vez, un cambio de visión respecto a sus objetivos en el plano regional (Guillén Ayala, 10 de octubre 2019; Frenkel, noviembre 2018). Con respecto a la profundización de la estrategia de aquiescencia, podemos identificar 5 hechos que muestran dicha consolidación. En primer lugar, la firma en 2019 del Acuerdo de Salvaguardias Tecnológicas que le permiten a los Estados Unidos utilizar la base Alcántara para realizar lanzamientos espaciales a partir de la utilización de tecnología sensible en términos de seguridad y defensa (Lajtman, 27 de junio 2019; Departamento de Estado, 12 de abril 2019). En segundo lugar, el nombramiento en 2019 por primera vez en la historia de un militar brasileño –el general Faria Júnior– en una posición de relevancia en el Comando Sur luego de una negociación que comenzó en 2017. Dicho nombramiento del general como vicecomandante es una evidencia del acercamiento y la confianza entre las fuerzas armadas de ambos países (Rodrigues, 22 de febrero 2019). En tercer lugar, la designación de Brasil como aliado extra-OTAN por los Estados Unidos, colocando al poder regional sudamericano como un aliado militar prioritario por fuera de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, permitiéndole ser un comprador preferencial de equipos y tecnología militar y facilitando la realización de intercambios militares y la realización de ejercicios conjuntos (Bonilla, 17 de junio 2019). En cuarto lugar, la noticia de la potencial venta<sup>8</sup> del 80% de la división –más rentable– de aviones comerciales de la compañía brasileña Embraer y su fusión con la estadounidense Boeing, noticia que despertó resquemores en sectores militares de Brasil al ser Embraer una ex compañía estatal que fue uno de los pilares de la industria de defensa brasilera en lo que respecta al diseño y producción de aviones militares (Rey, 10 de julio 2018; Quesada, 26 de febrero 2019). En quinto lugar, el comunicado por parte de Brasil en enero del 2020 en donde informa su voluntad de dejar de ser parte de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), foro sucesor del Grupo de Río y que en la actualidad promueve el diálogo político entre los países de la región. Dicho foro se encuentra desde su origen alejado ideológicamente de Estados Unidos y mantiene canales de diálogo con China. En esta misma línea, entre las causas que impulsaron a Brasil a tomar esta decisión y que, además, fueron mencionadas por el Canciller brasileño, se encuentran el hecho de que la CELAC no logró resultados en la defensa a la democracia de la región y que, a su vez, daba incentivos y apoyo a regímenes no democráticos como Venezuela, Cuba y Nicaragua (Chabay, 15 de enero 2020).

El viraje de una estrategia autonómica a otra aquiescente también estuvo acompañado por un cambio en su relación con varios Estados de la región, en donde Brasil se alejó de la búsqueda de consensos regionales y se orientó a tensionar la relación con sus vecinos a partir de las constantes manifestaciones de descontento respecto a los procesos domésticos que estaban atravesando países como la Argentina y Venezuela. Con respecto al caso de su vecino del Cono Sur, el proceso electoral que atravesó el mismo en 2019 y la amplia posibilidad de triunfo del candidato peronista Alberto Fernández llevó al presidente de Brasil a amenazar con sanciones a la Argentina si su nuevo presidente tomaba medidas que impliquen un retroceso en el libre comercio. En consecuencia, la máxima

---

<sup>8</sup> Esta venta finalmente no fue consumada.

autoridad del ejecutivo brasileño mencionó la posibilidad de excluir a dicho país del Mercosur (Gosman, 23 de octubre 2019; Chabay, 28 de octubre 2019; Actis, noviembre 2019), organismo regional caracterizado por llevar el dilema de seguridad de ambos países a los niveles más bajos de toda la historia. A su vez, las tensiones con el país del Cono Sur también se hicieron presentes cuando el gobierno argentino decidió darle asilo político a Evo Morales (La Nación, 20 de diciembre 2019).

Con respecto al caso de Venezuela, desde la asunción de Temer Brasil tomó una posición crítica caracterizada ya no solamente por expresiones vinculadas a descontentos y un potencial aumento de las tensiones bilaterales, sino que también por una incipiente reformulación de las amenazas que, en sintonía con la postura de los Estados Unidos (BBC Mundo, 10 de marzo 2015), colocaba a Venezuela como un actor potencialmente lesivo para sus intereses y su seguridad. Esto queda evidenciado en la voluntad de Brasil de movilizar tropas hacia la zona de frontera con Venezuela y el pronunciamiento de discursos ambiguos y contradictorios frente a una potencial intervención militar para destituir al gobierno dictatorial de Maduro. Por un lado, la movilización de tropas fue llevada adelante por Temer, que en agosto del 2018 mencionó: “vamos a buscar el apoyo de la comunidad internacional para adoptar las medidas diplomáticas que resuelvan ese problema (...) [que]<sup>9</sup> avanzó por la frontera de varios países y amenaza la armonía de todo nuestro continente” (Ortiz, 28 de agosto 2018), reconociendo que la situación en Venezuela representa una amenaza y, en este sentido, la necesidad de emplear el instrumento militar para proteger a sus ciudadanos. En palabras de Temer: “decreté hoy el empleo de las fuerzas armadas en Roraima. Naturalmente, para ofrecer seguridad a los ciudadanos brasileños y a los inmigrantes venezolanos que huyen de su país en busca de refugio en Brasil” (Ortiz, 28 de agosto 2018). Por otro lado, la contradicción en los discursos de los funcionarios brasileños respecto a la intención de intervenir militarmente Venezuela pueden verse en las palabras pronunciadas por el diputado Eduardo Bolsonaro y el Ministro de Defensa, el general Fernando Azevedo e Silva. Mientras el primero argumentaba que “Maduro no va a salir del poder de manera pacífica [y que]<sup>10</sup> de alguna manera va a ser necesario el uso de la fuerza” (Martín, 22 de marzo 2019), el segundo sostuvo en 2019, durante la XVI Conferencia De Seguridad Internacional, el argumento de que Brasil debe abordar la crisis en Venezuela “bajo los preceptos de la constitución política de respeto a los derechos humanos, el principio de no intervención y la solución pacífica” (El Nuevo Herald, 20 de septiembre 2019).

Al mantener una estrategia aquiescente frente a los Estados Unidos, Brasil se alejó de su antiguo proyecto regional vinculado a consolidar a Sudamérica como una región con capacidad para resolver sus propias crisis de seguridad sin influencias extrarregionales. De esta forma, la ausencia de voluntad de liderazgo por parte de Brasil implicó un cambio sustantivo en una variable importante del CSR sudamericano, a saber: la conducta del Estado más poderoso del CSR frente las dinámicas de seguridad regionales.

### **Un incipiente viraje hacia las viejas dinámicas de seguridad**

El cambio de una estrategia autonómica a otra aquiescente por parte del Estado más poderoso de la región estuvo acompañado por un incipiente viraje hacia las

---

<sup>9</sup> Palabras entre corchetes agregadas por el autor.

<sup>10</sup> Palabras entre corchetes agregadas por el autor.

viejas dinámicas de seguridad que caracterizaban al CRS sudamericano antes de la creación del CDS. En este sentido, la reconfiguración de amenazas regionales identificada por su nuevo énfasis al carácter extrarregional de la misma y a los recursos naturales como objetos referentes a proteger se vio reemplazada, por un lado, por la activación de las tensiones regionales como las dinámicas de securitización entre Venezuela y sus vecinos y, por otro lado, por la proliferación de crisis domésticas con impacto en el tipo de régimen del país que las sufre, como por ejemplo Venezuela y Bolivia. Consideramos a este tipo de crisis como relevantes para las dinámicas de seguridad regionales por el hecho de que, en el estatuto del CDS (2008), los países sudamericanos reconocían la presencia de regímenes democráticos como condición necesaria para vigencia de la estabilidad en la región.

Lo anteriormente mencionado respecto a la postura de Brasil frente a la Argentina y Venezuela también supone un cambio en las dinámicas de seguridad en la región. La postura de los principales dirigentes brasileños respecto a la posibilidad de sancionar y expulsar a la Argentina del Mercosur y a la ambigua posibilidad de intervenir militarmente a Venezuela muestra una fractura regional, en donde se dejó de priorizar la construcción conjunta de una amenaza vinculada a la intervención de una potencia extrarregional para pasar a prestarle mayor atención a la situación política que se venía dando en algunos países de Sudamérica.

Las declaraciones beligerantes y rimbombantes no se circunscribieron al lado brasileño, sino que también fueron hechas por el que detenta el poder del ejecutivo venezolano. Tres menciones del mandatario venezolano indican que Brasil comenzó a ser percibido como una amenaza para Venezuela. En primer lugar, en las declaraciones que realizó en abril de 2019 en donde, hablándole a Bolsonaro, mencionó que “jamás un presidente de Brasil había amenazado con invadir a un pueblo vecino (...) hago un llamado a las fuerzas militares de Brasil a salirle al paso a la locura de Jair Bolsonaro y su amenaza de guerra contra Venezuela” (Infobae, 12 de marzo 2019), identificando a los dichos del primer mandatario brasileño como una amenaza de guerra. A su vez, en segundo lugar, a finales de diciembre de 2019 –luego de que una unidad militar al sur de Venezuela fuese atacada, robada y un efectivo del ejército asesinado– Maduro declaró tanto contra el presidente brasileño como contra el colombiano, mencionando que dicha operación contra el ejército venezolano tuvo el apoyo y “el financiamiento de Iván Duque y Jair Bolsonaro” (Quintero, 24 de diciembre 2019). En tercer lugar, en esta misma línea y con un tono más beligerante y confrontativo, en enero de 2020 Maduro mencionó que Venezuela tiene un “poder militar respetable que ha garantizado la estabilidad, la paz (...) [*y que*] quien quiera ejercer la paz tiene que prepararse para defenderla (...) y estar listo para reventar los dientes a quien ose tocar el sagrado suelo de Venezuela” (La Nación, 9 de enero 2020). Luego, identificó como amenaza al “imperialismo” relacionándolo con Estados Unidos y sus aliados en Sudamérica.

Por su parte, Colombia, histórico aliado militar de los Estados Unidos (Tickner & Morales, 2015), también es identificada por Venezuela como una potencial amenaza a sus intereses nacionales. En este sentido, las menciones del presidente venezolano muestran un aumento de las tensiones con su viejo rival. Dentro de las declaraciones se incluye la ruptura de las relaciones diplomáticas producto de una decisión de Maduro que fue comunicada en un discurso que dejó evidenciada la mala relación bilateral. En esta ocasión, sentenció que “la paciencia se agotó, no puedo seguir soportando que se preste el territorio de

Colombia para una agresión contra Venezuela, por eso he decidido romper todas las relaciones políticas y diplomáticas con el Gobierno fascista de Colombia” (BBC Mundo, 23 de febrero 2019).

En septiembre de 2019 el miembro de la Asamblea Constituyente, Pedro Carreño, argumentó que desde los Estados Unidos se estaba estigmatizando a Venezuela con el objetivo de lograr una invasión que permita el control del territorio venezolano, en donde, según él, Colombia “(sic) cual Caín de America, queriendo matar a sus hermanos, se ha prestado para constituirse en un portaaviones de los Estados Unidos, de manera tal que desde allí se realicen ataques directos a Venezuela” (Semana, 9 de octubre 2019). Con esta misma lógica, el presidente Maduro mencionó ese mismo mes que su gobierno tenía “las pruebas de cómo desde Colombia se conspira para mandar grupos terroristas a atacar servicios públicos, Poderes Públicos y a tocar objetivos civiles y militares dentro de nuestro país” (Telesur, 10 de septiembre 2019). Por último, también cabe destacar que en noviembre de 2019, durante las protestas sociales que venían ocurriendo en Colombia, el presidente venezolano declaró que tenía “información de primer orden de que se pretende un conjunto de provocaciones para un conflicto armado, para un escarceo armado en la frontera colombo-venezolana, para desviar la atención de la rebelión popular” y, en este marco, aprovechó para alertar a su instrumentado militar comunicándoles públicamente que debían estar “preparados para defender la soberanía y el derecho a la paz de Venezuela” (González, 30 de noviembre 2019).

En este escenario, actualmente la relación bilateral está lejos de recomponerse a pesar del ofrecimiento de Venezuela de restablecer las relaciones diplomáticas (Chillitupa Tantas, 30 de enero 2020). Esto es así debido al hecho de que el gobierno de Maduro no es considerado legítimo por Colombia, siendo Guaidó –el Presidente de la Asamblea Nacional– el hombre que posee dicha legitimidad. Además, a esta traba de carácter diplomático la acompaña el hecho de que Venezuela es considerada también por Colombia como una amenaza. En este sentido, el presidente Iván Duque declaró en una conferencia que dio en la *Elizabeth High School Frank J. Cicarell Academy* de Nueva Jersey que el gobierno de Maduro “no es solamente una dictadura, sino una narcodictadura que ha destruido las libertades, la prensa libre, las instituciones. Que ha lacerado a su pueblo” y que, a su vez “tiene enquistado en el centro del poder de la dictadura un cartel de drogas” (Gómez, 23 de septiembre 2019). La referencia a la relación del gobierno venezolano con los carteles de drogas refuerza la idea presente en la clase dirigente colombiana que refiere al hecho de que Venezuela le brinda recursos a las FARC. Por este motivo, se transforma para dicho sector en un país que alienta la continuación de la lucha armada en territorio colombiano, que es uno de los principales focos de inestabilidad en dicho Estado.

Si consideramos el caso de la Argentina, vemos que, si bien la administración Macri iniciada en diciembre de 2015 no implicó una percepción de enemigo estatal externo, durante su gobierno hubo un incipiente proceso de reconfiguración de amenazas que buscó reemplazar al enemigo extrarregional por el narcotráfico y el terrorismo como las nuevas amenazas para la seguridad nacional (Battaglino, 2019). Aunque esto no implicó *per se* el aumento de las tensiones bilaterales con otro Estado de la región, sí contribuyó a la fractura de Sudamérica en lo que respecta a la identificación conjunta de amenazas regionales, ya que el país se alejó de los mecanismos sudamericanos que contribuían a esta construcción colectiva de las amenazas –como el CEED– para priorizar la visión estrictamente nacional y ligada a la postura ideológica de su

gobierno. A su vez, cabe destacar que esta percepción del terrorismo y el narcotráfico como amenazas está estrechamente vinculada a la agenda de seguridad que los Estados Unidos viene manteniendo y promoviendo tanto en las instancias hemisféricas como en las estructuras de su instrumento militar dedicadas a la región sudamericana<sup>11</sup>. Por ende, esta incipiente reconfiguración de amenazas llevó al país a acercarse bilateralmente a los Estados Unidos en temas de defensa y seguridad internacional (Battaglino, 2019, p. 8-9), lo que contribuyó a socavar el rol del CDS en la medida que uno de sus principales objetivos era gestionar las dinámicas de seguridad sudamericanas sin intervención de actores extrarregionales.

Con respecto al golpe de Estado ocurrido en Bolivia (Molina, noviembre 2019; Dasso, enero 2020) en noviembre de 2019, si bien *a priori* el mismo no parece alterar los patrones de amistad de Bolivia con el resto de los países de la región –especialmente con Chile–, supone una herida al continente sudamericano ya que aleja a otro país de un régimen democrático, variable considerada como suficiente para la vigencia de la paz en una región (Kacowicz, 1998).

La vuelta a las viejas dinámicas de seguridad implicó un gran cambio respecto a los intentos del CEED por generar un interés regional a partir de la identificación como principal amenaza a una posible intervención de una potencia extrarregional, en donde el objeto referente a proteger eran los recursos naturales de Sudamérica. De esta forma, si estos intentos del CEED estaban orientados a construir una visión colectiva de las amenazas, la vuelta a las dinámicas de seguridad pasadas condujo a una fractura en dicha visión, en donde cada Estado sudamericano comenzó a identificar individualmente los riesgos y amenazas que podían cernirse sobre ellos.

#### **IV. Ausencia de un orden regional**

En el inicio de la tercera década del siglo XXI, tanto el viraje a las antiguas dinámicas de seguridad como el cambio del comportamiento de Brasil hacia una postura más aquiescente respecto a su relación con los grandes poderes y a su proyecto regional coincidieron –menos por casualidad y más por causalidad– con la paralización y pérdida de operatividad del CDS (Mijares & Nolte, 2018; Mijares, 2018). El retiro por parte de seis Estados sudamericanos de la Unasur en 2018 implicó un paso en la desintegración del proyecto brasileño de establecer a la región sudamericana como bloque geopolítico y como actor relevante en el sistema internacional (Morales, Montero & Chaves García, 2019; Bragatti, 2019). A su vez, esta situación plantea un problema en la actualidad para toda la región, ya que el CDS era una instancia de coordinación, transparencia y gestión de crisis de seguridad que en gran parte era eficaz debido a la inclusión de todos los Estados en un marco de seguridad cooperativa. En este sentido, si bien el CDS venía sufriendo problemas de operatividad (Mijares, 2011), la ausencia total de un orden regional implica la complejización del panorama de seguridad en Sudamérica debido al hecho de que se vuelve cada vez más complicado encontrar canales de diálogo y consenso para promover salidas regionales, cooperativas y consensuadas tanto a los problemas actuales como a los potenciales desafíos futuros. En este marco, la ausencia de un consenso regional respecto a cómo se

---

<sup>11</sup> Para más información, ver la Posture Statement del Comandante del Comando Sur, el Almirante Kurt W. Tidd (2018).

deben gestionar los asuntos de seguridad tienen como consecuencia el aumento de la incertidumbre en Sudamérica.

La falta de mecanismos claros sobre cómo abordar las crisis regionales puede ser evidenciada a la luz de dos acontecimientos que se sucedieron a finales de la segunda década del siglo XXI.

En primer lugar, la creación del Grupo Puebla<sup>12</sup> entre el 12 y el 14 de julio del 2019 (La Nación, 2019b) en contraposición al Grupo de Lima<sup>13</sup> ilustra una fractura regional respecto a cómo ver la inserción de Sudamérica en el sistema internacional y la resolución de los conflictos presentes en la región. Esto puede ejemplificarse en las distintas posturas que ambos grupos han tenido respecto a la crisis política en Venezuela. Por un lado, el Grupo de Lima apoyó en septiembre de 2019 la propuesta estadounidense de activar del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y, a su vez, sus miembros acordaron que las consecuencias regionales de la crisis política, social y humanitaria en Venezuela tienen para la región “un efecto desestabilizador, representando una clara amenaza a la paz y a la estabilidad” (Infobae, 11 de septiembre 2019b). Por otro lado, el Grupo Puebla en su segunda reunión del 11 de septiembre del 2019 se pronunció respecto a la crisis en Venezuela mencionando que rechazaban “cualquier intento de uso de la fuerza que (...) posibilite una intervención militar en Venezuela por parte de fuerzas extranjeras, incluida la invocación del TIAR, instrumentado arcaico para intervenciones militares en países de América Latina durante la Guerra Fría” (La Nación, 1 de noviembre 2019b). En este estado de situación, si bien estos dos foros difieren en sus posturas respecto de cómo resolver la crisis en Venezuela, son similares en el sentido de que por sí mismos ninguno resulta una plataforma de concertación aceptada por el conjunto de los principales Estados sudamericanos para avanzar en propuestas regionales concretas que permitan comenzar a resolver la crisis venezolana.

En segundo lugar, la crisis en Bolivia luego de la intervención militar en los comicios del 20 de octubre de 2019 que derivó en la renuncia del presidente y candidato Evo Morales es otra muestra de la incapacidad de los Estados sudamericanos de dar respuestas colectivas a las crisis que tienen impacto regional. El presidente de Brasil, un mes después de los fallidos comicios presidenciales en Bolivia, indicó que rechazaba la interpretación de que en dicho país tuvo lugar un golpe de Estado y se puso a disposición de las autoridades interinas del país mediterráneo, entendiendo que la renuncia de Morales contribuía a la preservación de la democracia en dicha nación (Nejamkis, 12 de noviembre 2019). Por su parte, el entonces presidente electo de Argentina Alberto Fernández no dudó en catalogar lo ocurrido en Bolivia como un golpe de Estado, pidiéndole al saliente presidente Macri que le conceda asilo político a Morales y criticando duramente el accionar de la Organización de Estados Americanos (OEA) (Rivas Molina, 13 de noviembre 2019). En consonancia con esta conducta, luego de asumir como presidente de la Argentina el 10 de diciembre, Fernández le otorgó a Morales y a su familia asilo político bajo el compromiso de no realizar declaraciones políticas durante su estadía en el país (Infobae, 12 de marzo 2019c). Con respecto a Venezuela, Maduro mostró desde un primer momento su apoyo al presidente depuesto, criticando el golpe de Estado, al gobierno interino y

---

<sup>12</sup> Foro político y académico no estatal integrado por representantes políticos de América Latina.  
<sup>13</sup> Creado a mediados del 2017 y compuesto por Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Guyana y Santa Lucía (La Nación, 4 de enero 2019c).

declarando que se estaba gestando dentro de Bolivia las condiciones para la vuelta de Morales. En resumen, el rol activo que tuvieron las Fuerzas Armadas en Bolivia durante los comicios presidenciales suscitaron una diversa variedad de posiciones oficiales respecto a lo que había sucedido. Sin embargo, el golpe de Estado en el país mediterráneo se caracterizó no solo por la ausencia de mecanismos concretos y espacios de diálogo para intentar mediar en la crisis, sino también por la ausencia de la voluntad de buscar salidas regionales *ad hoc* por parte de los principales países sudamericanos.

En este escenario, la ausencia de un orden regional que sea capaz de establecer un marco de concertación con mecanismos concretos de resolución de conflictos es un factor nocivo que aumenta los niveles de incertidumbre y tiene dos implicancias concretas para la seguridad en Sudamérica.

La primera es la atomización sudamericana y la incapacidad de los países de la región reaccionar y resolver las crisis regionales. La fragmentación de Sudamérica en grupos de actores con diferentes visiones de cómo resolver los problemas comunes contribuye a aumentar los niveles de incertidumbre regional en la medida en que ningún actor tiene previsibilidad y certeza sobre cómo se van a gestionar los conflictos y las crisis presentes y futuras. En este sentido –y a diferencia de las resoluciones conjuntas y coordinadas que tuvieron lugar en Sudamérica en la primera década del XXI–, el inicio de la tercera década del siglo encuentra a los países sudamericanos con una importante crisis sin perspectiva de resolución regional en el corto y mediano plazo. En este marco, las iniciativas y visiones contrapuestas del Grupo de Lima y el Grupo Puebla, la frágil situación social y económica en Chile (BBC Mundo, 26 de noviembre 2019b) y Ecuador (Barría, 9 de octubre 2019), la incertidumbre que conlleva la deuda Argentina (Llorente, 12 de febrero 2019) y la aquiescencia y ausencia de un proyecto regional de Brasil; muestran una región atomizada en donde no hay certeza respecto a la capacidad de resolución de la crisis venezolana. En consecuencia, no pueden ser descartados los potenciales impactos lesivos a la seguridad de los Estados –las migraciones, el traslado del instrumento militar a la frontera de los países que están atravesando una crisis, el aumento de las tensiones militares, etc– que dichos escenarios pueden tener. A su vez, la ausencia de un orden regional con capacidad de monitorear y seguir los eventos que se dan en Sudamérica junto con las delicadas relaciones bilaterales entre Venezuela y Colombia, Venezuela y Brasil; y los complejos escenarios domésticos de Chile, Bolivia y Ecuador, hacen que tampoco existan garantías de que no surja otra situación crítica con impacto regional.

Por su parte, la segunda implicancia está vinculada con los efectos que tiene la ausencia de un orden regional en la medida en que aumenta la probabilidad de injerencia unilateral de aquellos actores extrarregionales que tienen intereses y capacidad económica, militar y logística para actuar en la región. En otras palabras, la ausencia de un orden regional transforma a Sudamérica en un espacio vacío que incrementa el riesgo de intervención de los grandes poderes.

Si consideramos los actores que tienen intereses en la región y capacidad económica y militar para desplegarse en ella, es posible identificar a Estados Unidos, China y Rusia. En primer lugar, el interés de los Estados Unidos en Sudamérica no es nuevo y está estrechamente vinculado a su interés por toda la región latinoamericana en general. Sin necesidad de remontarnos a la Doctrina Monroe, la actual Estrategia de Seguridad Nacional (2017) y la posición estratégica del Comando Sur lanzada en febrero de 2018 muestran el interés estadounidense en mantener estable la región, identificando al narcotráfico, la

crisis en Venezuela, la postura díscola de Cuba y el avance de la influencia de China y de Rusia como las principales amenazas a la estabilidad en Sudamérica. En segundo lugar, autores como Lei Yu (2015) destacan que China no solo desea intensificar la cooperación económica y el comercio con los países de la región, sino que también desea “crear una `esfera de influencia´ en el tradicional `patio trasero´ de los Estados Unidos, el único superpoder en la actual jerarquía global, en retaliación para la contención y el encierro que Estados Unidos le está realizando a China” (p.1048). Este interés de China en América Latina en general se ve claramente reflejado en el documento oficial (2016) titulado “Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe”, en donde se destaca las potencialidades de una alianza considerada como estratégica y se enumeran todas las posibles áreas de cooperación. En tercer lugar, como mencionan Blank y Kim (2015), si bien la presencia de Rusia no es comparable con la de Estados Unidos en materia de influencia en las dinámicas de seguridad sudamericanas, es posible identificar dos objetivos en la política exterior rusa orientada hacia Sudamérica. Por un lado, “un objetivo primario es persuadir a los gobiernos locales y a Washington a aceptar el estatus de Rusia como un jugador global que debe ser visto como un factor que constriñe el accionar global de Washington” (p.163) y, por otro lado, el de “asegurar una posición permanente respecto a la energía, venta de armas y otros sectores económicos y militares desde donde pueda extender su influencia y desafiar a Estados Unidos en el hemisferio occidental” (p.163).

En relación a esto, es necesario tener en consideración que los Estados extrarregionales identificados están presentes en términos de seguridad en la región gracias a la permisividad de algunos Estados sudamericanos que tienen una postura aquiescente en función de sus intereses nacionales, pudiendo los mismos estar ligados tanto a cuestiones domésticas como a asuntos vinculados a percepciones de amenaza por parte de otro Estado. Los casos que más se destacan en función de la cantidad de cesiones y compras de armamento, el grado de cooperación entre agencias de defensa, la realización de ejercicios militares conjuntos y de la sintonía nacional respecto a los objetivos comunes en materia de defensa son los de Colombia y Brasil con Estados Unidos y el de Venezuela con Rusia y China.

El caso de Colombia es un ejemplo de la voluntad de un Estado medio de aceptar la presencia un gran poder extrarregional con el objetivo de resolver un problema puntual, en este caso, el del narcotráfico. En este sentido, varios académicos consideran que la relación de seguridad entre Colombia-Estados Unidos es especial y asimétrica en materia de repartición de los costos de la cooperación (Tickner, 2007; Caravajal, 2011; Tickner & Morales, 2015). Venezuela, por su parte, mantiene una estrecha relación económica y militar con los dos rivales estratégicos identificados por los Estados Unidos en su Estrategia de Seguridad Nacional del 2017, Rusia y China. Como menciona Mijares (2017), si bien la relación que dicho Estado sudamericano tiene con China es de considerable importancia, la misma tiene un fuerte contenido comercial en comparación a los vínculos que Venezuela tiene con Rusia, que se destacan por el fuerte componente militar además del económico. Por otro lado y como fue mencionado, Brasil se destacó desde el 2016 por estrechar su relación militar con Estados Unidos, llegando a ser considerado por este último como aliado extra-OTAN en 2019.

En definitiva, la ausencia de un orden regional sudamericano para gestionar los asuntos de seguridad sumado al doble juego caracterizado por (1) las

rivalidades entre Venezuela-Colombia y Brasil-Venezuela y (2) los respectivos apoyos económicos y militares extra regionales que cada uno de estos Estados sudamericanos posee y que traducen regionalmente las rivalidades estratégicas que los grandes poderes tienen a nivel global, hacen que la injerencia extrarregional no sea impensable en el actual contexto sudamericano. En este sentido, un potencial escenario futuro podría comenzar con el aumento de las tensiones bilaterales a partir de un hecho aislado y, ante la ausencia de un organismo regional para gestionar el incipiente conflicto, podría ser el punto de inicio de una escalada militar que involucre a actores extrarregionales que terminen dirimiendo parte de su disputa estratégica global en Sudamérica.

En resumen, el vacío de poder en Sudamérica –producto de la falta de un orden regional, la ausencia de liderazgo, del viraje hacia las viejas dinámicas de seguridad y de la presencia de grandes poderes con disputas estratégicas globales detrás de Colombia, Venezuela y Brasil– es un factor desestabilizador que aumenta considerablemente los niveles de incertidumbre de la región.

## **V. Implicancias del escenario sudamericano para la dimensión estratégica de la defensa nacional Argentina**

La actual ausencia de un orden regional que permita gestionar los asuntos de seguridad en Sudamérica tiene implicancias concretas para la defensa nacional de los activos estratégicos de la Argentina. En primer lugar, si tenemos en consideración que tanto el Libro Blanco de Defensa (LBD, 2015) como la Directiva Política de Defensa Nacional (DPDN, 2014) consideran al posicionamiento estratégico del país como defensivo y compuesto por una dimensión autónoma y otra cooperativa, el actual escenario sudamericano hace que, con el objetivo de fortalecer el posicionamiento estratégico defensivo del país, sea necesario prestar especial atención a la dimensión autónoma. En segundo lugar, la creciente incertidumbre hace que sea imperioso superar las barreras domésticas que impiden invertir recursos para la defensa. En este sentido, es necesario generar condiciones y realizar acciones que incentiven el interés de los políticos y la sociedad en la defensa nacional.

Con respecto al primer punto, la DPDN (2014) menciona que la Argentina “sostiene una identidad estratégica de carácter “defensivo”, de rechazo y oposición a políticas, actitudes y capacidades ofensivas de proyección de poder hacia terceros Estados” (p.8) con el objetivo “garantizar y salvaguardar de modo permanente la soberanía, la independencia y la autodeterminación de la Nación, su integridad territorial, la protección de sus recursos estratégicos y la vida y libertad de sus habitantes” (p.8). A partir de esto, la dimensión autónoma de la defensa nacional busca el

desarrollo de capacidades militares que permitan garantizar una defensa autónoma frente a cualquier agresión estatal militar externa. A través del modelo de planeamiento por capacidades el Sistema de Defensa Nacional consolida la aptitud de ejecutar, de manera independiente, la completa gama de operaciones que demandan todas las formas de agresión que se manifiestan en los conflictos convencionales de origen externo generados por actores estatales (LBD, 2015, p.36).

Por su parte, la dimensión cooperativa,

aspira a la construcción eventual de un sistema regional que trascienda los niveles de confianza mutua ya alcanzados. Para ello se propone profundizar los vínculos con los países de la región en términos de cooperación y complementariedad militar efectiva en propósitos de interés mutuo (LBD, 2015, p.37).

En función de la incertidumbre en aumento, la atomización regional y la aquiescencia del antiguo líder sudamericano, es prioritario para la Argentina fortalecer la dimensión autónoma de su sistema de defensa nacional. El actual escenario sudamericano anticipa que hay más probabilidades de que el país tenga que responder de forma solitaria en caso de un conflicto vinculado a la seguridad. La casi nula capacidad y voluntad de concertación regional que mostraron las crisis de Venezuela y Bolivia hacen que países como la Argentina tengan en consideración que, frente a una situación que amenace y/o ponga en riesgo su seguridad, probablemente no habrá mecanismos regionales que fomenten un tratamiento cooperativo a dicha amenaza. En este sentido, la identificación de los escenarios posibles, la ponderación de los activos estratégicos que el Estado desea defender y la adquisición de capacidades materiales para garantizar la dimensión autónoma de la defensa nacional deben ser una prioridad para el país. Si bien estas acciones a realizar cumplen con la necesidad de continuar realizando el planeamiento estratégico por capacidades (Eissa, 2015), la actual situación regional implica que la misma debe hacerse con mayor celeridad para poder garantizar, consolidar y adecuar el posicionamiento defensivo del país frente a los cambios en el escenario estratégico regional.

Ahora bien, el aumento de la importancia de la dimensión autónoma no tiene como consecuencia un menor peso de la dimensión cooperativa a la hora de consolidar la posición estratégica defensiva de la defensa nacional argentina. La Argentina debe participar activamente y fomentar las actividades bilaterales y multilaterales vinculadas a la resolución de crisis con el objetivo de intentar acercar posiciones entre los países sudamericanos y buscar mínimos comunes denominadores que permitan comenzar a pensar colectivamente en un nuevo orden regional de seguridad.

Con respecto al segundo punto, es importante remarcar que, desde la vuelta a la democracia, la Argentina ha tenido un déficit respecto a la inversión en materia de defensa (Battaleme, de Santibañes, 2019). En este sentido, y considerando que “la defensa es una dimensión de la política estatal profundamente condicionada por la historia, la cultura, la ideología, la geografía y el contexto regional e internacional” (Battaglino, 2015, p. 198), el presente contexto de creciente complejización del escenario estratégico sudamericano hace que sea imperiosa la necesidad de que la sociedad argentina tome conciencia de lo menester que es invertir en en defensa, ya que dicha toma de conciencia es condición de necesidad para que los políticos avancen en políticas públicas orientadas a mejorar las capacidades materiales del Estado. De esta forma, para que la comunidad le otorgue importancia a los asuntos vinculados a la defensa, es esencial que el tema se aborde no solo desde lo estrictamente vinculado a lo militar, sino que también se lo trate y debata en áreas más comunes de participación ciudadana, como por ejemplo aquellas relativas a la cultura, la ideología y la historia.

## VI. Consideraciones finales

En el presente capítulo se hizo hincapié en que la actual situación sudamericana se caracteriza por el cambio en dos variables que estructuran el escenario de seguridad. En este sentido, destacamos el cambio de la conducta de Brasil en lo que respecta a su proyecto regional y de inserción internacional junto con las transformaciones de las dinámicas de seguridad. A su vez, mencionamos que dichas variaciones se dieron en simultáneo con la parálisis del CDS, organismo que había funcionado como un ordenador regional gracias a la inclusión de todos los actores de la región y a su marco flexible de seguridad cooperativa.

En lo inmediato, tanto la transformación de estas dos variables como la ausencia de un orden regional que permita gestionarlas de forma previsible son relevantes en la medida que afecta de dos formas distintas al escenario sudamericano. Por un lado, contribuyen a atomizar la región. Por otro lado, generan un vacío de poder en Sudamérica que, al no ser ocupado por ningún Estado de la región, hace que dicho espacio geopolítico pueda terminar siendo uno de los lugares en el mundo en donde se dirima la competencia estratégica de los grandes poderes.

Ante este escenario regional complejo y adverso, la Argentina debe, por un lado, darle una mayor visibilidad a aquellos fundamentos que le permiten a los políticos ganar la aceptación de la ciudadanía a la hora de realizar inversiones en la defensa nacional y, por el otro, prestarle especial atención a la dimensión autónoma de su defensa nacional con el objetivo de consolidar su posicionamiento estratégico defensivo. En este sentido, el aumento de los niveles de incertidumbre producto de la progresiva complejización del escenario sudamericano hace que la perspectiva a futuro en términos de seguridad sea negativa y, por este motivo, es necesario el apoyo de la población para poder realizar las inversiones necesarias en materia de defensa. Por lo tanto, el Estado debe comenzar a trabajar fuertemente en impulsar la toma de conciencia sobre la importancia de dicho tema en aquellas áreas que puedan fomentar el debate. Todo esto con el objetivo de tener un impacto positivo a largo plazo en la sociedad.

Asimismo, es necesario que la Argentina comience a otorgarle mayor atención a la dimensión autónoma de su defensa nacional para garantizar su posicionamiento estratégico defensivo. Esto no significa dejar de buscar formas cooperativas en asuntos militares, por el contrario, lo que implica es dejar de dar por sentada la estabilidad de la región como un factor que incide positivamente en la posición defensiva del Estado argentino. De esta forma, reconocemos a la política internacional como dinámica, cambiante y compleja, en donde la prudencia –entendida como la maximización de beneficios y la minimización de costos– es fundamental si se quieren proteger los intereses máximos del Estado (Morgenthau, 1993).

En función de esto, la capacidad de garantizar una defensa autónoma frente a cualquier agresión estatal militar externa va a tener que ser planteada desde los futuros escenarios conflictivos que podría llegar a afrontar la Argentina junto con los activos estratégicos que consideramos que deben ser defendidos. Luego, se podrá realizar el planeamiento estratégico con una mayor claridad, ponderando qué parte del instrumento militar va a tener prioridad en función de los escenarios y activos identificados.

Sudamérica es una región que está atravesando cambios que plantean grandes desafíos en términos de seguridad para todos los Estados de la región y la Argentina no está exenta de esto. El futuro del país está inexorablemente vinculado al futuro de Sudamérica. Por este motivo, se vuelve imperioso actuar

con prudencia, lo que implica consolidar el posicionamiento defensivo adquiriendo las capacidades militares necesarias para poder actuar de forma autónoma frente a cualquier escenario adverso que amenace nuestros activos estratégicos.

## Referencias bibliográficas

- Battaglino, J. (2008). Palabras Mortales ¿Rearme y carrera armamentística en América del Sur?. *Nueva Sociedad*, 215, 23-34.
- Battaglino, J. (2010). La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable. En Gargarella, R; Murillo, M. y Pecheny, M. (Eds.), *Discutir Alfonsín* (pp. 161-184). Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Battaglino, J. (2012). The coexistence of peace and conflict in South America: toward a new conceptualization of types of peace. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 55(2), 131-151.
- Battaglino, J. (2012b). Defence in a Post-Hegemonic Regional Agenda: The Case of the South American Defence Council. En Riggirozzi, P. y Tussie, D. (Eds.), *The Rise of Post-hegemonic regionalism: The case of Latin America* (pp. 81-100). Londres, Reino Unido: Springer.
- Battaglino, J. (2013). The Determinants of Arms Spending in South America. *Journal of Politics in Latin America*, 5(2), 71-103.
- Battaglino, J. (2014). Democracia, reconfiguración de amenazas y la paz sudamericana. *Íconos Revista de Ciencias Sociales*, 51, 171-186. Doi: <http://dx.doi.org/10.17141/iconos.51.2015.1479>.
- Battaglino, J. (2015). Fundamentos Olvidados de la Política de Defensa: Reflexiones a partir del Caso Argentino. *Revista Brasileira de Estudios de Defensa*, 2(2), 197-216.
- Battaglino, J. (2019). Threat Construction and Military Intervention in Internal Security, The Political Use of Terrorism and Drug Trafficking in Contemporary Argentina. *Latin American Perspectives*, XX(XXX), pp. 1-15. Doi:10.1177/0094582X19858680
- Battaleme, J. E. & De Santibañes, F. (2019). Argentina's Defence Déficit. *Survival*, 61(4), p. 1-16.
- Blank, S. & Kim, Y. (2015). Russia and Latin America: The New Frontier for Geopolitics, Arms and Energy. *Problems of Post-Communism*, 69, pp. 159-173. Doi: 10.1080/10758216.2015.1019817
- Bragatti, M. C. (2019). Ten Years of the South American Defense Council: Regional International Security Architecture. *Geopolítica(s) Revista de estudios sobre espacio y poder*, 10(1), 69-86.
- Buzan, B. y Waever, O. (2003). *Regions and Powers*. Cambridge, Reino Unido: University Cambridge Press.
- Buzan, B. (2006). Will the 'global war on terrorism' be the new Cold War? *International Affairs*, 82 (6), 1101-1118.
- Canto, M. B., Eissa, S. & Gastaldi, S. (2015). Postura Estratégica y Planeamiento para la defensa en la República Argentina. Un aporte para el debate. *Serie documentos de trabajo, Escuela de Defensa Nacional*, 31, pp. 4-17.
- Caravajal, L. (2011). El acuerdo de cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos: ¿disuasión por soberanía? En D. C. Cardona. (Ed.), *Colombia: una política exterior en transición* (pp. 273-317). Bogotá, Colombia: Fundación Frederich Ebert en Colombia.
- Comini, N. (2010). El rol del Consejo de Defensa de la Unasur. *Nueva Sociedad*, 230, 14-22.
- Comini, N. (2015). El Origen del Consejo de Defensa Suramericano. Modelos en pugna desde una perspectiva argentina. *Revista de Estudios de Seguridad Internacional*, 1(2), 109-135. Doi: <http://dx.doi.org/10.18847/1.2.5>.

- Chirinos, C. (2014). La importancia militar de Colombia para EE.UU. BBC Mundo. Recuperado de [https://www.bbc.com/mundo/america\\_latina/2009/08/090806\\_2113\\_bases\\_colombia\\_analisis\\_rb.shtml](https://www.bbc.com/mundo/america_latina/2009/08/090806_2113_bases_colombia_analisis_rb.shtml)
- Child, J. (1984). Inter-State Conflict in Latin America in the 1980s. En Lincoln, J. K. y Ferris, E. G. (Eds.), *The Dynamics of Latin American Foreign Policies* (pp. 21-54). Colorado, Estados Unidos de América: Westview.
- David Galeano, H., Badillo, R. y Rodríguez, M. (2019). Evolución de la política exterior de Colombia en el período 2002-2019. *Oasis*, 29, 57-79.
- Duarte Villa, R. A. y Viana, M. T. (2010). Security Issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53, 91-114.
- Flames, D. y Wojczewski, T. (2010). Contested Leadership in International Relations: Power Politics in South America, South Asia, and Sub-Saharan Africa. *GIGA Working Papers*, 121, 5-35.
- Flames, D., Nolte, D. y Wehner, L. (2011). Una comunidad de seguridad regional en formación: la UNASUR y su Consejo de Defensa. *Estudios Internacionales*, 170, 105-127.
- Fuccile, A. y Rezende, L. P. (2013). Complexo Regional de Segurança da América do Sul: Uma Nova Perspectiva. *Contexto Internacional*, 35(1), 77-104.
- Gardin, G. L. (2016). Brazil: What Rise of What Power? *Journal of the Society for Latin American Studies*, 35(1), 5-19.
- Kacowicz, A. M. (1998). *Zones of Peace in the Third World*. Nueva York, Estados Unidos de América: State University of New York Press.
- Kacowicz, A. M. (2005). *The Impact of Norms in International Society: The Latin American Experience, 1881-2001*. Indiana, Estados Unidos de América: University of Notre Dame Press.
- Keohane, R. O. (2005). *After Hegemony*. Princeton, Estados Unidos de América: Princeton University Press.
- Lake, D. A. y Morgan, P. M. (1997). The New Regionalism in Security Affairs. En Lake, D. A. y Morgan, P. M. (Eds.), *Regional Orders: Building Security in a New World* (pp. 3-10). Pennsylvania, Estados Unidos de América: The Pennsylvania State University Press.
- Liddell Hart, B. H. (1967). *Strategy*. Londres, Reino Unido: Faber & Faber.
- Mearsheimer, J. J. (2014). *The Tragedy of Great Power Politics*. Nueva York, Estados Unidos: W. W Norton & Company
- Mijares, V. M. (2011). Consejo de Defensa Suramericano: obstáculos para una alianza operativa. *Revista de Ciencias Sociales Politeia*, 34(46), pp. 1-46.
- Mijares, V. M. (2017). Soft Balancing the Titans: Venezuela Foreign-Policy Strategy Toward the United States, China, and Russia. *Latin American Policy*, 8(7), 201-231.
- Mijares, V. M. (2018). Performance of the South American Defense Council Under Autonomy Pressures. *Latin American Policy*, 9(2), pp. 258-281.
- Mijares, V. M & Nolte, D. (2018). Regionalismo posthegemónico en crisis. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 18(3), 105-112.
- Milia, F. A. (1965). *Estrategia y Poder Militar*. Buenos Aires, Argentina: Instituto de Publicaciones Navales.
- Milani, C. S. R., Pinheiro, L. y Soares de Lima, M. R. (2017). Brazil's foreign policy and the 'graduation dilemma'. *International Affairs*, 93(3), 585-605. Doi: <http://dx.doi.org/10.1093/ia/iix078>.

- Morales, C. O., Montero, P. M. & Chaves García, C. A. (2019). Implicaciones del retiro de Colombia de la Unasur: retos en la configuración regional. *Oasis*, 29, pp. 197-222. Doi: <http://doi.org/10.18601/16577558.n29.10>
- Morales Martínez, E. D. y Lyra, M. P. O. (2018). The Role of UNASUR in the South American Democratic Crises (2008-2015). *Revista Carta Internacional*, 13(1), 98-126. Doi: <http://dx.doi.org/10.21530/ci.v13n1.2018.7329>.
- Morgan, P. M. (1997). Regional Security Complexes and Regional Orders. En Lake, D. A. y Morgan, P. M. (Eds.), *Regional Orders: Building Security in a New World* (pp. 20-44). Pennsylvania, Estados Unidos de América: The Pennsylvania State University Press.
- Morgenthau, H. J. (1993). *Politics Among Nations: The struggle of power and peace*. Estados Unidos de América: McGraw-Hill, Inc.
- Nolte, D. (2018). Costs and Benefits of Overlapping Regional Organizations in Latin America: The Case of the OAS and UNASUR. *Latin American Politics and Society*, 60 (1), 128-153.
- Rapoport, M. y Madrid, E. (2011). *Argentina-brasil: de rivales a aliados*. Buenos Aires, Argentina: Capital Intelectual.
- Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2013). América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 104, 157-180.
- Saint-Pierre, H. L. (2009). La Defensa en la Política Exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa, *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano*, 50, 1-31.
- Schenoni, L. N. (2014). Brasil en América del Sur. *La lógica de la unipolaridad regional. Nueva Sociedad*, 250, 138-149.
- Tickner, A. B. & Morales, M. (2015). Cooperación dependiente asociada. Relaciones estratégicas asimétricas entre Colombia y Estados Unidos. *Colombia Internacional*, 85, 171-205. Doi: <http://dx.doi.org/10.7440/colombiaint85.2015.06>
- Tickner, A. B. (2017). Intervención por invitación: Clave de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. *Colombia internacional*, 65, pp. 90-111.
- Tokatlian, J. G. (2013). ¿Cuán poderoso es Brasil? *Foreign Affairs*, 13(1), 25-31.
- Vieira de Jesus, D. S. (2012). In the search for autonomy: Brazil's foreign policy on nuclear issues (1940-2011). *Global Change, Peace & Security*, 24(3), 365-384.
- Vitelli, M. (2016). América del Sur: de la seguridad cooperativa a la cooperación disuasoria. *Foro Internacional*, 225, 724-755.
- Vitelli, M. (2013). Teoría y práctica de las identidades colectivas en las Relaciones Internacionales. El caso del Consejo de Defensa Sudamericano. *Reflexión Política*, 30, 55-64.
- Waltz, K. (2010). *Theory of International Politics*. Illinois, Estados Unidos de América: Waveland Press, Inc.
- Weiffen, B., Wehner, L. y Nolte, D. (2013). Overlapping regional security institutions in South America: The case of OAS and UNASUR. *International Area Studies Review*, 16(4), 370-389.
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Yu, L. (2015). China's strategic partnership with Latin America: a fulcrum in China's rise. *International Affairs*, 91(5), pp. 1047-1068.

## Documentos oficiales

- Banco Mundial. PBI. Recuperado de*  
[https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD?end=2018&locations=AR-CL-BO-BR-CO-PE-UY-VE-EC-PY&name\\_desc=false&start=2003&view=chart](https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD?end=2018&locations=AR-CL-BO-BR-CO-PE-UY-VE-EC-PY&name_desc=false&start=2003&view=chart)
- Banco Mundial. Población. Recuperado de*  
<https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL?end=2018&locations=BR-AR-UY-CL-PY-PE-EC-CO-BO-VE&start=2003>.
- Centro de Estudios Estratégicos de Defensa. (2014). La Defensa y los Recursos Naturales en Suramérica: Aportes para una Estrategia Regional.
- Comando Sur. (2018). Posture Statement of Admiral Kurt W. Tidd Commander, United States Southern Command. Recuperado de [https://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/Posture%20Statements/SOUTHCOM\\_2018\\_Posture\\_Statement\\_FINAL.PDF?ver=2018-02-15-090330-243](https://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/Posture%20Statements/SOUTHCOM_2018_Posture_Statement_FINAL.PDF?ver=2018-02-15-090330-243)
- Departamento de Estado. (12 de abril, 2019). Secretary Pompeo's Remarks at the Casa Piedra: "Seizing the Opportunity for Freedom in the Americas". Recuperado de <https://www.state.gov/secretary-pompeos-remarks-at-the-casa-piedra-seizing-the-opportunity-for-freedom-in-the-americas/>
- Documento de Política de Defensa Nacional del Gobierno de Brasil, (2005). Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano. (2008).
- Estrategia Nacional de Defensa del Gobierno de Brasil. (2009).
- Global Firepower. Capacidades militares segmentadas por tipo de fuerza. Recuperado de <https://www.globalfirepower.com>.
- Ministerio de Defensa argentina. (2015). Libro Blanco de Defensa.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China. (2016). Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe. Recuperado de <https://www.fmprc.gov.cn/esp/wjdt/wjzc/t1418256.shtml>
- Presidencia de la Nación Argentina. (2014). Directiva Política de Defensa Nacional.
- Stockholm International Peace Research Institute. Inversión en defensa. Recuperado de <https://www.sipri.org/sites/default/files/Data%20for%20all%20countries%20from%201988-2018%20in%20constant%20282017%29%20USD%20%28pdf%29.pdf>.

## Artículos de prensa

- Actis, E. (5 de septiembre, 2016). Brasil: la otra cara de la vulnerabilidad financiera. *Foreign Affairs Latinoamérica*. Recuperado de <http://revistafal.com/brasil-la-otra-cara-de-la-vulnerabilidad-financiera/>
- Actis, E. (31 de agosto, 2017). La política exterior de Michel Temer. *Foreign Affairs Latinoamérica*. Recuperado de <http://revistafal.com/la-politica-exterior-de-michel-temer/>
- Actis, E. (Noviembre, 2019). ¿El final de una alianza estratégica? Brasil y Argentina ante una colisión ideológica. *Nueva Sociedad*. Recuperado de <https://www.nuso.org/articulo/alberto-fernandez-bolsonaro-crisis-bilateral-izquierda-derecha/>.
- Alandete, D. (22 de julio, 2010). Chávez rompe relaciones diplomáticas con Colombia y pone en alerta la frontera. *El País*. Recuperado de [https://elpais.com/internacional/2010/07/22/actualidad/1279749609\\_850215.html](https://elpais.com/internacional/2010/07/22/actualidad/1279749609_850215.html).

- Altahyde Hage & Jurkewicz Freire. (12 de mayo, 2016). Problemas de la geopolítica brasileña. *Foreign Affairs Latinoamérica*. Recuperado de <http://revistafal.com/problemas-de-la-geopolitica-brasilena/>
- Barria, C. (9 de octubre, 2019). Crisis en Ecuador: 4 razones que explican la crisis que llevó a Lenin Moreno a decretar el “paquetazo” que desató las protestas. *BBC Mundo*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-49978717>
- BBC Mundo. (10 de marzo, 2015). Qué significa que EE.UU considere a Venezuela “una amenaza para la seguridad nacional”. Recuperado de [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/03/150309\\_eeuu\\_venezuela\\_sancciones\\_emergencia\\_tsb](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/03/150309_eeuu_venezuela_sancciones_emergencia_tsb)
- BBC Mundo. (23 de febrero, 2019). Crisis en Venezuela: Maduro rompe relaciones diplomáticas con Colombia y da 24 horas a sus diplomáticos para que abandonen el país. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47341056>
- BBC Mundo. (26 de noviembre, 2019b). Protestas en Chile: las graves consecuencias del estallido social para la economía del país. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50460555>
- Bonilla, J. (17 de junio, 2019). Brasil nombrado por Trump país aliado Extra-OTAN. *Defensa.com*. Recuperado de <https://www.defensa.com/brasil/brasil-nombrado-trump-pais-aliado-extra-otan>
- Brooke, J. (08/04/1994). The New South Americans: Friends or Partners? *New York Times*.
- Chabay, E. M. (28 de octubre, 2019). Bolsonaro se endurece contra los Fernández y tambalea el Mercosur. *El Cronista*. Recuperado de <https://www.cronista.com/economiapolitica/Bolsonaro-se-endurece-contra-los-Fernandez-y-tambalea-el-Mercosur-20191028-0088.html>
- Chabay, E. M. (15 de enero, 2020). Brasil abandona la Celac y frustra el proyecto de unidad regional de Alberto. *El Cronista*. Recuperado de <https://www.cronista.com/economiapolitica/Brasil-abandona-la-Celac-y-frustra-el-proyecto-de-unidad-regional-de-Alberto-20200115-0050.html>
- Chillitupa Tantas, R. (30 de enero, 2020). Maduro ofrece a Colombia recomponer su lazo diplomático tras capturar a una ex congresista. *Mundiario*. Recuperado de <https://www.mundiario.com/articulo/politica/maduro-trata-recomponer-lazo-diplomatico-colombia-capturar-congresista/20200130071734174462.html>
- Dasso, A. (enero, 2020). Los militares antes del golpe, radiografía de las fuerzas armadas en Bolivia. *Nueva Sociedad*. Recuperado de <https://nuso.org/articulo/los-militares-antes-del-golpe/>
- El País. (2 de marzo, 2008). La muerte de ‘Raúl Reyes’ desencadena una crisis diplomática entre Colombia, Venezuela y Ecuador. Recuperado de [https://elpais.com/internacional/2008/03/02/actualidad/1204412408\\_850215.html](https://elpais.com/internacional/2008/03/02/actualidad/1204412408_850215.html)
- El Nuevo Herald. (20 de septiembre, 2019). Brasil se pronuncia sobre una intervención militar en Venezuela. Recuperado de <https://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/venezuela-es/article235313952.html>
- Fontana, A. (13 de septiembre, 2019). La crisis migratoria en Venezuela, un desafío para América Latina. *Infobae*. Recuperado de

- <https://www.infobae.com/america/opinion/2019/09/13/la-crisis-migratoria-en-venezuela-un-desafio-para-america-latina/>.
- Frenkel, A. (noviembre, 2018). El mundo según Bolsonaro. *Nueva Sociedad*. Recuperado de <https://www.nuso.org/articulo/el-mundo-segun-bolsonaro/>
- Gómez, D. (23 de septiembre, 2019). Esta es la ofensiva del gobierno de Iván Duque contra Venezuela en la ONU. *Alnavío*. Recuperado de <https://alnavio.com/noticia/19614/noticias-de-venezuela/esta-es-la-ofensiva-del-gobierno-de-ivan-duque-contra-maduro-en-la-onu.html>
- González, D. (30 de noviembre, 2019). Maduro acusa a Colombia de “preparar un conflicto armado” para desviar atención de las protestas. *France24*. Recuperado de <https://www.france24.com/es/20191130-maduro-acusa-a-colombia-de-preparar-un-conflicto-armado-para-desviar-atencion-de-las-protestas>
- Gosman, E. (23 de octubre, 2019). Bolsonaro amenazó con excluir a la Argentina del Mercosur si el triunfo de Alberto Fernández implica un retroceso en el libre el comercio. *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/politica/2019/10/23/bolsonaro-amenazo-con-excluir-a-la-argentina-del-mercosur-si-el-triunfo-de-alberto-fernandez-implica-un-retroceso-al-libre-comercio/>
- Guillén Ayala, J. (10 de octubre, 2019). La política exterior del gobierno de Bolsonaro. *Foreign Affairs Latinoamérica*. Recuperado de <http://revistafal.com/la-politica-exterior-del-gobierno-de-bolsonaro/>
- Infobae. (12 de marzo, 2019). Maduro arremetió contra Bolsonaro: “El pueblo de Venezuela rechaza unido sus amenazas de invasión y guerra”. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/venezuela/2019/04/13/maduro-arremetio-contra-bolsonaro-el-pueblo-de-venezuela-rechaza-unido-sus-amenazas-de-invasion-militar-y-guerra/>
- Infobae. (11 de septiembre, 2019b). El Consejo Permanente de la OEA dio un primer paso para la activación del TIAR en Venezuela. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/venezuela/2019/09/11/el-consejo-permanente-de-la-oea-dio-un-primer-paso-para-la-activacion-del-tiar-en-venezuela/>
- Infobae. (12 de marzo, 2019c). Tras otorgarle asilo en Argentina, Alberto Fernández recibió a Evo Morales en la Quinta de Olivos. Recuperado de <https://www.infobae.com/politica/2019/12/16/tras-otorgarle-asilo-en-argentina-alberto-fernandez-recibio-a-evo-morales-en-la-quinta-de-olivos/>
- Lajtmán, T. & Romano, S. (27 de mayo, 2018). EEUU avanza sobre el Temer de Brasil. *CELAG*. Recuperado de <https://www.celag.org/eeuu-avanza-sobre-el-brasil-de-temer/>
- La Casa Blanca. (2017). Estrategia de Seguridad Nacional. Recuperado de <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>
- La Nación. (20 de diciembre, 2019). Jair Bolsonaro, “preocupado” por el refugio de Evo Morales en la Argentina: “se quedará allí para desestabilizar”. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/politica/jair-bolsonaro-preocupado-refugio-evo-morales-argentina-nid2317565>
- La Nación. (1 de noviembre, 2019b). Qué es el Grupo Puebla, el nuevo eje progresista de América Latina al que apunta Alberto Fernández.

- Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/que-es-grupo-puebla-nuevo-eje-progresista-nid2302810>
- La Nación. (4 de enero, 2019c). ¿Qué es el Grupo de Lima? Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/que-es-grupo-lima-nid2208049>
- La Nación. (9 de enero, 2020). Nicolás Maduro pidió paz pero amenazó con “reventar los dientes” a sus enemigos. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/nicolas-maduro-pidio-paz-per-amenazo-reventar-nid2322442>
- Lajtman, T. (27 de junio, 2019). EE. UU. Y Brasil: defensa, seguridad y subordinación. *CELAG*. Recuperado de [https://www.celag.org/eeuu-y-brasil-defensa-seguridad-subordinacion/#\\_ftn2](https://www.celag.org/eeuu-y-brasil-defensa-seguridad-subordinacion/#_ftn2)
- Llorente, A. (12 de febrero, 2019). Deuda en Argentina: cómo el país se convirtió en el más endeudado de América Latina. *BBC Mundo*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47207766>
- Manetto, F. y Singer, F. (10 de septiembre, 2019). Maduro da inicio a unos ejercicios militares en la frontera y eleva la tensión con Colombia. *El País*. Recuperado de [https://elpais.com/internacional/2019/09/10/colombia/1568150382\\_936346.html](https://elpais.com/internacional/2019/09/10/colombia/1568150382_936346.html)
- Lissardy, G. (12 de mayo, 2016). “Impeachment”: por qué condenaron a Dilma Rousseff en el Congreso de Brasil (y no fue corrupción). *BBC*. Recuperado de [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/04/160411\\_brasil\\_impeachment\\_acusacion\\_contra\\_rousseff\\_gl](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/04/160411_brasil_impeachment_acusacion_contra_rousseff_gl)
- Martín, S. (22 de marzo, 2019). De alguna manera será necesaria el uso de la fuerza en Venezuela: E. Bolsonaro. *Panampost*. Recuperado de <https://es.panampost.com/sabrina-martin/2019/03/22/de-alguna-manera-sera-necesaria-el-uso-de-la-fuerza-en-venezuela-e-bolsonaro/>
- Molina, F. (noviembre, 2019). Bolivia: ¿Golpe o (contra)revolución? *Nueva Sociedad*. Recuperado de <https://nuso.org/articulo/bolivia-golpe-o-contrarevolucion/>
- Nejamkis, G. (12 de noviembre, 2019). Brasil insiste en que no hubo un golpe en Bolivia y dice que quiere colaborar con las autoridades interinas. *Clarín*. Recuperado de [https://www.clarin.com/mundo/brasil-insiste-golpe-bolivia-dice-quiere-colaborar-autoridades-interinas\\_o\\_WXD-31Zm.html](https://www.clarin.com/mundo/brasil-insiste-golpe-bolivia-dice-quiere-colaborar-autoridades-interinas_o_WXD-31Zm.html)
- Ortiz, K. (28 de agosto, 2018). Presidente de Brasil ordena movilizar al Ejército a la frontera con Venezuela. *LaFM*. Recuperado de <https://www.lafm.com.co/internacional/presidente-de-brasil-ordena-movilizar-al-ejercito-frontera-con-venezuela>
- Pereyra Doval, G. (6 de junio, 2016). Percepciones cambiantes de la relación bilateral con Argentina en un contexto de crisis política e institucional. *Foreign Affairs Latinoamérica*. Recuperado de <http://revistafal.com/temer-a-brasil/>
- Quesada, R. (26 de febrero, 2019). Se aprobó la fusión de Boeing con Embraer por u\$s 4200 millones. *El Cronista*. Recuperado de <https://www.cronista.com/apertura-negocio/empresas/Embraer-vende-el-80-de-la-division-de-aviones-comerciales-a-Boeing-por-us-4200-millones-20190226-0004.html>
- Quintero, M. (24 de diciembre, 2019). Maduro exige al gobierno de Brasil “no apoyar ataques terroristas contra Venezuela”. *RT*. Recuperado de

- <https://actualidad.rt.com/actualidad/337751-maduro-exige-gobierno-brasil-apoyar>
- Rey, G. H. (10 de julio, 2018). Brasil se queda sin aire por venta de Embraer. *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/preocupacion-en-brasil-por-venta-de-embraer-a-boeing-241894>
- Rivas Molina, F. (13 de noviembre, 2019). La crisis en Bolivia tensa la transición en Argentina. *El País*. Recuperado de [https://elpais.com/internacional/2019/11/13/argentina/1573672036\\_820977.html](https://elpais.com/internacional/2019/11/13/argentina/1573672036_820977.html)
- Rodrigues, A. (22 de febrero, 2019). Militar Brasileño servirá como vicecomandante del Comando Sur de EE.UU. *Agência Brasil*. Recuperado de <https://agenciabrasil.ebc.com.br/es/geral/noticia/2019-02/militar-brasileno-servira-como-vicecomandante-de-comando-sur-de-eeuu>
- Romano, S. Lajtman, T. & García Fernández, A. (6 de noviembre, 2017). Operación América Unida: presencia militar permanente de EEUU en América Latina. *CELAG*. Recuperado de <https://www.celag.org/operacion-america-unida-presencia-militar-permanente-eeuu-america-latina/>
- Semana. (9 de octubre, 2019). “Colombia es el Caín de América Latina”: líder del chavismo. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/declaraciones-y-ordenes-militares-del-gobierno-de-maduro-sobre-colombia/631427>
- Stefanoni, P. (octubre, 2019). ¿Qué pasa en Bolivia?. *Nueva Sociedad*. Recuperado de <https://nuso.org/articulo/Bolivia-Evo-Morales-Carlos-Mesa-elecciones>
- Telesur. (10 de septiembre, 2019). Nuevas denuncias del presidente Nicolás Maduro contra Colombia. Recuperado de <https://www.telesurtv.net/news/nicolas-maduro-denuncias-contra-gobierno-colombia-20190910-0005.html>



## Acerca de la importancia del Atlántico Sur y de Malvinas como enclave geopolítico

Mariana A. Altieri<sup>1</sup>

### I. Introducción

No es objeto de este artículo ahondar en la pertinencia del reclamo argentino sobre las Islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur y sus espacios marítimos circundantes, ni en la historia del despojo, la batalla diplomática y los triunfos que respaldan la posición argentina en el seno de la comunidad internacional, y mucho menos en los vaivenes de las distintas administraciones en la forma de encarar el reclamo.

Lo que nos proponemos es llamar la atención hacia la situación que continúa haciendo de las Islas del Atlántico Sur<sup>2</sup> un punto estratégico, fundamental para los intereses vitales argentinos y por ende un tema de defensa nacional como ningún otro.

Desde esta perspectiva nos arriesgamos a señalar que el “Subsistema Malvinas” es una pieza estratégica fundamental para la Argentina específicamente debido a la presencia británica en las islas. Si no fuera así, si hubiéramos mantenido el archipiélago junto a las Georgias y Sándwich del Sur bajo nuestra administración, serían una parte más –con su debida importancia– en el sistema de proyección argentino hacia el Atlántico Sur.

En cambio, la posesión de hecho (ocupación) de las islas es de vital importancia para el Reino de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, porque constituye su garantía de presencia, capacidad de despliegue, pre posicionamiento naval y proyección hacia la Antártida.

Desde esta comprensión no podemos dejar de entender la Cuestión Malvinas<sup>3</sup> como parte de la complejidad del Atlántico Sur, y como un tema de

---

<sup>1</sup> Mariana Alejandra Altieri es Licenciada en Ciencia Política y Magíster en Estrategia y Geopolítica por la escuela Superior de Guerra. Docente e investigadora en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad de la Defensa Nacional y Directora Ejecutiva de la Fundación Meridiano de Estudios Internacionales y Política Exterior. Correo electrónico: [altieri@fundacionmeridiano.com.ar](mailto:altieri@fundacionmeridiano.com.ar)

<sup>2</sup> Siempre que se mencione a las Islas del Atlántico Sur sin otra aclaración se estará haciendo referencia a las Islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur.

<sup>3</sup> Se entiende por “Cuestión Malvinas” al diferendo internacional acerca de la soberanía de las Islas Malvinas, Sándwich y Georgias del Sur y espacios marítimos circundantes entre la República Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, tal y como ha sido definido por Argentina en las presentaciones realizadas frente a las Naciones Unidas.

defensa nacional en tanto y en cuanto implica la presencia y proyección de poder de un adversario<sup>4</sup> dentro de nuestra propia proyección en el Atlántico Sur.

## II. La Cuestión Malvinas

La soberanía de las islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur, y espacios marítimos circundantes, ha estado en conflicto entre el Reino Unido y la República Argentina desde 1833, momento en el que se produjo la usurpación británica y el desalojo de la dotación argentina presente en las Islas Malvinas. En la actualidad es uno de los diecisiete territorios que Naciones Unidas reconoce como “no autónomos”, (de los cuales diez están en control del Reino Unido en calidad de Potencia Colonial Administradora) y pone bajo supervisión del Comité de Descolonización<sup>5</sup>. En este marco y en función del trabajo reiterado de la Cancillería Argentina a lo largo de la historia, Naciones Unidas reconoce la disputa de soberanía<sup>6</sup> y ha llamado a las partes a negociar mediante la Resolución 2065 de la Asamblea General<sup>7</sup>.

En términos del diferendo internacional, la disputa se basa en que las islas y sus espacios marítimos circundantes se hallan bajo control del Reino Unido, para quien constituyen un Territorio Británico de Ultramar, pero son reclamadas por la República Argentina que las considera parte integral e indivisible de su territorio. En tal sentido, las hace parte de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Sobre las características del diferendo de soberanía en términos del derecho internacional y de las gestiones diplomáticas hay abundante material bibliográfico<sup>8</sup>. Sin embargo, lo atinente a las preocupaciones de este artículo es la cuestión estratégica: la consolidación de la ocupación de las islas del Atlántico Sur por el Imperio británico las han convertido en un enclave geopolítico. Esta característica no es intrínseca a su condición de zona de disputa territorial, pero sí de territorio británico de ultramar y asiento de la Comandancia Naval del Atlántico Sur de su Majestad.

---

<sup>4</sup> En tanto y en cuanto ocupan ilegítima e ilegalmente territorio nacional argentino.

<sup>5</sup> En 1945, cuando se fundó la Organización de Naciones Unidas, existían más de 80 territorios no autónomos bajo régimen colonial. En 2019 aún existen 17 territorios no autónomos por ser descolonizados: Anguila, Bermudas, Gibraltar, Guam, Islas Caimán, Islas Malvinas, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Montserrat, Nueva Caledonia, Pitcairn, Polinesia Francesa, Sahara Occidental, Samoa Americana, Santa Elena y Tokelau.

<sup>6</sup> En el caso Malvinas las Naciones Unidas reconocen el derecho a la integralidad territorial de la República Argentina, mientras que el derecho a la libre determinación de los pueblos -estrategia adoptada por los británicos- no es aplicable por no tratarse de una población autóctona sino traspasada luego de la ocupación. Sobre este tema recomendamos la lectura de “Malvinas, el derecho a la libre determinación de los pueblos y la población de las Islas” de Ana Pastorino (ver bibliografía).

<sup>7</sup> Llamado que es reiterado cada año desde entonces.

<sup>8</sup> Recomendamos la publicación de la Cancillería Argentina “Comunidad Internacional y la Cuestión Malvinas”, y el Libro “Colonialismo en el Siglo XXI: la estrategia del imperio para mantener la ocupación de las Malvinas” de Pastorino y Otros (Ver bibliografía).

### III. El reacomodamiento de poder mundial y los *Grandes Bienes Comunes*<sup>9</sup> de la humanidad

Como ya hemos señalado en un artículo<sup>10</sup> previo, dedicado a estudiar la situación del poder naval en el mundo, los océanos se han convertido en el presente siglo en el teatro privilegiado de la competencia por el poder y el Atlántico Sur podría convertirse en una zona de disputa en el futuro inmediato.

Robert Kaplan señala en su último libro, que hace muchos años que una armada no pelea realmente con otra armada en una batalla naval; sino que, como ha sostenido Till (2007) la gran función de dicho poder es proporcionar el control o dominio<sup>11</sup> del mar allí donde sea requerido y por el tiempo necesario para llevar adelante sus propósitos. “Así como Mahan demostró que los océanos son el gran recurso común o –bien colectivo- de la civilización, el poder naval – para proteger las flotas mercantes- siempre ha sido el factor determinante en las luchas políticas (...)” (Kaplan, 2019, p.88).

El aceleramiento de la descomposición del sistema de gobernanza global en el cual se basa el orden liberal internacional triunfante de la guerra fría pone de manifiesto el retorno de las “esferas de influencia” (Allison, 2020) y el posicionamiento de los grandes poderes en la disputa por el reacomodamiento del poder mundial, especialmente en aquellos espacios, como los océanos, donde la ocupación no se detenta sino que se ejerce<sup>12</sup>.

Los océanos son el espacio que garantiza la reproducción del sistema mediante el intercambio, el comercio y la comunicación, además de ser fuente de enormes recursos. Ostentar la capacidad de acceder sin restricciones y/o de denegar el acceso a otros actores es lo que posibilita a los Estados con capacidad naval el control y la seguridad de las vías de comunicación y comercio marítimo

---

<sup>9</sup> Los denominados “espacios o bienes comunes” –*the great commons*- vigentes en la actualidad son cuatro, tres de ellos son espacios geográficos concretos: el aire, el mar y el espacio ultraterrestre, y el cuarto es un derivado de desarrollo tecnológico: el ciberespacio. Estos espacios no están definidos por líneas fronterizas fijas y en gran medida pertenecen “a toda la humanidad” por ende la soberanía se ejerce mediante la ocupación y el uso. En el caso del espacio marítimo: el océano es ocupado por los Estados que detentan esa capacidad, que está conformada por el poder naval. Para ampliar sobre estas cuestiones se recomienda la lectura del artículo de Juan Battaleme, “Cambiando el Status Quo de la Geopolítica Internacional: el acceso a los espacios comunes y las estrategias de negación de espacio y anti acceso” (Battaleme, 2013)

<sup>10</sup> Nuevas Dinámicas del Poder Naval en el Siglo XXI: la competencia por el control en el espacio marítimo, 2018. Publicado en la revista de Relaciones Internacionales del IRI (ver bibliografía).

<sup>11</sup> Actualmente “Control del Mar” y “Dominio del Mar” se utilizan de forma indistinta. Sin embargo, es relevante señalar que el término “Dominio del Mar” fue originalmente planteado por los grandes pensadores del poder naval dando lugar a innumerables debates respecto de la medida de dicho dominio, en cambio el concepto “control del mar” es más actual y hace énfasis en que dicho control se persigue en función de otros objetivos y se ejerce circunscripto geográficamente y temporalmente. Se “controla el mar” en áreas limitadas por periodos de tiempo definidos, pero en esencia nunca se lo “domina”.

<sup>12</sup> Una de las características del escenario naval actual es que grandes poderes terrestres, que además son potencias emergentes potencialmente revisionistas del statu quo, están tomando sus recursos materiales hacia el mar en un esfuerzo por volverse potencias navales. Para más información léase Goldrick “The Medium Power Navy in the 21ST Century” (ver bibliografía).

–SLOCS–<sup>13</sup>, así como también la proyección de poder a tierra<sup>14</sup> y la capacidad de ejercer influencia *off shore* –fuera de costas–, actuando muy lejos del territorio nacional.

En el marco de la disputa por el control de los mares, la decadencia estadounidense tiene un correlato en su rol como potencia naval global. Frente a la amenaza de perder el control o de ver limitado el alcance de su capacidad de proyección de poder, Estados Unidos está implementando una política de repliegue estratégico<sup>15</sup>, buscando estrategias que le permitan garantizar el acceso en los puntos de estrangulamiento claves para el tráfico marítimo.

Sin embargo, frente a este reacomodamiento de esfuerzos, la República Popular China viene desarrollando una política agresiva de expansión de sus esferas de influencia y su asertividad. Como señala Kaplan: “(...) ellos, muy por delante de los estadounidenses, son los nuevos mahanianos<sup>16</sup>, los que construyen flotas concebidas para enfrentamientos armados en el mar” (2012, p.130).

#### **IV. Comprender al Atlántico Sur como espacio marítimo en disputa**

A diferencia del Mar de la China, punto neurálgico en la disputa por el poder naval y la proyección de poder en el escenario del siglo XXI, el Atlántico Sur se nos aparece como un «remanso estratégico» (Abdenur y De Souza Neto, 2013, p.170). Sin embargo, ha cobrado nueva importancia en las últimas décadas debido al renovado interés de los grandes poderes navales por circular en sus aguas.

Además, mientras que el Asia Pacífico se caracteriza por ser un espacio marítimo “cerrado” –lleno de atolones, arrecifes, islotes e islas de todos los tamaños que generan no solo conflictos de reclamaciones de soberanía territorial, sino puntos de estrangulamiento del comercio mundial–, el Océano Atlántico es exactamente todo lo contrario: un espacio abierto para la circulación del tráfico marítimo que durante muchos años fue el cordón umbilical del mundo.

Como espacio marítimo en términos geopolíticos hay tres dimensiones de análisis claves para comprender al Atlántico Sur: como recurso, como espacio de comunicación e intercambio y como espacio de dominio.

Si pensamos al Atlántico Sur como recurso, lo primero que destaca es su importancia en materia ictícola. Esta zona es cada vez más importante en el negocio pesquero mundial en función del agotamiento de los recursos marinos

<sup>13</sup> Las líneas de comunicación marítimas (abreviadas como SLOC -*Sea lines of communication*-) es el término que se utiliza para denominar a las rutas marítimas principales entre puertos de todo el mundo, utilizadas para el comercio, la logística y las fuerzas navales. Generalmente se usa en referencia a operaciones navales para asegurar que las SLOC estén abiertas a la comunidad internacional y nadie pueda denegar su uso.

<sup>14</sup> La capacidad de proyectar el poder naval a tierra, como señala Till (2007), abarca muchas definiciones que son en realidad formas diferentes de su aplicación: guerra anfibia, operaciones combinadas, operaciones tierra/mar, incursiones o invasiones en ultramar, ataques a territorios desde el mar, etc. La proyección de poder naval involucra el uso de las fuerzas armadas provenientes del mar para influir en los eventos en tierra. Su gama va desde invasiones para conquistar territorio en un extremo del espectro, hasta incursiones pequeñas de hostigamiento y bombardeos navales en el otro.

<sup>15</sup> Una estrategia de repliegue no implica una retirada sin más, sino un reajuste estratégico de las fuerzas disponibles en función de sostener presencia donde estén afectados los intereses vitales de la nación. Esta política implementada por el presidente Donald Trump implica “terminar con el liberalismo expansionista” y el rol de gendarme global (y moral) de la humanidad. Sobre este tema se recomienda el dossier “Come Home, America?” de la revista *Foreign Affairs* (marzo/abril 2020). (Ver bibliografía).

<sup>16</sup> En referencia al padre del poder naval para la geopolítica moderna el Almirante estadounidense Alfred T. Mahan.

vivos a escala global –como consecuencia de su sobreexplotación–, especialmente en el Asia-Pacífico donde –con centro en China– está el núcleo fundamental de la demanda mundial.

Justino Bertotto<sup>17</sup> (2014) considera que antes de 1980, la zona era un mar vacío en términos geopolíticos, con un único centro de tensión y conflicto ocasionado por la contienda de soberanía entre Argentina y Gran Bretaña por las Islas Malvinas. Hoy, ese espacio vacío se ha convertido en una compleja red de intereses estratégicos internacionales, surgida al volcarse al Atlántico Sur las flotas pesqueras de alrededor de 20 países de Asia, Europa y América Latina<sup>18</sup>. China es el mayor consumidor y, a su vez, el mayor productor ictícola del mundo (FAO 2015, p.12).

**Imagen I. Pesca en el límite de la Zona Económica Exclusiva Argentina<sup>19</sup>**



Fuente: NASA - Año 2012

El auge de los caladeros de pesca en el Atlántico Sur trae aparejado el aumento de la pesca ilegal, tanto en alta mar, como en la frontera con los mares territoriales no debidamente protegidos frente a la incapacidad de los estados

<sup>17</sup> Coronel retirado del Ejército Argentino, director de la Maestría en Estrategia y Geopolítica de la Escuela Superior de Guerra del Ejército.

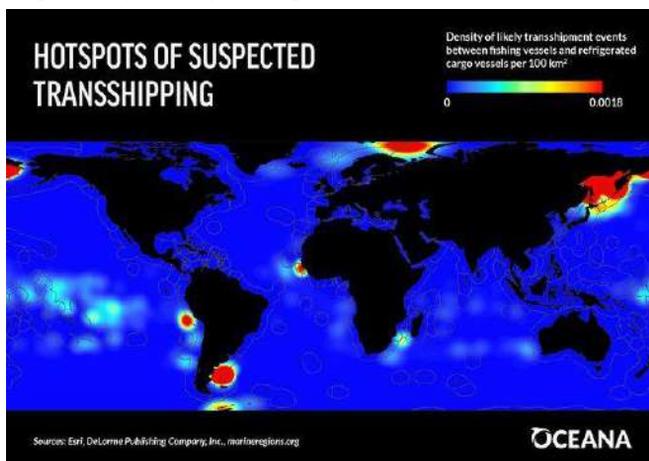
<sup>18</sup> Se destacan las de Japón, Corea del Sur, Taiwán, China, Estonia, Lituania, Polonia, España, Chile y Noruega.

<sup>19</sup> La iluminación en el Atlántico Sur denota la actividad de embarcaciones pesqueras en la milla 201, el límite de la Zona Económica Exclusiva –ZEE– (los barcos utilizan potentes reflectores que iluminan el mar durante la noche para atraer las capturas de peces y especialmente el calamar *Illex argentinus*).

ribereños de hacer frente a la depredación<sup>20</sup>, lo cual atenta contra el Buen Orden en el Mar<sup>21</sup>.

A su vez esta misma situación aumenta la tensión entre Argentina y el Reino Unido, en relación a la disputa de soberanía en torno a la Cuestión Malvinas. En este marco, el Reino Unido definió la ampliación de la Zona Económica Exclusiva en torno a las Islas Malvinas dentro de la cual los isleños otorgan licencias de pesca de manera unilateral y en beneficio de la economía de las islas, alguna vez considerada inviable y que hoy reporta el mayor Producto Bruto Interno per cápita del mundo. “Es así que desde ese momento la industria pesquera en torno a las islas del Atlántico Sur ha crecido y ha ayudado al desarrollo de las Islas Malvinas, favoreciendo a la colonia británica sobre las mismas” (Eller y Quintana 2017, p.116).

**Imagen II. Mapa de los puntos álgidos del Trasbordo Ictícola en Alta mar<sup>22</sup>**



Fuente: ONG OCEANA

<sup>20</sup> Según estimaciones del Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero de Argentina -INIDEP-, en la zona adyacente a la ZEE Argentina operaron en 2018 (aún no hay datos de 2019) unos 300 poteros (pesqueros de origen oriental especializados en la pesca de calamar), calculando que la captura habría sido de 140.000 toneladas de calamar *Illex argentinus*, más de lo que capturó la flota nacional. Pero según datos de organizaciones no gubernamentales el número de barcos (entre poteros y arrastreros que también capturan calamar entre otras especies) ascendería a 500, con lo cual la cifra final de capturas podría ser muy superior. Datos disponibles en Revista Puerto <https://revistapuerto.com.ar/2019/01/nadie-controla-la-pesca-en-el-atlantico-sur/>

<sup>21</sup> Se entiende por “Buen Orden en el Mar” a la vigencia de las convenciones sobre derecho marítimo internacional de las Naciones Unidas y otros organismos multinacionales pertinentes así como al control sobre los actores, estatales y no estatales que atenten contra las buenas prácticas en alta mar, mayormente a través de actos considerados delictivos como la pesca ilegal o no regulada, la piratería, etc.

<sup>22</sup> Este mapa muestra los datos de ubicación de los buques pesqueros recopilados por satélites y analizados mediante algoritmos avanzados por los cuales se puede apreciar los puntos álgidos de la práctica del transbordo, un método común para mezclar peces capturados ilegalmente con peces legales para introducirlos en los mercados mundiales.

Dentro del análisis como recurso, se debe incluir también la cada vez mayor relevancia mundial de la cuenca atlántica en materia energética que se aprecia de forma clara en el sector de los hidrocarburos.

Cabe resaltar la significativa importancia petrolífera que existe en la plataforma continental brasileña, además de las rutas de importación del petróleo de países de la franja ecuatorial del Atlántico. Al considerar a la “cuenca atlántica” de forma ampliada, (inclusive los países sin presencia litoral directa en tal océano pero que exportan sus recursos a través del mismo), más del 40% de las reservas probadas de petróleo del mundo se encuentran allí, mientras que en torno al 40% de la producción diaria de crudo se localiza también en esta región del mundo (Isbell, 2013, p.74).

Este hecho también trae aparejado el aumento de la conflictividad en torno a la soberanía de las islas del Atlántico Sur y los derechos de exploración y consecuente explotación de los hidrocarburos presentes en el subsuelo submarino<sup>23</sup>.

En esta línea, Isbell (2013) sostiene que los recientes descubrimientos de recursos naturales (incluidos petróleo y gas) en las plataformas continentales de los países ribereños tanto de Sudamérica como de África, y la revalorización como área de pesca internacional, contribuyen al surgimiento de nuevos polos de crecimiento económico. Al mismo tiempo se han multiplicado los vínculos directos entre los Estados ribereños de ambos continentes, los cuales están reconsiderando el grado de importancia de este espacio marítimo, especialmente Brasil y Sudáfrica.

Comprendido como espacio de comunicación e intercambio, el Atlántico es un corredor estratégico que conecta América con África, Europa y al Océano Índico y Pacífico contando con puntos geopolíticos relevantes como la “Garganta Atlántica”, entre la costa del nordeste brasileño y de África occidental, un espacio de vital importancia para el comercio mundial. Los pasajes del sur, a su vez, constituyen una vía alternativa al canal de Panamá, principalmente para las embarcaciones de gran tamaño.

Un gran flujo proveniente del Pacífico ingresa en el Atlántico dando la vuelta al Cabo de Buena Esperanza, o cruzando el Canal de Panamá. Si bien es cierto que este tráfico se orienta mayormente hacia el norte, el Atlántico Sur continúa conectando con el Pacífico a través de los estrechos de Drake y Magallanes o del Canal de Beagle.

El crecimiento de las relaciones comerciales con China, y también el fomento de las vinculaciones entre Suramérica y África han revitalizado el tráfico en la zona<sup>24</sup>. La ruta del cabo de la Buena Esperanza, que conecta el Atlántico Sur al océano Índico, es una alternativa al canal de Suez y ofrece también el mejor acceso marítimo a la Antártida. “El mar ha dejado de ser una frontera, una barrera para transformarse en el medio comercial por excelencia” (Martin, 2015, p. 330).

Siguiendo en esta línea, si lo pensamos como espacio de dominio, es necesario señalar que los principales actores regionales en el Atlántico Sur son:

---

<sup>23</sup> Según Observatorio argentino de la Energía, Tecnología e Infraestructura para el Desarrollo – OETEC- la empresa Rockhooper Exploration viene realizando estudios prospectivos de forma ilegal junto a la británica Premier Oil en la Cuenca Norte de las Islas Malvinas. Esto fue oficializado en septiembre de 2017 durante la Conferencia “Capital Oil” por el CEO de la empresa. El directivo anunció que el pozo denominado “Sea Lion” posee reservas certificadas de entre 500 millones y 1.000 millones de barriles de petróleo. Solo el mínimo representa 3 años de producción de petróleo en el país (datos 2017).

<sup>24</sup> Aproximadamente 200.000 buques de carga transitan anualmente el Atlántico Sur.

la República Federativa del Brasil, la República de Sudáfrica<sup>25</sup> y la República Argentina. Bertotto (2014) expone que Brasil tiene la costa más extensa (4.300 Km.), con proyección tanto hacia el sur como hacia el norte, Argentina la boca oriental de 3 Pasajes Bioceánicos (Magallanes, Beagle y Drake) y la proyección hacia la Antártida y Sudáfrica el Cabo de Buena Esperanza.

En el Atlántico Sur Occidental, solo dos actores regionales detentan casi la totalidad del litoral marítimo, Brasil y Argentina. Como es de esperar, ambos tienen como principal interés el control y la seguridad de las líneas de comunicación marítimas. “En nuestra región, los países legítimamente ribereños del Atlántico Sur poseen intereses que les son comunes y, por lo tanto, tienen una misma necesidad de ejercer el control del espacio marítimo para su protección”. (Bertotto, 2014, p. 66). A su vez ambos sostienen relaciones comerciales con África lo cual ha fomentado la preocupación por el Buen Orden en el Mar.

En términos regionales, Brasil es visto como un protagonista naval relevante. El tamaño de la flota brasileña, que podemos catalogar de armada mediana (Goldrick, 2001), transforma a este país en una potencia naval regional capaz de monitorear una parte significativa del Atlántico Sur. No obstante, para sostener y consolidar su posición, el poder naval brasileño requiere de grandes inversiones sostenidas y a largo plazo.

Más allá de los cambios de gobierno que trajeron aparejado un viraje en la tradicional política exterior de Itamaraty<sup>26</sup>, Brasil no ha abandonado su búsqueda de posicionarse como un actor capaz de garantizar el Buen Orden en el Mar, buscando evitar que las potencias extra regionales del Atlántico Sur se arroguen esa responsabilidad en su zona de influencia. Los esfuerzos por aumentar y consolidar su poder naval no solo persiguen darle credibilidad como actor a nivel internacional, y consolidarlo como potencia regional, sino también brindarle cierta libertad de acción a la hora de optar por sostener el orden internacional o impugnarlo.

En este sentido, la Estrategia de Defensa Brasileña establece claramente, y es el único país de la región en hacerlo, el objetivo de alcanzar capacidades que le permitan la negación del uso del mar dejando en claro que Brasil busca el fortalecimiento de una armada de aguas profundas<sup>27</sup> que comparta responsabilidades globales y que sea capaz de asegurar por sí misma las líneas de comunicaciones y de tráfico marítimo del Atlántico Sur Occidental. Es decir que Brasil pretende adquirir capacidades A2/NA<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> La República Sudafricana, ubicada al sur del continente africano, posee aproximadamente unos 2700 kilómetros de costas repartidos entre el océano Atlántico e Índico. La Marina Sudafricana tiene como objetivo principal la protección de las aguas bajo su jurisdicción. Freres señala que al otro lado del océano: “Ningún país africano ha articulado una política que abarque toda la región. Sudáfrica, el líder natural de la zona, se centra fundamentalmente en África misma, y cuando mira fuera es para abordar las potencias occidentales o las economías emergentes”. (Freres 2013, p. 131)

<sup>26</sup> Nos referimos en términos muy amplios al proceso abierto con el juicio político a la ex presidenta Dilma Rousseff que sacó del poder al Partido de los Trabajadores -de clara orientación hacia la consolidación de la región suramericana- y el reciente triunfo de Jair Bolsonaro que ha alineado a su país con la política hemisférica estadounidense, con un elevado grado de conflictividad hacia la región (especialmente hacia dentro del Mercosur).

<sup>27</sup> Recientemente botó el primer submarino convencional de una serie de cinco, que prevé uno a propulsión nuclear.

<sup>28</sup> En 2003, el Centro estadounidense para Evaluaciones Estratégicas y Presupuestarias –CSBA– definió como “Anti-Acceso” a las acciones del adversario que inhiben el movimiento militar en un teatro de operaciones, y como “Negación de Área”, a las actividades capaces de negar la libertad

Battaleme sostiene que el creciente uso del espacio marítimo, debido a las riquezas encontradas en la plataforma submarina<sup>29</sup>, la necesidad de mantener una línea de comunicación naval con África que pueda ser protegida de manera autónoma en caso de una tensión con una potencia extra regional, y la conciencia de las múltiples formas en las que es posible penetrar el espacio aéreo, lo llevan a la necesidad de crear las capacidades necesarias para poder negar dicho espacio de ser necesario (Battaleme 2013, p.15).

Como se ha mencionado de forma precedente, la importancia estratégica del Atlántico Sur es observada por las grandes potencias a nivel mundial.

Con una capacidad para conectarse con los otros dos océanos, las riquezas pesqueras y la posibilidad de monitorear tanto la costa africana como sudamericana hace muy atractiva el deseo del control de una parte de este sector, con el fin de mejorar su posición en términos estratégicos y de poder (Eller y Quintana 2017, p.127).

Las potencias extra regionales que detentan el control naval, y son garantes<sup>30</sup> de las vías de comunicación y comercio en el Atlántico Sur, son Estados Unidos y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

Sin profundizar en su rol como potencia regional hemisférica, sin dudas Estados Unidos es parte del complejo de seguridad latinoamericano y del atlántico en general, Organización del Tratado del Atlántico Norte –OTAN– mediante. Con respecto al Atlántico Sur, específicamente, ha renovado su presencia naval en la zona a partir de la reactivación de la IV Flota en el año 2008. La misma se encuentra bajo el mando del Comando Sur y tiene como tarea principal el patrullaje y monitoreo de las aguas al sur en los océanos Atlántico y Pacífico. Un punto nodal para el control del mar en el Atlántico Sur es la base aérea estadounidense en la Isla Ascensión, que forma parte de los territorios británicos de ultramar.

Como verán han quedado los dos actores principales de nuestro interés pendientes de ser abarcados, lo haremos a continuación.

## **V. La Reina de los Mares del Sur**

Por medio del control de las islas Malvinas, Ascensión, Santa Elena y Tristán de Cunha, la Marina Real Británica mantiene una presencia destacada en el Atlántico Sur.

Durante décadas, el Reino Unido ha protegido las vías marítimas vitales en la zona, ya que este posicionamiento estratégico le permite el patrullaje, monitoreo y despliegue sobre las costas atlánticas de Sudamérica y África y los puntos de apoyo logístico necesarios para mantener su presencia en la Antártida.

El informe del Ministerio de Defensa sobre los Territorios Británicos de Ultramar afirma en su apartado sobre “Las Islas del Atlántico Sur”, que “Es política del gobierno salvaguardar la soberanía británica de las Islas Malvinas y el derecho de los isleños a la autodeterminación” (Ministry of Defense 2012, p.5).

---

de acción dentro de las áreas bajo control del adversario. (Krepinevich, Watts, & Work, 2003, pág. 45)

<sup>29</sup> El desarrollo de capacidades A2/NA en el Atlántico Sur, o al menos en la zona de influencia geográficamente inmediata estaría estrictamente relacionada con el aprovechamiento de los recursos naturales del océano, especialmente en garantizar la seguridad de sus plataformas petroleras oceánicas.

<sup>30</sup> Se entiende por garantes aquellos poderes navales que proveen de seguridad las SLOC y sostienen con su presencia el Buen Orden en el Mar.

El mismo<sup>31</sup> deja claro que el Reino Unido mantiene la responsabilidad de la defensa y seguridad externas de las Islas Malvinas y su área marítima circundante, que, junto con las Islas Georgias del Sur, Sándwich del Sur y Ascensión, son supervisadas por la Comandancia<sup>32</sup> de las Fuerzas Británicas de las Islas del Atlántico Sur desde donde también se patrullan las aguas del Territorio Antártico Británico.

Imagen III. Despliegue Militar Británico



Fuente: Elaboración propia

Malvinas es un enclave geoestratégico debido a que el Reino Unido mantiene un complejo militar con asiento en la base de Monte Agradable, ubicada a unos 650 km de la costa argentina, la cual dispone de instalaciones capaces de albergar fuerzas de superficie totalmente equipadas para todo tipo de operación, y dispone de dos pistas de aterrizaje con capacidad de despliegue aéreo tanto de combate como de carga.

A su vez, la estación naval de aguas profundas *Mare Harbour*, sirve de puerto de recalada para las patrullas, tanto de superficie, como submarinas, que surcan el Atlántico Sur, constituyendo el punto de apoyo central del Reino Unido para proyectar poder sobre la región.

Frente a este despliegue, la República Argentina ha sostenido el reclamo diplomático en la comunidad internacional, denunciando que “la presencia militar británica en el Atlántico Sur genera una tensión innecesaria e injustificada en toda la región” (Ministerio de Defensa 2015, p.42) y considerando, en línea con la apreciación de este trabajo, que el sistema de bases británico permite el control desde el Amazonas a la Antártida y desde la costa oriental sudamericana a la costa occidental africana:

<sup>31</sup>El informe reafirma sus “derechos y responsabilidades” en relación con la seguridad marítima y el Buen Orden en el Mar de las aguas circundantes a sus catorce territorios de ultramar.

<sup>32</sup> En dicho informe se describen los componentes de la comandancia, que consiste en una presencia militar permanente de 1300 efectivos en el Atlántico Sur. Esta presencia naval se complementa con una Fragata o Destructor de la Armada Real, apoyado por un buque tanque auxiliar, que juntos realizan la Tarea de Patrulla. Del mismo modo en las Malvinas encuentran los aviones RAF Typhoon, junto con helicópteros de apoyo, debido a que “Hoy Ascensión juega un papel vital en el mantenimiento de las Fuerzas Británicas, con Wideawake el punto de parada clave para el puente aéreo del Atlántico Sur”. (Ministry of Defense 2012, 5)

Eso hace de los archipiélagos en disputa una pieza fundamental del esquema estratégico británico de naturaleza y alcance globales, donde se concentra un enorme poderío militar y el único nuclear de la región; pudiendo concluirse que la infundada defensa por el Reino Unido de la autodeterminación de los 2.500 isleños no es más que una excusa para el establecimiento de una poderosa base militar que sirva a sus intereses estratégicos en el Atlántico Sur con proyecciones a la Antártida, al Pacífico y al Índico (MREyC 2012, p.2).

La presentación argentina<sup>33</sup> relativa a la militarización del Atlántico Sur por parte del Reino Unido sostiene que: “El Gobierno argentino, reiteradamente, ha destacado que esa creciente militarización británica es contraria a la búsqueda de una solución pacífica a la disputa de soberanía, constituyendo una afrenta para la región toda y creando una tensión innecesaria en el Atlántico Sur” (MREyC 2012, p.1). Denunciando que “(...) el verdadero objetivo estratégico de la base militar establecida en las Islas Malvinas: contar con un centro de apoyo para el despliegue militar británico a escala global. Huelga señalar que ese objetivo es ajeno a los intereses de la región” (MREyC 2012, p.3).

En esta línea es importante señalar que la situación es percibida como un problema de seguridad no solo por la Argentina:

“La Marina de Brasil es muy consciente de la cantidad de islas británicas que se encuentran en el Atlántico Sur, además de las Malvinas y su posición estratégica, en particular la isla de Ascensión, que le permite controlar la profundidad del mar, ya que se encuentra en el punto más estrecho entre el noreste de Brasil y la costa de África Occidental” (Wiesebron 2013, p.114).

## VI. ¿Y la Argentina?

La política naval es, ante todo, una acción de gobierno; pero es indispensable, para que tenga nervio y continuidad, que sus objetivos arraiguen en la nación entera, que sean una idea clara, un convencimiento en las clases dirigentes, y una aspiración constante de todo el pueblo argentino (Storni, 1916, p.64)

Si para Brasil el mar es su “Amazonia Azul”, para nosotros debería ser la “Pampa Azul”. Pero no en referencia al programa de investigación científica<sup>34</sup>,

---

<sup>33</sup> Estas presentaciones se realizaron durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, cuyos dos mandatos (2007-2011/2011-2015) se caracterizaron por la revalorización de la Cuestión Malvinas y por la consecución de apoyos internacionales especialmente en el marco de la región. En cambio, durante la gestión de Mauricio Macri (2015-2019) se optó por intentar retomar un diálogo amable en la relación bilateral con el Reino Unido, llegando a “entendimientos” que no resultaron favorables para la posición argentina. En este sentido debemos señalar que, en lo que respecta a las relaciones con el Reino Unido la política bilateral ha oscilado, desde el retorno de la democracia hasta la actualidad en las diferentes administraciones según dos grandes fórmulas: el “Paraguas de Soberanía” y la consigna de “Primero la Soberanía”. Según la primera, la discusión por la soberanía debe dejarse de lado pero “resguardada” para fomentar un acercamiento con los británicos y los isleños a fin de estar en mejores condiciones para lograr la negociación a futuro. Este tipo de política fue implementada por los gobiernos de Carlos Menem y de Mauricio Macri. La otra visión es la que sostiene que sin debate de soberanía no debe avanzarse en ningún tipo de acuerdo que facilite las condiciones de la ocupación de las islas ya que dicha situación solo perjudica la posición argentina. Son las administraciones que han elevado la cuestión Malvinas tanto en la política interna como externa manteniendo vigente y presente el reclamo, tales como las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández.

<sup>34</sup> El mismo es un plan estratégico destinado a la investigación científica del Mar Argentino, tendiente a impulsar la exploración y conservación en esa parte del territorio argentino.

sino en los mismos términos que los brasileños definieron tornar su orientación estratégica y dejar de percibirse solo como un Estado de potencial terrestre para abrazar su potencial marítimo. Argentina tiene el mismo desafío.

Tal y como señala el Capitán de Fragata (r) argentino Alberto Otamendi, frecuentemente enunciamos la extensión de la Argentina entre Ushuaia y La Quiaca, sin percatarnos de que nuestra soberanía llega hasta el Polo Sur, “La línea costera marítima no es el límite terrestre de nuestra patria, sino apenas el comienzo de nuestro territorio y jurisdicción marítima, cuya extensión es dos veces superior” (Otamendi, 2018, p.68)

Partiendo de nuestra ubicación en un hemisferio en el que los océanos cubren el 88% de la superficie y de la geografía de América como corredor hemisférico norte-sur<sup>35</sup> atravesada por el Cordillera de los Andes, entre otros accidentes geográficos, que dificultaron la comunicación e intercambio por vía terrestre, las características argentinas han sido siempre muy parecidas a las de la insularidad, tal y como sostenía el Almirante Storni<sup>36</sup>.

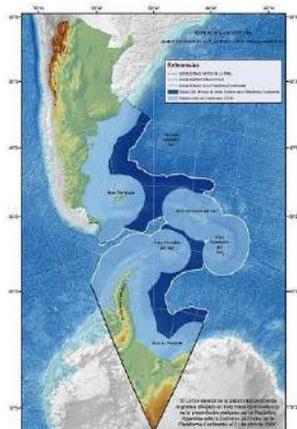
La República Argentina es poseedora de una inmensa plataforma continental, la quinta más grande del mundo, con posibilidad de explotación sustentable de valiosos recursos. Tal y como está plasmado en la presentación para el reconocimiento de la plataforma continental desde las 200 millas hasta el límite exterior presentado ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar – CONVEMAR– en el año 2009, que arroja un total de 1.781.885 km<sup>2</sup>, incluyendo tanto el sector antártico como las islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur (COPLA 2009).

---

<sup>35</sup> Históricamente el desplazamiento de los pueblos y las conexiones civilizacionales han sido más sencillas en torno a las dinámicas de movilidad este-oeste en detrimento de las dinámicas norte-sur por cuestiones geográficas y climáticas que son muy bien referidas por Jaared Diamon y Peter Watson. Ver bibliografía.

<sup>36</sup> El Almirante Storni, nuestro gran pensador naval, abogó por una política naval argentina, sosteniendo la importancia del desarrollo de una flota propia, no solo una marina de guerra, sino mercante, y producida por una industria nacional marítima. Definiendo que la base del poder naval tenía tres columnas: producciones, transportes propios y mercados. En este sentido afirmó que: “La existencia de una marina de guerra eficiente es para nuestro país una exigencia ineludible; pero su realización no debe hacernos olvidar, ni relegar a segundo término, los verdaderos fundamentos del poder naval, sin cuya fuerza la Nación Argentina no desempeñará en el mundo sino un papel mediocre y de eterna dependencia” (Storni 1916, 69).

#### Imagen IV. Argentina Bi Continental



Fuente: Instituto Geográfico Nacional

Sobre este vasto espectro Argentina observa obligaciones internacionales de protección de la vida humana, como la búsqueda y el salvamento –SAR–, lo cual demanda mantener los medios necesarios para una cobertura de esa magnitud en cuanto a embarcaciones, adiestramiento y equipos.

A su vez, la Zona Económica Exclusiva argentina contiene una enorme riqueza alimenticia, ya que posee grandes áreas de pesca en caladeros de menos de doscientos metros de profundidad, que, como se ha señalado en el apartado precedente, atraen la pesca ilegal en la Milla 201, requiriendo que el Estado argentino se ocupe de prevenir y evitar la depredación. En consecuencia, esta situación hace necesario mantener una tarea de control permanente.

Si pensamos en los 5000 km. de extensión de nuestras costas marítimas, la enorme amplitud de nuestro mar jurisdiccional y su plataforma, los archipiélagos e islas que componen el patrimonio bajo control o en disputa, los territorios ultramarinos y las obligaciones internacionales, podemos afirmar, sin duda, que Argentina es una Nación Marítima (Otamendi, 2018, p.60).

El poder naval integrado argentino se encuentra desplegado a lo largo del litoral del territorio nacional en tres Áreas Navales, el Área Naval Fluvial, el Área Naval Atlántica y el Área Naval Austral.

Imagen V. Áreas Navales de la República Argentina



Fuente: Armada Argentina – Ministerio de Defensa

El Área Naval Atlántica tiene asiento en la Base Naval Mar del Plata. Su jurisdicción se extiende geográficamente desde el Cabo de San Antonio (Provincia de Buenos Aires) hasta la ciudad de Comodoro Rivadavia (Provincia de Chubut). Su principal tarea radica en optimizar las funciones de control del mar y atender en todo lo relativo a intereses marítimos.

El Área Naval Austral tiene asiento en la Base Naval Ushuaia. El área geográfica de su jurisdicción comprende el extremo Sur de la Argentina continental, la Isla Grande de Tierra del Fuego e Isla de los Estados, además de los vastos espacios marítimos australes que llegan hasta el paralelo 60° Sur. Tiene una importante tarea relacionada con la búsqueda y rescate de naves en emergencia en alta mar, el control del mar y sus recursos, y el tráfico marítimo en el canal Beagle.

La Armada Argentina cuenta, además, con la sede del Estado Mayor General de la Armada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y con el Comando de Adiestramiento y Alistamiento de la Armada en la Base Naval Puerto Belgrano.

Sin adentrarnos en el detalle de las características de los medios navales disponibles actualmente<sup>37</sup>, es importante señalar que, más allá de la progresiva obsolescencia de las capacidades del instrumento militar argentino en general, se avizora una esperanza vinculada al Fondo Nacional de la Defensa<sup>38</sup>. Se vislumbra también un creciente consenso en quienes ejercen la responsabilidad del gobierno civil de la defensa acerca de la creciente importancia del Atlántico Sur y de la necesidad de mejorar la vigilancia y control de los recursos marinos.

En este marco, y tomándolo a modo de ejemplo, en el mes de febrero de 2020 ingresó al puerto de Buenos Aires el patrullero oceánico multipropósito

<sup>37</sup> Las capacidades navales de la Armada Argentina están adecuadamente descritas y actualizadas en el sitio web <https://www.argentina.gob.ar/armada> así como también es posible encontrar un detalle satisfactorio en ambas ediciones del Libro Blanco de la Defensa, 2010 y 2015. Para un abordaje analítico se recomienda (Martín, La Defensa y el Atlántico Sur, 2015) (ver bibliografía).

<sup>38</sup> El Fondo Nacional de la Defensa –FONDEF– prevé que se garantice el reequipamiento de las Fuerzas Armadas mediante la asignación presupuestaria del 0,5% de los ingresos activos nacionales a partir de 2020 hasta alcanzar el 0,8% en 2023. Aprobado por el Congreso nacional a fines de 2019, fue impulsado por el actual Ministro de Defensa Agustín Rossi.

ARA "Bouchard"<sup>39</sup> P-51, como la primera embarcación de las cuatro de este tipo<sup>40</sup>, que integrarán la División Patrullado Marítimo de la Armada Argentina.

Sus funciones serán sostener la presencia naval contribuyendo a la vigilancia y control de los espacios marítimos, a la protección y control de los recursos naturales renovables y no renovables; como así también con operaciones marítimas de búsqueda rescate y de apoyo humanitario, entre otras.



Fuente: INFODEFENSA

Sin embargo, estas adquisiciones, necesarias de por sí, no agotan la apremiante necesidad de incorporar capacidades acordes a las responsabilidades argentinas en el mar.

Koutoudjian sostiene que el mar costero y la gran plataforma submarina constituyen una “verdadera provincia marítima” que:

(...) es el glacis defensivo del centro-sur de la Argentina, especialmente del principal núcleo geoeconómico y político del país situado en el Estuario del Plata y

<sup>39</sup>El ARA “Bouchard” y sus tres unidades gemelas, son patrulleros de la clase Gowind diseñados específicamente para tareas de protección marítima. Poseen un puente panorámico con visión de 360° lo que facilita las operaciones de avistaje, tienen una eslora (largo) de 87 metros, una manga (ancho) de 11 metros y un calado (parte del casco que navega sumergida) de 3, 3 mts. Están equipadas con un sistema de combate Polaris, 2 metrallas de 12,7 mm y un cañón de 30 mm. Su propulsión es Diesel, y está brindada por dos potentes motores V12 Anglo Belgian Corporation. Desarrolla una velocidad máxima de 21 nudos (38 Kms/h) y a velocidad de 13 nudos tiene una autonomía de 8000 millas náuticas, Puede albergar hasta 55 tripulantes contando dotaciones de inspección y helicopistas ya que puede llevar a bordo un helicóptero de hasta 10 toneladas. Cuenta además con dos botes semirrigidos en el que se trasladan las dotaciones de inspección a buques presuntamente infractores.

<sup>40</sup>Adquiridas por el Estado argentino a la empresa francesa Naval Group.

la gran península patagónica. El Mar Argentino, en el Atlántico Sud-Occidental es el nexo de proyección hacia la Antártida. Además, en el centro geográfico de nuestro mar, están situadas las Islas Malvinas, con su extensión jurídico-administrativa hacia las Georgias del Sur y las Sándwich del Sur, que configuran el principal problema geopolítico estratégico de la República Argentina (Koutoudjian 2011).

Al reclamar la soberanía de las Islas Malvinas, Sándwich y Georgias del Sur, Argentina sostiene un diferendo con el Reino Unido, “la potencia naval de la zona”, lo cual le confiere un rol potencialmente revisionista del statu quo en el Atlántico Sur. Sin embargo, este posicionamiento no ha sido acompañado por una inversión acorde en la marina, ni en las Fuerzas Armadas.

Para dimensionar la situación en la que se encuentra Argentina citamos al capitán Otamendi:

Tenemos tres grandes archipiélagos y sus respectivas Zonas Económicas Exclusivas, bajo ocupación del Reino Unido de Gran Bretaña. Mientras tanto, la Antártida mantiene un endeble statu quo, en base a un tratado cada vez más vulnerado y difícil de sostener. (...) El Reino Unido, instalado en las islas del Sur y con protagónico interés antártico, reaviva su flota de alta mar, con los dos más grandes portaaviones de su historia y una nueva línea de submarinos de propulsión atómica (Otamendi, 2018).

Es importante señalar que, más de la mitad de la superficie que consideramos argentina se agrupa en una sola provincia que comprende las islas de Tierra de Fuego, de los Estados, Observatorio, los archipiélagos de Malvinas, Sándwich del Sur, Georgias del Sur, Orcadas del Sur, la Península de San Martín, las Shetland y el resto del sector antártico reclamado y todo el mar jurisdiccional y la plataforma continental que lo acompaña. En este marco, la ocupación y presencia en el espacio marítimo se vuelven no ya una oportunidad sino una necesidad de la política argentina. En esta misma línea, Calandra, Contraalmirante (r) argentino, sostiene que “el uso del mar no es para nosotros una opción sino una vital y absoluta necesidad” (Calandra, 2005, p. 212).

Los marinos argentinos, siguiendo el ejemplo del Almirante Storni, han reflexionado sobre los intereses argentinos en el mar y la necesidad de desarrollar una política marítima nacional:

una auténtica política pública activa para el mejor gobierno de los asuntos marítimos por parte del Estado, entendiendo como tal el conjunto de las actividades gubernamentales que realizan sus órganos, desplegadas en el tiempo y obedeciendo a un determinado sistema de ideas directivas, es decir, a un programa o proyecto político nacional que incluya a todas las áreas con coherencia, revirtiendo su profunda segmentación (Calandra, 2005, p. 218).

Retomando al almirante Cal y los capitanes de navío Imperiale y Tierno (2014), podemos afirmar que nuestra nación ha abandonado la idea de “la marina necesaria” para reemplazarla por “la marina posible”, que según el Contraalmirante Martín:

no ha arribado a buenos resultados, pues hemos decrecido en la disponibilidad de medios y reducido nuestros niveles de conocimiento y habilidades, ambos conceptos en nada inhabilitan la “marina requerida” que se debe diseñar en directa

relación con las amenazas que se consideran en función de los intereses que se expliciten (Martin, 2015).

De hecho, las reflexiones de los hombres de mar consultados coinciden con el criterio geopolítico básico que expusimos en el inicio de este artículo: deberían ser los intereses marítimos los que condicionen el diseño de una armada eficiente, con capacidad de presencia efectiva, control real y proyección naval o, como señala Otamendi, una fuerza naval integrada<sup>41</sup>. Sin perder de vista la importancia de la capacidad de proyección de poder: “no hay que olvidar que las Fuerzas Armadas son también instrumentos militares de toda la política nacional. No sólo son custodia de los propios territorios, sino también de sus intereses locales o lejanos” (Otamendi, 2018, p.59).

Sin embargo, todas nuestras capacidades, nuestras posibilidades de despliegue naval, de pensamiento estratégico, de comprensión geopolítica, están atravesadas por la disputa con el Reino Unido. No podemos comprender la situación Argentina si no interiorizamos que compartimos límites con una potencia global, que es el poder naval del Atlántico Sur –es decir que controla el espacio geográfico en el cual reside todo nuestro litoral marítimo–, cuyo reclamo antártico se superpone absolutamente con el territorio considerado argentino y que mantiene ilegal e ilegítimamente la ocupación de un territorio que consideramos propio. Una rivalidad que lleva 187 años ininterrumpidos<sup>42</sup>.

Gran Bretaña es nuestro oponente estratégico. Esto no significa que seamos pueblos enemigos o que no haya posibilidad de cooperación alguna en todo tipo de materia. Sino que no debemos perder de vista una lectura simple y llana en términos estratégicos: los intereses vitales de la República Argentina están en conflicto con los intereses británicos en el Atlántico Sur, y no podremos realizar completamente la potencia nacional argentina sin resolverlo.

## VII. Consideraciones finales

Argentina ha hecho una proeza al mantener activo el reclamo de soberanía desde 1833 a la fecha. En el convencimiento y la consecución del apoyo de la comunidad internacional y los organismos internacionales, nuestra diplomacia ha sido ejemplar, y más allá de los vaivenes de política exterior de las diferentes administraciones el reclamo por la resolución de la Cuestión Malvinas es una política de estado.

Sin embargo, no podemos dejar de destacar que todo ese esfuerzo nos demanda únicamente el sostenimiento del statu quo (es decir, impedir que la cuestión avance hacia algún tipo de forma que beneficie a nuestro adversario). Pero la permanencia del *statu quo* por sí misma beneficia la posición británica ya que las cuestiones de hecho se refuerzan así mismas a lo largo del tiempo (Hassner, 2007), sobre todo si son ocupaciones territoriales (Hensel & McLaughlin Mitchell, 2017)<sup>43</sup>.

Es por esto que la disputa por la recuperación del ejercicio pleno de la soberanía de las Islas del Atlántico Sur implica oponer al dispositivo político,

---

<sup>41</sup> Se llama así a la integrada por una flota naval de superficie, un componente de aviación naval de ataque, una fuerza de desembarco de infantería de marina y submarinos.

<sup>42</sup> Si contamos desde la usurpación de las islas Malvinas, sin contar otros episodios como las invasiones inglesas de 1806 y 1087, ya que en ese momento el territorio nacional era todavía administrado por la Corona de España.

<sup>43</sup> Para ampliar el estudio sobre las características de las disputas territoriales y su irresolubilidad se recomiendan los trabajos de Paul Hensel y Ron Hassner citados en la bibliografía.

económico y militar desplegado por los británicos una estrategia que contemple no solamente el derecho internacional como herramienta de reivindicación soberana, sino y sobre todo una política de despliegue y ocupación del Atlántico Sur.

Las posibilidades de redefinir la correlación de fuerzas en el plano diplomático dependen, principalmente, del avance en el desarrollo estratégico de las capacidades de la defensa nacional y presencia material real de la armada argentina en la zona circundante al conflicto. Detentado los medios para ejercer el dominio y/o al menos la denegación del acceso en nuestros propios espacios marítimos, aéreos y terrestres; y la proyección de poder, saludable síntoma de fortaleza estatal, que nos muestre como un actor digno de ser tenido en cuenta en el cálculo geoestratégico del resto de los actores.

La definición de la cláusula constitucional<sup>44</sup> que anula la posibilidad del uso de la fuerza militar para la recuperación de las islas puede haber sido erróneamente interpretada como un corrimiento de la Cuestión Malvinas de la agenda de defensa. Pero todo buen General (o Almirante) sabe, que la mejor guerra es la que no se pelea<sup>45</sup> y que “muchas armadas han logrado ser exitosas no por las batallas ganadas sino por las evitadas actuando como factor de disuasión” (Martin, 2015, p.335).

La función estratégica básica de toda armada no es otra que la de brindar a su país un instrumento para proteger su territorio y su espacio marítimo, capaz de proyectar poder para denegar el acceso y resguardarlo para los propios propósitos.

Tal y como señala el Contralmirante Martin: “Ningún país que se precie de serio puede carecer de pensamiento geopolítico y de un sistema de defensa acordes con los objetivos nacionales” (2015, p.327). No podremos hacer efectiva nuestra definición de ser una nación bioceánica y bicontinental de otra manera, y en la medida que no podamos resolverla, la recuperación de las islas Malvinas no pasará de ser cuanto menos utópica.

---

<sup>44</sup> La Constitución Nacional Argentina, en su Disposición Transitoria Primera que “la Nación Argentina ratifica su legítima e imprescriptible soberanía sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes, por ser parte integrante del territorio nacional. La recuperación de dichos territorios y el ejercicio pleno de la soberanía, respetando el modo de vida de sus habitantes y conforme a los principios del Derecho Internacional, constituyen un objetivo permanente e irrenunciable del pueblo argentino.”

<sup>45</sup> Véanse las obras de los genios del arte militar: von Clausewitz y Sun Tzu.

## Referencias bibliográficas

- Abdenur, A. E., & De Souza Neto, D. M. (septiembre de 2013). La creciente influencia de China en el Atlántico Sur. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*(102-103), 169-197.
- Allison, G. (Marzo/Abril de 2020). The New Spheres of Influence. *Foreing Affairs*, 99(2), 30-40.
- Altieri, M. A. (Diciembre de 2018). Nuevas Dinámicas del Poder Naval en el Siglo XXI: la competencia por el control en el espacio marítimo. (U. N. Instituto de Relaciones Internacionales, Ed.) *Relaciones Internacionales*, 2(55), 197- 211.
- Ayuso, A., & Elina, V. (septiembre de 2013). una nueva mirada al Atlántico. (CIDOB, Ed.) *CIDOB d'Afers Internacionals*(102-103), 7/27.
- Baracho de Sousa, G. J. (jul/dez de 2015). O Poder Naval Brasileiro: Tributo à Política de Defesa do Brasil. *Revista de Geopolítica*, 6(2), 18-36.
- Battaleme, J. (2012). Espacios de oportunidad y conflictividad: cambiando el status quo en la Geografía Mundial. (CARI, Ed.) *BOLETÍN ISIAE*, 16(52), 1-3.
- Battaleme, J. (2013). Cambiando el Status Quo de la Geopolítica Internacional: el acceso a los espacios comunes y las estrategias de negación de espacio y anti acceso. *Cuadernos de Geopolítica*, 1-21.
- Bertotto, J. (2014). Tesis Doctoral en Geografía - Universidad del Salvador. "La Isla de los Estados (RA) un lugar para el control de navegación (aérea y marítima) del Mar Argentino, que permitiría el ejercicio responsable de la soberanía nacional". Buenos Aires.
- Blinder, D. (Enero-junio de 2018). Reino Unido y Argentina: geopolítica de la limitación tecnológica y controles de exportación estratégicos. *REVISTA DE RELACIONES INTERNACIONALES, ESTRATEGIA Y SEGURIDAD*, 13(1), 119 - 145.
- Bologna, A. B. (Julio-Diciembre de 2012). El tratamiento del conflicto de las Islas Malvinas Georgias del Sur y Sándwich del Sur en la Unasur. *Humanía del Sur. Revista de Estudios Latinoamericanos, Africanos y Asiáticos.*, Año 7(13), 99-118.
- Bologna, B. (2017). Los Derechos Argentinos sobre las Islas Malvinas. En A. B. Otros, *Malvinas y la construcción de un reclamo soberano : pasado, presente y futuro* (págs. 15-26). La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.
- Cal, Imperiale, & Tierno. (2014). Otra visión del posible diseño operativo de la Armada Argentina hasta 2030. *Boletín del Centro de Estudios Navales*, 143-171.
- Calandra, O. (Mayo/Agosto de 2005). La Argentina y el Mar: una estrategia pendiente. *Boletín del Centro Naval*(811), 207-234.
- Derghougassian, K., Larrocca, V. L., Merke, F., Montenegro, G., & Tokatlian, G. (2012). *La defensa en el Siglo XXI*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Diamond, J. (2007). *Armas, Germenes y Acero*. De Bolsillo.
- Eller, M. J., & Quintana, P. (2017). La Importancia Geopolítica del Atlántico Sur. A 50 años de la resolución 2065. En A. B. al., *Malvinas y la construcción de un reclamo soberano, pasado, presente y futuro* (págs. 113-138). La Plata: Universidad Nacional de la PLata.
- Goldrick, J. (abril de 2001). The Medium Power Navy in the 21ST Century. *The Naval Review*, 89(2), 103-110.

- Hassner, R. E. (Winter de 2007). The Path to Intractability: Time and the Entrenchment of Territorial Disputes. (2. b. Technology, Ed.) *International Security*, 31(3), pp. 107–138.
- Hensel, P. R., & McLaughlin Mitchell, S. (2017). From territorial claims to identity claims: The Issue Correlates of War (ICOW) Project. *Conflict Management and Peace Science*, 34(2), 126–140.
- Isbell, P. (septiembre de 2013). La energía en el Atlántico y el Horizonte Estratégico. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*(102-103), 73-100.
- Kaplan, R. D. (2019). *El Retorno del Mundo de Marco Polo*. Barcelona: RBA.
- Koutoudjian, A. (octubre de 2011). Geopolítica del Mar Argentino. *ESGN*, 69-93.
- Koutoudjian, A. (2015). Capítulo X Geopolítica del Atlántico Sur. En A. Koutoudjian, J. M. Martin, J. F. Ohanessian, G. A. Koutoudjian, S. A. Caruso, P. I. Flores Zapata, . . . F. M. Tajan, *Geopolítica del Mar Argentino* (págs. 285-306). Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.
- McCarthy, C. (s.f.). Anti-Access/Area Denial: The Evolution of Modern Warfare. *Luce.net A Journal of National Security Studies US Naval War College*.
- Mahan, A. T. (1946). *La influencia del Poder Naval en la Historia*. Buenos Aires: Partenon.
- Martin, J. M. (2015). La Defensa y el Atlántico Sur. En A. Koutoudjian, Martin, & O. y. Otros, *Geopolítica del Mar Argentino* (págs. 307-360). Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.
- Martin, J. M. (2015). La Defensa y el Atlántico Sur. En A. Koutoudjian, J. M. Martin, J. F. Ohanessian, G. A. Koutoudjian, S. A. Caruso, P. I. Flores Zapata, . . . F. M. Tajan, *Geopolítica del Mar Argentino* (págs. 307-360). Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.
- Otamendi, A. G. (2018). Los intereses marítimos y la necesidad de una marina de guerra. *Revista del Mar*(173), 58-68.
- Pastorino, A. (2013). *Malvinas, el derecho de libre determinación de los pueblos y la población de las islas*. Buenos Aires: Eudeba.
- Pastorino, A., Álvarez, M., & Rosa, G. (2015). *Colonialismo en el Siglo XXI "La estrategia del imperio para mantener la ocupación de las Malvinas"*. La Plata: Edulp.
- Sabugo, K. H. (2003). SEA POWER 21 El nuevo concepto estratégico de la Marina de los Estados Unidos de América. *Revista de Marina - Armada de Chile*.
- Sea Power 21. (2004). *Poder Naval del Siglo XXI: Conceptos Operativos*. Marina de los Estados Unidos de América.
- Simonoff, A. (Julio-Diciembre de 2012). Una tabula rasa con el pasado: Las estrategias argentinas hacia las Malvinas desde la recuperación de la democracia (1983-2012). *Humania del Sur*, Año 7(13), 15-38.
- Storni, A. S. (1916). *Los Intereses Argentinos en el Mar*. (A. A.-M. Defensa, Ed.) Buenos Aires: (2019) Instituto de Publicaciones Navales.
- Till, G. (2007). *Poder Marítimo, una guía para el siglo XXI*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.
- Till, G. (Autumn de 2015). The New USS Maritime Strategy, Another View from Outside. *Naval War College Review*, 68(4), 34-45.

**Documentos oficiales**

Ministerio de Defensa de Brasil. (2008). *Estrategia Nacional de Defensa*.

Ministerio de Defensa Nacional de Brasil. (2012). *Libro Blanco de la Defensa*.

US Navy. (2007). *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*.

Washington DC.

COPLA. (2009). *Presentación Argentina para el reconocimiento de la PLataforma Continental*. Buenos Aires.

FAO, O. d. (2015). *El Estado Mundial de la Pesca y la Acuicultura*. Roma.

Ministerio de Defensa. (2015). *Libro Blanco de la Defensa*. Buenos Aires.

MREyC, M. d. (2015). *Comunidad Internacional y la Cuestión Malvinas*.

Buenos Aires: S/Ed.

United States Southern Command. (2008). *Command Strategy 2018*.

Watson, P. (2012). *La Gran Divergencia*. Barcelona: Crítica.



## **Antártida: los dilemas que enfrenta su gobernanza y los desafíos para la Argentina**

Nicolás Zingoni Vinci<sup>1</sup>

### **I. Introducción**

La Argentina, además de su extensión sudamericana, posee un reclamo soberano sobre el Continente Antártico y ello la convierte en un país bicontinental. La presencia ininterrumpida en dicho territorio desde 1904, su activa participación como miembro originario del Tratado Antártico y sus investigaciones científicas en el Continente la hacen un miembro respetable e influyente en el reducido grupo de “países antárticos”.

Al ser la Antártida un continente de cuantiosos recursos naturales, muchos de ellos estratégicos, el interés de toda la humanidad se dirige hacia él y cada vez con mayor intensidad. Esto origina nuevos desafíos para el sistema de gobernanza que hoy administra el Continente Blanco como también para la Argentina en particular.

En este capítulo se hará una breve reseña de la presencia argentina en la Antártida, del sistema de gobernanza del Continente como así también un análisis de su valor estratégico haciendo énfasis en la importancia de sus recursos naturales. Seguidamente se dará una aproximación de la posición de algunas potencias mundiales respecto a ella y dos posibles escenarios de la evolución del Sistema del Tratado Antártico.

---

<sup>1</sup>Agradecimientos: El presente trabajo no podría haberse desarrollado sin la información y los comentarios gentilmente aportados por el Dr. Mariano Memolli y el Dr. Carlos J. Moneta.

Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires y Magíster en Relaciones y Negociaciones Internacionales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y la Universidad de San Andrés. Miembro fundador de la Fundación Meridiano de Estudios Internacionales y Política Exterior. Coordinador de la comisión de Energía, Recursos Naturales y Medio Ambiente de la misma entidad. Correo electrónico: nzingoni@fundacionmeridiano.com.ar

## II. Presencia Argentina en la Antártida

Argentina siempre ha sido un referente de las actividades antárticas y un miembro activo de su gobernanza. El país es sede de la Secretaría Permanente del Tratado Antártico, ha sido elegida para ello por unanimidad y como reconocimiento por la activa participación en el Continente Blanco en términos históricos, científicos y logísticos.

El país opera seis bases permanentes: Orcadas, Belgrano II, Esperanza, Carlini (ex Jubany), Marambio y San Martín. Existen, además, siete bases temporales: Brown, Cámara, Decepción, Matienzo, Melchior, Petrel y Primavera. Dichas bases se utilizan principalmente para la actividad científica, dirigida por el Instituto Antártico Argentino dependiente de la Dirección Nacional del Antártico bajo la órbita de Cancillería. Las Fuerzas Armadas tienen para el país un rol fundamental en la política antártica. A través del Comando Operacional Conjunto llevan adelante la actividad de apoyo logístico antártico por medio de la planificación y posterior desarrollo de las campañas antárticas.

Todos los años la Argentina dicta sus lineamientos de Política Antártica Nacional (PAN), los cuales son definidos por el Decreto 2316/90 y cuyo objetivo principal es el de afianzar los derechos argentinos de soberanía en la Antártida. La PAN busca esto a través del fortalecimiento del Tratado Antártico y de su Sistema, incrementando la influencia de la Argentina en la toma de decisiones en los foros antárticos, promoviendo la protección del medio ambiente y la preservación de sus recursos. Ello se logra con una presencia eficaz sobre la base de la ciencia y la capacidad de prestar a otros Estados servicios y conocimientos necesarios para facilitar sus tareas antárticas (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2019).

La actividad antártica argentina comenzó con la misión de lograr la cohesión territorial y la integración de las tierras al sur de Tierra del Fuego. La presencia permanente de la República Argentina en la Antártida comienza en 1904 con la adquisición de un emplazamiento en las islas Orcadas, en donde se instaló el primer asentamiento antártico permanente con base en tierra firme. Esta fue hasta la década de 1940 la única base habitada de forma permanente en el Continente Blanco (Palazzi, 1988). Junto a la autorización pedida en 1818 por Juan Pedro de Aguirre a Buenos Aires para la caza de lobos marinos en la zona, estos hechos son la piedra angular para la reclamación territorial argentina.

Con argumentos históricos, jurídicos y geográficos, la República Argentina reclama soberanía en la Antártida en el espacio de la Península Antártica, comprendida entre el meridiano 25° y 74° oeste y desde el paralelo 60° sur hasta el Polo Sur geográfico.

Dentro de las bases y fundamentos jurídicos pueden encontrarse los modos originarios de apropiación territorial de los Estados. Entre ellos figura el “origen histórico” o *uti possidetis iuris* el cual otorga a la Argentina el reconocimiento del territorio de su antigua metrópoli al momento de su emancipación. Otro principio es el de *terra nullius*, por medio del cual Argentina adquirió tierras no sujetas a soberanía de otro Estado o tierras sin dueño. El país, para hacer efectivo este principio ha demostrado ejercicio de autoridad exclusiva y *animus occupandi*, en oposición a las conductas de otros Estados cuyo reclamo territorial superpuesto con el de Argentina se originó en ocupaciones no permanentes (Auza & Ferrari, 2016, p. 32).

La República Argentina no es el único Estado con reivindicación territorial. A ella se suman Australia, Francia, Nueva Zelanda, Noruega, Chile y Reino Unido. Todos ellos, incluida la Argentina, reclamaban derecho de soberanía sobre

determinados sectores antárticos desde antes de la firma del Tratado Antártico (TA) en 1959. Al momento de firmar el TA, Estados Unidos y la entonces Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (hoy Federación de Rusia) no realizaron reclamaciones territoriales pero se reservaron el derecho de hacerlo en un futuro.

El Territorio Antártico Argentino se superpone de manera parcial con el espacio reclamado por Chile y de manera total con la porción del continente reclamada por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Argentina le reconoce a Chile derechos exclusivos entre los meridianos 74° y 90° oeste. Chile, por su parte, reconoce a Argentina derechos exclusivos sobre el sector comprendido entre los meridianos 25° y 53° oeste de Greenwich. El reconocimiento mutuo corresponde a sectores en donde no se superponen los reclamos de uno y otro Estado (Auza & Ferrari, 2016, p. 27).

Ante las reclamaciones territoriales es clave el artículo IV del TA, el cual supone el famoso “congelamiento”, el cual preserva la posición de todas las partes:

#### ARTÍCULO IV:

1. ninguna disposición del Tratado se interpretará:

a) Como una renuncia, por cualquiera de las Partes Contratantes, a sus derechos de soberanía territorial o a las reclamaciones territoriales en la Antártida, que hubiere hecho valer precedentemente;

a) Como una renuncia o menoscabo, por cualquiera de las Partes Contratantes, a cualquier fundamento de reclamación de soberanía territorial en la Antártida que pudiera tener, ya sea como resultado de sus actividades o de las de sus nacionales en la Antártida, o por cualquier otro motivo;

b) Como perjudicial a la posición de cualquiera de las Partes Contratantes, en lo concerniente a su reconocimiento o no reconocimiento del derecho de soberanía territorial, de una reclamación o de un fundamento de reclamación de soberanía de cualquier otro Estado en la Antártida.

c) Ningún acto o actividad que se lleve a cabo mientras el presente Tratado se halle en vigencia constituirá fundamento para hacer valer, apoyar o negar una reclamación de soberanía territorial en la Antártida, ni para crear derechos de soberanía en esta región. No se harán nuevas reclamaciones de soberanía territorial en la Antártida, ni se ampliarán las reclamaciones anteriormente hechas valer, mientras el presente Tratado se halle en vigencia (Tratado Antártico, 1959).

Llevando adelante una intensa actividad científica, Argentina realiza todos los años dos campañas antárticas (de invierno y verano) en las que despliega personal científico y militar, este último encargado del sostén logístico necesario para el desarrollo de las actividades en el Continente. La ubicación geográfica de Argentina le permite ser un “puente” natural entre América y la Antártida, ubicando a nuestro país como un actor privilegiado con posibilidades de custodia del Atlántico Sur y los canales de comunicación interoceánicos e intercontinentales, algo que disputa con el Reino Unido de Gran Bretaña debido a su asentamiento ilegal en Malvinas.

Los aproximadamente 1.000 Km que separan a la Antártida de Tierra del Fuego, le dan a esta provincia la potencialidad de convertirse en un “Hub” de prestación de servicios logísticos antárticos a terceros países y empresas turísticas (Memolli, 2020), algo que también proyecta la República de Chile en Puerto Williams.

### III. El Sistema Antártico y el Protocolo Ambiental

Desde 1961 la Antártida se encuentra regulada por el Sistema del Tratado Antártico (STA). Este está compuesto por una serie de instrumentos legales y órganos de toma de decisiones que han logrado evitar conflictos territoriales y de soberanía en el Continente, dando un marco de gobernanza dirigida por las Partes Consultivas<sup>2</sup> del TA. La Reunión Consultiva del Tratado Antártico (RCTA) es el foro anual en el que las Partes Consultivas intercambian información, realizan interconsultas de mutuo interés y formulan medidas o recomendaciones a los correspondientes gobiernos para promover los objetivos y principios del Tratado Antártico.

Esta institución de inspiración liberal ha permitido la toma de decisiones de manera multilateral en forma relativamente aislada del universo de intereses, organismos y regulaciones del sistema mundial.

En las RCTAs rige, como regla de oro, el consenso. Por esta razón las Medidas, Decisiones y Resoluciones se adoptan por este mecanismo de toma de decisión. Las Medidas abordan aspectos centrales de la gobernanza de la Antártida y son jurídicamente vinculantes, luego que todas las Partes las aprueben (Memolli, 2020).

El TA ha servido como sistema legal para regular las actividades que diversos Estados llevan a cabo, evitando las confrontaciones entre ellos de no existir convergencia de intereses y dedicando el uso del territorio a la paz y a la cooperación científica, desmilitarizándolo y prohibiendo sobre él los ensayos nucleares. Para nada podemos afirmar que el STA promueve la internacionalización de la Antártida o su consideración como un bien común de la humanidad, algo que fue propuesto por la India en 1956 y 1958 y desestimado por los Estados que poseen reclamos territoriales.

El interés mundial en la protección del medio ambiente y en el uso pacífico de la zona parece ser el factor dominante del equilibrio actual que existe entre los distintos Estados partes del TA. Como prueba de ello, dentro del Sistema, además del TA, se encuentra el Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente o Protocolo de Madrid. El mismo entró en vigor en 1998, ha sido ratificado por todas las Partes consultivas del TA, y será abierto a su revisión integral en el año 2048.

El Protocolo Ambiental tiene como finalidad la protección del ambiente antártico como también el de sus ecosistemas dependientes y asociados, designando a la Antártida como una “reserva natural, consagrada a la paz y a la ciencia” (Secretaría del Tratado Antártico, 1991, art. 2).

En el Protocolo se señala el valor intrínseco de la Antártida, comprendidos dentro de éste la vida silvestre y los valores estéticos del Continente (Secretaría del Tratado Antártico, 1991, art. 3). Cabe destacar que el mismo Protocolo establece que “cualquier actividad relacionada con los recursos minerales, salvo la investigación científica, estará prohibida” (Secretaría del Tratado Antártico, 1991, art. 7). Esto último es un aspecto central del Protocolo para el presente trabajo, ya que se permite la exploración de los minerales con fines científicos. La investigación de las potencialidades minerales del Continente permite obtener información de relevancia y una hipotética situación de ventaja de quien disponga

---

<sup>2</sup> A la fecha, se cuentan 29 Partes Consultivas y 25 Miembros Adherentes (no consultivos). La lista actualizada de Partes puede ser consultada en la web oficial de la Secretaría del Tratado Antártico: <https://www.ats.aq/devAS/Parties?lang=s>

de dicha información hacia un futuro en el que se interprete como viable la explotación comercial de los mismos.

La prohibición de la explotación comercial de minerales surgió como respuesta a la Convención para la Reglamentación de las Actividades sobre Recursos Minerales Antárticos (CRARMA)<sup>3</sup>, instrumento jurídico sin vigencia que fue firmado por 19 Estados entre 1988 y 1989 pero nunca ratificado. Este texto cristalizaba las presiones para realizar actividades mineras que distintas Partes Consultivas comenzaron a ejercer a partir de 1973, cuando fueron descubiertos yacimientos de hidrocarburos en el Mar de Ross y, coincidentemente, con la crisis del crudo del mismo año (Weber, 2003). Es interesante ver cómo en aquella década marcada por la llamada crisis del petróleo (la primera en 1973 y la segunda en 1979 con la Revolución Islámica en Irán y la guerra de este país con Irak), la escasez de este insumo energético vital para el sostenimiento de la economía mundial condujo a buscar una posible solución en el Continente Blanco.

Existiendo este antecedente y en un eventual contexto de escasez de recursos minerales dada por la cantidad de reservas finitas en los yacimientos conocidos, podría pensarse que el interés por mantener lo establecido en el Artículo 7 del Protocolo Ambiental puede ser puesto en entredicho en el futuro, si es que no asistimos a un cambio radical en la matriz energética de nuestro sistema de producción y consumo. Esto último aparece como una situación cada vez más deseada por diversos grupos e instituciones de diversa índole que militan soluciones de mitigación y adaptación al cambio climático, pero lejano para un horizonte de 25 años.

Tanto en el TA como en su Protocolo Ambiental, priman la cooperación internacional entre los Estados en la Antártida. En la actualidad, esta situación es favorable para todas las Partes, ya que encuentran un marco legal que les permite darle previsibilidad a sus acciones y a las de los demás actores del Sistema. Dado un contexto mundial de escasez de recursos naturales, energéticos y de alimentos, el cambio climático que afecta a la Antártida y un previsible aumento de demanda de los recursos que ella posee, podrían originarse situaciones de discordia internacional y, consecuentemente, una relativización del Sistema del Tratado Antártico como el marco idóneo para la regulación de las actividades en el Continente Blanco.

#### **IV. La Antártida y su valoración en el escenario internacional**

El valor estratégico del continente antártico ha ido mutando en la historia de los siglos XX y XXI tanto en términos conceptuales como reales. Virginia Gamba (2013) establece tres períodos de tiempo que iluminan el cambio de paradigmas que han dominado el abordaje de la Antártida en el escenario mundial.

En primer lugar se encuentra el período primigenio del STA (1961 a 1991), en él se ubicó a la Antártida por fuera de la carrera bipolar dándole a este continente una relevancia científica y de seguridad, supeditando la primera a la segunda. Se evitó la militarización del continente, resguardándolo de los enfrentamientos de los países del Norte pero, al mismo tiempo, permitiendo la actuación de países emergentes del Sur global como la Argentina que son la base de acceso al Continente. Es interesante destacar como el STA reconcilia los diferentes intereses entre aquellos Estados que tienen reclamos territoriales y

---

<sup>3</sup> Su texto original puede ser consultado en: <https://www.mfat.govt.nz/en/about-us/who-we-are/treaties/convention-on-the-regulation-of-antarctic-mineral-resource-activities/>

ejercen la soberanía y aquellos que desean estar activos en la región, pero que no reclaman ni reconocen soberanía alguna en el Continente. Todos ellos adquieren igualdad de condición (Gamba, 2013, pp. 260-262). El no uso de la fuerza para la ocupación territorial, algo inédito hasta el momento, impulsó a los Estados a generar nuevas estrategias basadas en el estatus y la influencia en el desarrollo de sus programas antárticos como también en los foros de gobernanza del Continente.

Es en este período donde comienza a verse una puja por la explotación de los recursos antárticos. Vale recordar que en 1988 se publicó el código minero destinado a la explotación comercial de los recursos minerales antárticos.

Un segundo periodo comienza a partir de 1991 y hasta el 2011. Aquí empieza a surgir fuertemente, y el Protocolo Ambiental es reflejo de ello, la agenda ambiental que sitúa a la Antártida con un valor estratégico crítico. Se logró así la no explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio antártico y este acrecentó su imagen como regulador del clima mundial. El ecosistema antártico adquiriría interés global y se buscaba que todos los temas referidos a él fuesen gerenciados y controlados responsablemente (Gamba, 2013, p. 263).

A partir del 2011, Gamba (2013) reconoce que algunos miembros del Tratado Antártico comenzaron a modificar su rol en él. Las perspectivas de poder explotar comercialmente recursos a gran escala en aquellas áreas no cubiertas por el Tratado o en su Protocolo.

La falta de recursos para afrontar los costos logísticos y de apoyo operacional, sin perder el objetivo de la investigación científica, ha empujado a la cooperación internacional en la Antártida. Esta colaboración está comenzando a incluir a actores no estatales. Las actividades estatales sponsorizadas por empresas privadas reemplazan o complementan las antes llevadas a cabo de manera pública, ello ha impulsado la investigación científica para uso comercial. Tal es el caso de la bioprospección que se analizará más adelante.

Los años posteriores a 2011 abren un nuevo escenario de valor estratégico para la Antártida. La crisis económica global de 2008, el compromiso de Naciones Unidas del Milenio y el nuevo concepto de la seguridad humana integral en el ámbito global ejercen un nuevo tipo de presión en temas que hacen tanto al desarrollo sustentable y la defensa ambiental global como a la cooperación entre países o regiones afines (Gamba, 2013).

Hoy, en las iniciativas internacionales relacionadas con el concepto de seguridad humana integral, se otorga el énfasis a las soluciones internacionales, nacionales y locales que dependen de la cooperación para poder ejecutarse. Esto ocurre porque la posibilidad de que estas acciones se ejecuten en aislamiento ha quedado seriamente comprometida por la depresión económica de 2008 y la pobreza emergente, la reforma del sistema financiero internacional y las medidas de austeridad en los países desarrollados.

El interés en la sustentabilidad del desarrollo se ve reflejado en el creciente acopio de fuentes de energías renovables y de estrategias para lograr seguridad alimentaria en el futuro.

Esto ha comenzado a tener impacto en las nociones de defensa, seguridad y soberanía de los Estados. Las políticas de defensa de varios países han comenzado a reformularse en relación a una respuesta militar a amenazas no militares. Como ejemplo de ello, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) ha

expuesto entre sus Conceptos Estratégicos<sup>4</sup> las líneas que la organización debe seguir a modo de evolucionar para hacer frente a las nuevas amenazas detectadas. El abastecimiento de fuentes de energía de todo tipo, como así también la escasez de recursos naturales y el daño ambiental, son vistos como amenazas a los intereses nacionales de los países que conforman la organización (N.A.T.O, 2010).

Es interesante remarcar esta postura de la OTAN, ya que sus miembros comprenden casi la totalidad de los países del hemisferio norte del Tratado Antártico.

La Antártida va adquiriendo así un valor estratégico nuevo. Este está ligado a las potencialidades del continente para proveer recursos naturales, energía y ser un regulador del clima mundial. La valorización de su espacio continental y marítimo adquiere preponderancia como resguardo frente a amenazas globales no militares.

En sintonía con ello, se puede observar como la edición 2020 del Global Risks Report se sostiene que el escenario de conflictos contemporáneo está cambiando a causa de un ambiente geopolítico y geoeconómico de incertidumbre que pone a prueba la estructura de instituciones globales y las alianzas históricas (Borrel, 2020). Este informe del World Economic Forum (WEF, 2020) analiza los riesgos a corto, mediano y largo plazo que implican el deterioro de los recursos naturales, el cambio climático y sus efectos: crisis hídricas, temperaturas extremas, contaminación, destrucción de ecosistemas, etc.

La priorización del medio ambiente como amenaza crítica a la paz y al desarrollo global se ve ligada a la necesidad de obtener recursos alimenticios y energéticos para abastecer a poblaciones futuras como así también continuar con el desarrollo económico. Este valor estratégico no es sólo visto por los Estados, sino también por actores no estatales que ven cada vez mayores posibilidades de explotarlo comercialmente.

## **V. Recursos naturales estratégicos presentes en la Antártida**

La misma posición geográfica del Continente Blanco lo establece como un espacio de alto valor por el rápido acceso que se tiene desde el a todo el hemisferio sur. América del Sur y la Antártida se encuentran unidas por unos escasos 1.000 kms (en el caso de Argentina). Al mismo tiempo, el emplazamiento del Continente Blanco permite un acercamiento al continente africano (3600 KM hasta el Cabo de Buena Esperanza) y a Australia (2.250 Km de Tasmania) (Auza & Ferrari, 2016). Su posición es fundamental en caso de conflicto bélico que amenace particularmente pasos marítimos tradicionales como el canal de Panamá. El pasaje de Drake y las aguas subantárticas, aún con las limitaciones propias de un escenario de difícil operación (tanto por las inclemencias climáticas como por las dificultades logísticas inherentes), pueden ser consideradas vías de transporte alternativas del comercio mundial.

Sin embargo, y entendiendo los posibles desafíos futuros de la economía mundial, la Antártida posee una posición geoestratégica privilegiada al analizarse los recursos naturales que ella contiene. Estos elementos naturales pueden avizorarse como la clave de posibles conflictos futuros en torno a la soberanía y los reclamos territoriales del continente antártico. Ellos también promueven el interés de Estados y empresas privadas que buscan asegurarse el suministro

---

<sup>4</sup> Conceptos Estratégicos para la Defensa y Seguridad de los Miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, publicados en 2010.

necesario para hacer frente a los dilemas de seguridad futuros relacionados con el desarrollo de la economía y la seguridad alimentaria.

El término “recurso natural” encierra una lógica funcional, generalmente asociada al pensamiento racional económico. De acuerdo con Bruno Fornillo:

Un recurso natural puede llamarse estratégico si responde a las siguientes condiciones relativas a su valor de uso, por sí mismas suficientes: a) ser clave en el funcionamiento del modo de producción capitalista; b) y/o ser clave para el mantenimiento de la hegemonía regional y mundial c) y/o ser clave para el despliegue de una economía verde o de pos desarrollo; y las siguientes condiciones relativas a su disponibilidad, de por sí necesarias: a) escaso –o relativamente escaso–; b) insustituible –o difícilmente sustituible–; c) desigualmente distribuido (Fornillo, 2014, pág. 80).

De ello resulta que el manejo de los recursos naturales estratégicos es fundamental para lograr posiciones de poder, por lo tanto su administración se vuelve un escenario de disputa política, económica, militar y también socio cultural (si se tiene en cuenta su conservación y valores de usos turísticos/culturales).

Según Gustavo Lahoud, el control de los recursos naturales críticos para la reproducción material de las sociedades encara una necesidad estratégica. La intensificación de los flujos comerciales y financieros y el crecimiento de las economías desarrolladas:

(...) han provocado –en los últimos veinte años– la profundización de una dinámica biunívoca que liga crecientemente la propia seguridad soberana del espacio territorial, aéreo y marítimo con el avance económico, expresado no sólo en términos de intensificación de la optimización productiva a partir de la ciencia y la tecnología como recursos de poder vitales en el mundo globalizado de hoy, sino también, en función del control de recursos naturales renovables y no renovables que son conceptualizados como verdaderos ‘intereses nacionales vitales’ para la supervivencia de las comunidades humanas (Lahoud, 2004, p. 3).

Sin intentar hacer un inventario completo, a grandes rasgos podemos clasificar a los recursos naturales antárticos estratégicos en:

### **Flora y fauna**

Las aguas australes se caracterizan por ser un medio amplio y diverso para la presencia de distintos tipos de peces. La exploración y explotación pesquera comenzó a tomar forma y gran dimensión a partir de mediados de 1970 en adelante. Hasta aquellos años la pesca con fines de exploración y explotación comercial había sido por demás reducida y poco significativa. Los mamíferos son también parte del hábitat marino y continental, las focas conforman parte habitual del paisaje antártico. También se encuentran cetáceos y crustáceos, muchos de estos últimos son endémicos (Sepúlveda Cox, 2008).

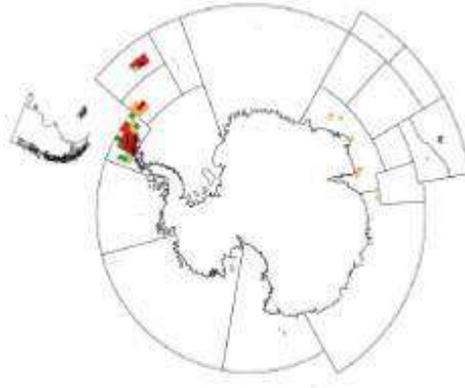
La pesca del krill ha adquirido una gran importancia en las últimas décadas, ya que constituye una importante fuente alimenticia debido a los altos valores nutritivos que presenta. La abundancia de krill se debe al desequilibrio ecológico derivado de la caza indiscriminada de cetáceos, mamíferos que consumen grandes cantidades de este crustáceo. Estas minúsculas criaturas que se alimentan a base de algas y plancton son base de la dieta de ballenas, pingüinos,

focas, albatros y petreles; el problema es que también son utilizados por humanos para producir complejos vitamínicos (Tou, Jaczynski & Chen, 2007).

La perspectiva es que se produzca una rápida expansión de la actividad pesquera en los próximos años por el potencial que presenta esta actividad a medida que se desarrolle la tecnología de procesamiento y aumente la demanda de productos derivados del krill. Paralelamente, esto genera preocupaciones sobre el futuro del vulnerable y aún poco comprendido ecosistema marino antártico (Auza & Ferrari, 2016).

La principal área de explotación del krill en los últimos diez años se ha concentrado en la región del mar de la Flota en la Península Antártica (subárea 48.1), al noroeste de la Isla Coronación (subárea 48.2) y también al sur de las Georgias del Sur (subárea 48.3) (Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos, 2018). Todos estos son territorios de disputa soberana entre Argentina y el Reino Unido, a excepción de la subárea 48.1 cuyo reclamo territorial es coincidente, además, con la República de Chile.

**Imagen I. Principales zonas de capturas de Krill**



Fuente: Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos, 2018

Asimismo, otros recursos renovables de la Antártida como las algas y esponjas, bien pueden pasar desapercibidas, pero también ellas tienen un valioso papel tanto dentro del ecosistema, como en virtud del potencial genético con el que cargan. Estos organismos y sus componentes químicos y genéticos son investigados por sus propiedades benéficas y son utilizados para incrementar el conocimiento científico y comprensión del mundo natural, como también sirven para el desarrollo de productos y prácticas de mercado.

En cuanto a su uso comercial, los genes (tanto de algas como flora y fauna en general) se utilizan para la producción de enzimas especializadas, genes mejorados o nuevas moléculas. Su aplicación se da en la protección de cultivos, desarrollo de nuevas variedades vegetales, en la producción de químicos especializados y desarrollo de medicamentos, entre otras actividades económicas ligadas a la producción de conocimiento.

El valor estratégico de la biodiversidad antártica y su vinculación con la industria farmacéutica puede ilustrarse con el descubrimiento por parte de

investigadores de la Universidad de Florida y de la Universidad y Museo del Oeste de Australia de un péptido que fue aislado de una esponja endémica de la Antártida que promete auspiciosos resultados en la lucha contra la malaria (American Chemical Society, 2019). El descubrimiento podría derivar en un negocio millonario con la elaboración de tratamientos médicos que al ser patentados reeditarían en cuantiosos dividendos para aquellos laboratorios que comercialicen el producto.

### **Recursos No Renovables de la Antártida**

En el Continente Antártico hay recursos minerales metálicos, tales como el cobre, cromo, níquel, platino, hierro, plata, molibdeno, oro, manganeso y cromo, entre otros (Sepúlveda Cox, 2008). Todos ellos permiten su utilización, se vuelven maleables, para dar conformación a componentes y productos de significativo valor comercial y económico. En tanto que, así, su obtención y explotación se transforma en vital para la lógica de mercado y la satisfacción de la demanda creciente de los mismos.

El estudio del suelo antártico sigue en curso y aporta nuevas y distintas exploraciones, que dejan abierta la posibilidad a la presencia de estos y otros recursos metálicos escasos a nivel global y de carácter estratégico, que pueden permitir su uso para la fabricación de piezas y componentes de alta tecnología (Auza & Ferrari, 2016). La existencia de diversos nódulos polimetálicos en los suelos marinos antárticos y subantárticos reviste especial interés.

Junto a los recursos no renovables, de tipo metálicos, también en el Continente Blanco se encuentran los minerales no metálicos. Entre estos últimos, se hallaron en la Antártida la presencia de cuarzo, berilio, grafito, fosfatos, calizas y mármol blanco, micas y uranio. Todos ellos, al igual que los recursos metálicos, son de crucial valor y el potencial, tal el caso del uranio, que tienen los convierten en recursos de consideración para muchos Estados (Sepúlveda Cox, 2008).

Las probabilidades de que existan grandes concentraciones de minerales parecieran ser reales, considerando que la Antártida como una parte del súper continente de Gondwana, pero el costo de exploración no sería cubierto por el rinde de explotación. Esto es así debido a que la extracción no es tarea fácil ya que sólo el 2% de la superficie del continente es accesible, el resto está recubierto con una capa de hielo que, en algunos sectores, superan los 3 kilómetros de profundidad (Auza & Ferrari, 2016).

En cuanto a los minerales energéticos, están presentes en la consideración y en la búsqueda de todos los Estados, por el enorme y creciente valor del que son depositarios. Al interior de este grupo se incluyen los combustibles fósiles (petróleo y gas), el carbón y el uranio.

El carbón fue el primer recurso no renovable que se descubrió en la Antártida, en 1907-1909. La mayoría de los espacios carboníferos se encuentran a lo largo de las montañas Transantárticas, con una superficie de aproximadamente 100.000 km<sup>2</sup>. Existe la posibilidad que se extiendan por debajo de la superficie de hielo del escudo antártico oriental. Otros lugares que fueron testigo de la presencia de carbón han sido la zona del lago Beaver, en las montañas del Príncipe Carlos, en la Tierra de Jorge V, así como en la Tierra de la Reina Maud y en las montañas Ellsworth y Horlick. Debido a la baja calidad de los yacimientos, por el alto contenido de escorias, y por las enormes dificultades de su extracción y transporte, no hay mayor interés comercial en estos yacimientos y recursos (Auza & Ferrari, 2016).

Hasta la fecha, no hay estudios concluyentes que determinen que la Antártida tiene petróleo en su suelo y subsuelo. Algunos estudios que se realizaron a comienzos de 1970 sobre el Mar de Ross, a partir de la labor de países como Estados Unidos, Francia, Alemania y Japón, han arrojado la presencia de hidrocarburos en la zona. El sector de la plataforma continental del Mar de Ross es tal vez el escenario que tiene mayor probabilidad de atrapar hidrocarburos, pero no por ello el único. Asimismo, el territorio era contiguo a los yacimientos petrolíferos de Kingfish, Barracouta y Halibut, entre Tasmania y Australia, de la época de Gondwana (Auza & Ferrari, 2016).

Por el momento su explotación no sería viable en términos comerciales, pero un alza importante en el precio del petróleo podría generar el interés comercial en las áreas exploradas.

Dada la ausencia de otras perforaciones exploratorias, no existen datos relevantes que permitan certificar y evaluar las potenciales reservas de crudo y de gas de la Antártida. Todos los estudios que se realizaron para llevar adelante estimaciones sobre cantidad y calidad de los recursos fueron tentativos. El enorme espesor de hielo en la parte continental, así como la cubierta de hielo marino, y las dificultades propias del terreno suman inconvenientes a la hora de llevar adelante exploraciones tendientes a una prospección definitiva. Finalmente, hay que añadir a las dificultades naturales las legales que imponen los tratados, puesto que desde el Protocolo de Madrid –Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente, de 1991– cualquier tipo de actividad minera se encuentra prohibida en la Antártida.

### **Agua dulce**

Existen pocas y escasas fuentes de agua dulce en el mundo. Su abundancia no está garantizada, motivo por el cual los reservorios de este recurso se vuelven cada vez más codiciados y vitales para el hombre. En la medida en que la población mundial crece, el agua dulce se convierte en un recurso escaso.

Para calcular la importancia del agua dulce en la Antártida basta con mencionar que el hielo que cubre a la masa continental e islas, alcanza un volumen que se aproxima a los 27 millones de kilómetros cúbicos. Este valor es, aproximadamente, el 70 por ciento del agua dulce en estado sólido no contaminada de la Tierra. Al igual que ocurre con los hidrocarburos, existen múltiples estudios sobre la presencia de agua dulce en estado sólido en el Continente Blanco; pero, a diferencia de los hidrocarburos, todos son concluyentes respecto al enorme valor estratégico del recurso por su carácter vital, fundamental y necesario para garantizar la vida (Auza & Ferrari, 2016).

Se realizaron también distintas investigaciones con el fin de aprovechar los desprendimientos de agua dulce de la Antártida, en forma de témpanos de hielo, para su transporte y explotación en aquellas regiones que eran carentes del mismo, pero la falta de continuidad en la exploración y los enormes costos implícitos para hacer efectiva esta idea excedieron los cálculos y costos esperados (Auza & Ferrari, 2016). Más allá de esta dificultad, no es posible negar el otro valor, el estratégico y vital, que tiene el agua dulce como elemento que garantiza y hace posible la supervivencia del hombre. De aquí la imponderable significancia y valor implícito que posee.

## VI. La ciencia como herramienta de poder

La gobernanza antártica regida por el STA ha consagrado al Continente como un espacio para la cooperación científica, la conservación ambiental y la no explotación comercial de sus recursos naturales minerales. La no ocupación militar del mismo ha provocado que la ciencia sea un instrumento de *soft power* para el ejercicio soberano de los Estados parte del TA.

El desarrollo de investigaciones en la Antártida se condice con una política de utilización legítima del Continente que demuestra el grado de interés nacional de cada Estado en formar parte del STA, obteniendo prestigio por la obtención de resultados y por iniciativas de cooperación internacional para el desarrollo de investigaciones. La ciencia aparece aquí como una estrategia de los Estados basada en el estatus y la influencia política con el fin de incidir en el STA.

En particular los siete Estados con reclamos territoriales y aquellos dos que se reservan el derecho a hacerlo producen la mayor parte de la ciencia en la Antártida (si se analiza la cantidad de publicaciones científicas referidas al Continente). Estados Unidos, Gran Bretaña, Australia, Francia, Rusia, Nueva Zelanda, Argentina, Noruega y Chile se encuentran en los primeros lugares. A propósito, Mariano Novas sugiere que:

Es posible decir entonces que existe una política científica antártica impulsada fundamentalmente por Estados con reclamación territorial, la cual se sustenta en la promoción de proyectos científicos y la posterior publicación de resultados obtenidos en revistas especializadas. Es, sin dudas, una estrategia de los Estados para sostener a lo largo del tiempo su permanencia en el continente y su estatus como actor influyente en la gobernanza antártica (Novas, 2018, p. 34).

Un caso especial de ejercicio científico es el de la bioprospección. Esta actividad ligada al valor de la información de la diversidad biológica se centra en la búsqueda sistemática de componentes naturales y organismos en un determinado territorio para uso comercial y desarrollo de productos. Necesariamente, esta actividad fomenta la interacción del conocimiento científico y tecnológico de entes académicos nacionales y actividades comerciales de empresas (muchas de ellas multinacionales) provenientes de países desarrollados que forman parte del STA. Los resultados de las investigaciones son protegidos a través de la confidencialidad de la investigación y el patentamiento de los mismos, algo que es permitido por el artículo tercero<sup>5</sup> del Convenio Sobre la Diversidad Biológica (Convenio sobre la Diversidad Biológica, 1992). Sin embargo, podemos preguntarnos acerca de cómo esto se conjuga con el artículo III del TA, donde los derechos soberanos sobre un determinado territorio, del cual se recolecta el material necesario para el desarrollo tecnológico, se encuentran regulados (“congelados”) por un esquema de gobernanza internacional que pregona la libertad de investigación y el intercambio de información y resultados científicos. Esto último claramente coaliciona con el concepto de propiedad sobre los recursos biológicos recolectados y los conocimientos derivados de ellos.

De acuerdo con Novas (2018), la prospección de la diversidad biológica cambia la forma en la que el paradigma altruista concebía a la ciencia antártica hace poco más de 60 años. Cuando se firmó el TA, la industria biotecnológica no

---

<sup>5</sup> El artículo 3 de dicho convenio establece que de conformidad con la Carta de Naciones Unidas y con los principios del Derecho Internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental.

tenía el grado de desarrollo actual y sus potencialidades industriales y comerciales eran aún lejanas. Hoy, según el autor, puede verse como los gobiernos nacionales invierten cada vez más en programas de investigación basados en la bioprospección y como ello puede suponer presiones sobre las convenciones establecidas por el STA, como el libre intercambio de información.

Dentro del STA no existe al momento un acuerdo que regule la bioprospección en el Continente. Esta “laguna” normativa ha invitado a una mayor participación de actores no estatales en las actividades de tecnología aplicada a la ciencia, quienes se ven beneficiadas por la situación. De hecho, varios autores como Novas (2018), Villamizar Lamus (2015) y Colombo (2019) destacan el aumento sostenido de patentes provenientes de recursos genéticos antárticos, siendo el krill la especie más patentada. Las compañías que mayor cantidad de patentes habían solicitado hasta el 2009 provenían de Japón, España, Chile, Reino Unido, Suecia, Canadá, Estados Unidos, Polonia y Corea del Sur.

Esta carencia de normas viene siendo abordada desde el año 2009. Memolli (2020) señala que en la XXXII Reunión Consultiva del Tratado Antártico se estableció una resolución sobre la bioprospección que finaliza con recomendaciones no concluyentes sin tomar una decisión de fondo sobre el tema. En las posteriores reuniones, el tema siguió siendo abordado pero sin lograr consenso entre las Partes.

Vale la pena mencionar los esfuerzos de la Argentina por desarrollar biotecnología a partir de la prospección de organismos vivos en la Antártida. Desde inicios de los años 2000 hasta el 2015 Argentina llevó adelante el proyecto “Genoma Blanco”. El mismo investigó la potencialidad de organismos extremófilos<sup>6</sup> y su potencialidad para aplicaciones industriales. Este proyecto argentino fue realizado por la DNA, el Instituto Antártico Argentino y la empresa BioSidus. El gran hito de este proyecto fue el descubrimiento de la bacteria *Bizonia argentinensis*<sup>7</sup>, con potencialidad para aplicaciones industriales y medicinales.

La experiencia de Argentina debe ser considerada como un gran hito. La oportunidad de vincular nuestra presencia y soberanía antártica a la producción de conocimiento tecnológico de punta y que esto, a su vez, pueda ser integrado en un esquema productivo nacional es de suma importancia. El poder utilizar los recursos genéticos antárticos en pos del desarrollo nacional no sólo sirve para insertar a los bienes y servicios del país ligados a este tipo de tecnología en un eslabón superior en las cadenas globales de valor, sino que podría servir para reforzar el interés de la sociedad civil y las empresas en el Sexto Continente.

Es evidente que el uso de este recurso estratégico antártico tensiona a nivel político la gobernanza antártica. Como grandes ganadores de este juego podemos ver a aquellos Estados y empresas que tienen la capacidad técnica, tecnológica y logística para realizar tareas de bioprospección. Por otro lado, como destaca Colombo (2019), la presión de aquellos Estados más débiles que ven como el STA no logra responder a un esquema “justo” de repartición equitativa de beneficios

---

<sup>6</sup> Organismos o microorganismos que habitan en condiciones extremas, para el caso de la Antártida son las temperaturas por debajo de 0° centígrados. Sus células tienen componentes y propiedades particulares que les permiten mantenerse estables en el entorno en el que viven. Estas particularidades los hacen de especial interés para los estudios de genómica, debido a su potencial para el desarrollo de nuevos productos y tecnologías.

<sup>7</sup> Las características de esta bacteria y la publicación de su descubrimiento pueden ser consultadas en: <https://www.microbiologyresearch.org/content/journal/ijsem/10.1099/ijs.0.65599-0>

derivados de la biodiversidad. Esto último va de la mano de una postura cada vez más fuerte de Naciones Unidas que plantea la necesidad de tener parte en la administración de recursos de un continente que considera como un bien común de la humanidad.

He aquí una amenaza clara al STA que deberá resolverse puertas adentro de las RCTA. Es imperioso lograr una respuesta a los problemas que plantea la bioprospección para seguir construyendo la legitimidad de la gobernanza antártica, dejando de lado la ley de quien disponga de los recursos financieros sea quien se apropie de los recursos antárticos. Que las soluciones provengan por fuera del STA, con énfasis en una postura arraigada en la visión de los *globals commons*, hace peligrar los reclamos de soberanía argentinos bien resguardados por el TA.

## VII. Actores estatales, intereses y recursos de poder

Son 53 los Estados que forman parte del TA, siendo 29 de ellos Partes Consultivas. Sin embargo, algunos de ellos son actores que se involucran de manera preponderante al tener reclamos de soberanía (Argentina, Australia, Chile, Francia, Noruega, Nueva Zelanda, Reino Unido) y otros que a través de su peso específico en el escenario internacional han ido desplegando sus intereses e influencia en el Continente Blanco: China, Estados Unidos y Rusia.

A continuación, se analizarán brevemente el accionar que algunos de estos actores despliegan en la Antártida<sup>8</sup>.

Los actores antes mencionados poseen una actividad antártica que debe ser analizada de manera minuciosa por la Argentina. De manera inmediata, Chile y Reino Unido aparecen como los dos primeros casos a analizar.

Ambos Estados, como ya se ha dicho, superponen sus reclamos territoriales con los argentinos. Sin embargo, Chile y Argentina tienen un reconocimiento mutuo que se da de forma exclusiva en aquellos sectores en donde no existe superposición de los reclamos de uno y otro Estado. Para Chile, la Antártida se encuentra entre sus prioridades de política exterior, teniendo un rol muy activo dentro del STA. Además del canal de comunicación entre sus tierras y el Sexto Continente, la Antártida significa para Chile la oportunidad de extender sus fronteras naturales más allá de los límites inmediatamente físicos. Al mismo tiempo, situarse de forma estratégica en el escenario Atlántico Sur y consolidar su posicionamiento hemisférico e internacional. Por su parte, la Antártida permite a Chile hacer observaciones sobre el cambio climático y analizar sus posibles impactos sobre su geografía, al radicarse allí buena parte de las investigaciones sobre la materia (Auza & Ferrari, 2016).

Con respecto al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, dicho actor no reconoce ni la soberanía argentina sobre el territorio antártico, ni sobre las Islas Malvinas, ni el reclamo chileno de su porción antártica. Sin embargo, sí reconoce los sectores antárticos de los otros reclamantes de soberanía estableciéndose un reconocimiento mutuo. Por otra parte, lleva adelante tratados de cooperación con países europeos y de la *Commonwealth*, a fin de poder llevar a cabo tareas conjuntas (Segurel, 2009). El asentamiento ilegal en las Islas Malvinas les permite un punto logístico de suma importancia para su despliegue

---

<sup>8</sup> La selección de Estados a analizar corresponde a aquellos que resultan relevantes para la posición Argentina, tal es el caso de Chile y el Reino Unido, como también de aquellos que han mostrado un interés manifiesto en la utilización de los recursos naturales antárticos.

en la Antártida, territorio en el cual despliega una activa diplomacia científica y cultural<sup>9</sup>, con especial atención en el estudio de sus recursos naturales<sup>10</sup>.

En el *Global Strategic Trends* del Ministerio de Defensa Británico (2018), publicación que define la visión británica acerca del contexto estratégico para su defensa y seguridad hacia mediados de siglo, se destaca con preocupación menor la superposición de los territorios antárticos argentino, chileno y británico. Sin embargo, se acentúa la posibilidad de conflicto acerca de los recursos naturales antárticos en vistas a la posible no renovación o actualización de los términos del Protocolo de Madrid en 2048. La explotación comercial de hidrocarburos y de minerales en el Continente se ve como algo inevitable.

En este mismo documento se destaca la posible presión que existirá sobre el STA, en un mundo afectado por el cambio climático y con una población creciente que demande mayor consumo de bienes y energía, para acceder a los recursos naturales antárticos. Dicha presión provendría de Estados que ven al TA como “un club cerrado” de países e intentarían, con apoyo de empresas y Organizaciones No Gubernamentales, un nuevo sistema de gobernanza para el Continente.

Sin tener disputas territoriales con Argentina, su propio peso específico en las cuestiones antárticas hacen de Estados Unidos, Rusia y China tres Estados a tener en cuenta a la hora de analizar la evolución del STA.

El caso de Estados Unidos de América es interesante, ya que no reconoce los reclamos territoriales que los 7 países realizan sobre la Antártida, pero se reserva los derechos a realizar los propios en el futuro<sup>11</sup>. Es el país con mayor presencia física en el Continente y con ella despliega una amplia actividad científica<sup>12</sup>. En las operaciones antárticas se encuentra la particularidad de que se ha hecho partícipe de las mismas al sector privado norteamericano para que se hagan cargo de diferentes funciones (Facchin, 2015). Los Estados Unidos muestran, en los hechos, un liderazgo indiscutible en lo científico y lo logístico. Si bien presupuestariamente el Ártico posee mayor preponderancia que la zona antártica, esta no ocupa un lugar menor en el contexto polar.

Desde siempre los Estados Unidos han mostrado interés en la investigación y evaluación de las posibilidades económicas ofrecidas por la Antártida. El país promovió activamente la ya mencionada CRAMRA en 1988 con el fin de tener un acceso no discriminatorio a los beneficios de los minerales antárticos (Molina Makuc, 2018). Sin embargo, por presiones domésticas e internacionales de ambientalistas que amenazaron su liderazgo en cuestiones antárticas, abandonaron esta iniciativa y adhirieron al Protocolo de Madrid.

La Federación de Rusia, al igual que los Estados Unidos, no ha reclamado soberanía sobre el Continente, sin embargo se ha reservado el derecho a hacerlo. Tampoco ha reconocido los reclamos de otros Estados. Junto con China, ambos

---

<sup>9</sup> Para más detalles recomiendo consultar: UK GOVERNMENT, *Policy Paper. Our plan for growth: science and innovation*. <https://www.gov.uk/government/publications/our-plan-for-growth-science-and-innovation>

<sup>10</sup> La protección de los recursos naturales antárticos es definida como un objetivo estratégico para el interés nacional de Gran Bretaña (UK Government, 2012).

<sup>11</sup> Ante esta situación, se toma la libertad de llevar a cabo misiones por todo el continente blanco, sin una zona delimitada como lo hacen otros países (National Science Foundation, 2018).

<sup>12</sup> Más de 2.000 científicos se dedican al desarrollo de cientos de investigaciones. Según datos recopilados por Novas (2018), los EE.UU poseían registrados a 2012 más de mil patentes de invenciones sobre temas referidos a la Antártida, de las cuales más de doscientas estaban ligadas a estudios de bioprospección en el Continente.

países han expresado su interés en explotar los recursos minerales de la Antártida. Para ello han planteado su no interés en la renovación del Protocolo Ambiental hacia la fecha de su caducidad en 2048 (Moneta, 2020)<sup>13</sup>.

Tras la Guerra Fría Rusia vio una caída en su presencia y actividades en la Antártida. Sin embargo, el país pretende aumentar sus operaciones y capacidades en el continente a través de la construcción de numerosas bases y diversas obras de infraestructura para la exploración geológica, el mejoramiento de rompehielos y buques oceanográficos, como así también el establecimiento de campañas regulares para el estudio del Krill y otros recursos pesqueros (*Russian Federation*, 2011).

Es interesante el caso de la República Popular China, la cual ha incrementado de manera absolutamente rápida su presencia en la Antártida con una clara mirada en el largo plazo<sup>14</sup>. La República Popular China se incorporó como actor en el Continente primero como parte de expediciones de otros países antes de iniciar las propias, utilizando medios logísticos y lugares de acceso provistos cooperativamente por Australia, Argentina, Chile y otras naciones.

Las regiones polares (tanto el Polo Norte como la Antártida) fueron aclamadas por el país asiático en 2015 como fuente de oportunidades para cualquier Estado que poseyera la capacidad para explotarlas (Brady, 2017). Las oportunidades pueden ser traducidas como el acceso a los recursos naturales presentes en el Continente Blanco, esenciales para el crecimiento continuo de la economía china, su prosperidad y estabilidad política<sup>15</sup>.

Los avances obtenidos en términos de la capacidad adquirida en el campo de las ciencias básicas, los trabajos científicos y el apoyo logístico proyectan al Estado asiático como uno de los actores de mayor importancia y capacidad de incidencia en el conjunto de los miembros consultivos del TA. De acuerdo al profesor Moneta (2020), China ha afirmado el rol del TA como núcleo legal para la gestión de los asuntos antárticos, con el deseo (en términos de la potencial distribución de los recursos) que pueda avanzarse hacia una “más equitativa y razonable orientación del STA”. Se podría decir que el país pone en práctica un “revisionismo limitado”.

En términos defensivos, la presencia china en la Antártida puede ser vista como una ofensiva contra la “*island chain*”, concepto estadounidense que le

---

<sup>13</sup> De acuerdo a la Estrategia para el Desarrollo de la Federación Rusa en la Antártida (2011), el país se compromete a mantener al continente como una zona de paz, estabilidad y cooperación para la prevención de posibles tensiones internacionales como así también de lucha contra las amenazas globales de origen natural o climático. Sin embargo, el mismo documento refuerza la misión rusa de fortalecer la capacidad económica del país a través del uso de los recursos biológicos marinos disponibles en los mares antárticos, como así también sus minerales, hidrocarburos y otros recursos naturales. En 2018 y en consonancia con ello, la empresa estatal rusa Rosgeologiya realizó una investigación geológica de gran magnitud en el Mar de Ross para estudiar su potencial mineral del Continente y sus mares periféricos (TASS, 2018).

<sup>14</sup> Desde el 2005, China ha expandido y profundizado su presencia física en la Antártida a través de nuevas bases (duplicándolas en los últimos 10 años), logrando importantes descubrimientos geográficos y dando nombre a cientos de sitios. A partir del 2015, China ha logrado la autosuficiencia en capacidad aérea, terrestre y marina en el Continente. Esta expansión se condice con el lanzamiento de su 13vo Plan Quinquenal (2016-2020).

<sup>15</sup> El Protocolo Ambiental es visto como un elemento que retrasa aquello que es inevitable: la explotación comercial de minerales. En el 2009, el Instituto de Investigaciones Polares de China publicó una vasta investigación sobre los minerales antárticos y su estado legal. En ella se establecía que “cuando todos los recursos del mundo hayan sido depredados, la Antártida será un tesoro global que albergue los recursos necesarios” para la concreción de los intereses nacionales del país (Brady, 2017).

otorga control territorial sobre la región de Asia-Pacífico, desde el Estrecho de Bering hasta el Polo Sur con la Base *Scott-Amudsen*. Romper esta estrategia de dominación estadounidense mejoraría de manera excepcional su seguridad y su posición para eventuales disputas territoriales. La estrategia China no puede ser vista de manera separada a los intereses militares que posee en el Mar de la China Oriental y el Océano Índico (Brady, 2017) (Moneta, 2020).

### **VIII. Posibles escenarios futuros**

Para poder analizar posibles escenarios para la evolución de la gobernanza de la Antártida y los posibles retos para la Argentina y sus reclamos de soberanía, hay que tener en cuenta una serie de premisas.

La primera de ellas es el valor estratégico del Continente. Como ya se ha mencionado, el mismo está dado en el presente por su potencialidad para brindar recursos naturales y productos derivados de ellos en un mundo en el que la escasez de los mismos parece ser un futuro inevitable. Además, su ubicación geográfica le otorga características singulares respecto al despliegue que permite hacia otras partes del globo y sus particularidades climáticas lo hace un laboratorio natural ideal para investigaciones científicas.

En segundo lugar, el año 2048 abre la posibilidad de renegociar el Protocolo Ambiental. Si bien cualquiera de los 33 Estados partes del Protocolo puede pedir una revisión del mismo en cualquier momento, se necesita consenso de la totalidad para realizar cambios en el instrumento. Sin embargo, a partir de 2048 cualquier modificación a los términos de dicho protocolo puede ser aprobado por una mayoría de 3/4 de las partes. Teniendo en cuenta la primera premisa, puede suponerse que exista en el futuro Estados que vean la oportunidad de quitar este protocolo como una opción coherente en pos de sus intereses nacionales. Si tenemos en cuenta que grandes potencias como China y Rusia muestran un marcado interés por los recursos minerales que allí existen para satisfacer las demandas futuras de sus poblaciones y garantizar su desarrollo y posición política estratégica esta premisa se refuerza.

Ligado a lo anterior, se debe tener en cuenta el fenómeno del cambio climático como multiplicador de riesgos globales. El adelgazamiento de las capas de hielo, el cambio en la disposición actual en los recursos naturales en el resto del globo y el agotamiento de los mismos harían de la Antártida una reserva pasible de ser explotada.

Finalmente, y como última premisa, podemos insertar en nuestro análisis lo que algunos autores como Posen (2018), Niblett (2017) o Mead (2017) llaman la decadencia del orden mundial liberal y la aparición de potencias revisionistas que desafían a las instituciones que, como lo es el STA, se han creado bajo ese paradigma que cobró fuerzas a partir de 1945. De continuar esta tendencia de cambio del orden mundial, nada nos indicaría que una institución de gobernanza multilateral como la que se ejercita a partir de lo dispuesto por el TA no sea cuestionada.

A partir de lo expuesto, pueden pensarse dos escenarios posibles. El primero está ligado al mantenimiento del status quo. Suponiendo que el Sistema del Tratado Antártico no conduce a un juego de suma cero y las reglas de juego están definidas por un equilibrio dinámico de intereses nacionales convergentes, sostenido por potencias como Estados Unidos y países europeos, no existirían incentivos para que ningún Estado pudiese desafiar este orden y al mismo tiempo pudiese hacer frente a posibles sanciones por parte de miembros poderosos del Tratado.

Podría avizorarse que, de no existir ningún instrumento jurídico superador del actual Tratado, la irrupción de este escenario poco variable parece posible. Sería entendible que en el marco de valorar al Continente antártico en términos de seguridad ambiental, las responsabilidades de preservación del ambiente y sus recursos, como así también la intensificación de las actividades científicas y de exploración y, el mantenimiento del congelamiento de los reclamos territoriales de los siete Estados reclamantes se mantengan como en la actualidad.

Bajo esta lógica, es posible que surjan nuevos espacios de cooperación. Los recursos financieros para hacer frente a las investigaciones o a la mera presencia en el Continente crearían incentivos para el estrechamiento de lazos entre Estados con intereses de seguridad convergentes y, además, actores no estatales que posiblemente tendrán que ser admitidos como parte del sistema de gerenciamiento del Continente.

Dentro de estos últimos se pueden observar grupos ambientalistas que, sin adherir al Tratado, han formado coaliciones en foros internacionales a fin de que sea revisada la política antártica para que se “internacionalice” el uso y administración del Continente en todos sus aspectos, ya que consideran que el Tratado Antártico consolida una especie de club antártico, jerárquico y elitista, que controla gran cantidad de recursos que, para algunos países y grupos ecologistas, deberían ser Patrimonio Común de la Humanidad. Si bien podría pensarse que esto descarta el orden establecido, podría tratarse de una continuación de la cooperación internacional existente por nuevos medios (Seguel, 2009).

Podría también pensarse en el mantenimiento del TA pero con modificaciones sustanciales en algunos de sus instrumentos de manera consensuada, en particular aquellos que son restrictivos a la explotación comercial de los recursos minerales antárticos. Quizás la renegociación del Protocolo Ambiental en 2048 sea flexible en este punto debido a las proyecciones de crecimiento poblacional de China, India y demás países emergentes que contribuirán al incremento de una amplia clase media mundial, con múltiples demandas en términos de alimentos, energías y artículos de consumo. Si existe consenso de 2/3 partes de los Estados Consultivos del TA, esta reformulación del sistema no implicaría su quiebre.

Sin embargo, con prescindencia de las fórmulas políticas y jurídicas que se generen para alcanzar alguna forma actualizada de gobernanza antártica, se requiere disponer de una alta capacidad tecnológica de transporte, prospección y (en caso de permitirse) de explotación de los recursos naturales antárticos. Difícilmente la Argentina pueda acceder a ello por sus propios medios, manteniéndose como un actor competitivo dentro del TA. En ese marco, cabe determinar cuáles serían los elementos que permitirían llevar acciones de cooperación con distintos actores externos que le permitan crecer en capacidades antárticas y resguardar su reclamo soberano.

La contracara de este escenario, el segundo posible, estaría dado por el quiebre del orden establecido hasta el momento. Podría pensarse un nuevo escenario de conflicto conducido por las mismas premisas antes expuestas.

Cálculos demográficos realizados por Naciones Unidas (2019) indican que para el año 2030 la población mundial alcanzaría los 8.5 mil millones y para el año 2.100 la misma sería de alrededor de 10.9 mil millones de personas. Esta estimación poblacional plantea una posible crisis alimentaria a nivel global, que deja de ser una preocupación declarativa en un problema que genera interrogantes concretos en un futuro no lejano. Ante esta situación, la Antártida

se presenta como una fuente de riquezas que daría respuesta adecuada a esta demanda (Lanker, 1991). Lo mismo sucedería con el stress hídrico que sufren y sufrirán algunos países, siendo el recurso acuífero uno de los más importantes en la agenda política internacional junto con los hidrocarburos, elementos naturales presentes en el Continente.

La militarización del territorio antártico previamente protegido puede verse como una situación potencialmente real. Esta idea se cimienta en el valor estratégico global que van adquiriendo los temas ambientales, como así también la necesidad de proveer alimentos y energía a las poblaciones y economías futuras. Estas necesidades no sólo buscarían ser cubiertas por actores públicos, sino también por privados que ya desarrollan actividades en el Continente.

Podría señalarse que en la actualidad la explotación de los recursos no renovables está marcada por una gran incertidumbre, ya que los datos obtenidos se sustentan en el 2% de la totalidad de la superficie del Continente, situación que podría cambiar a futuro de la mano de los avances tecnológicos, que permitan explotar y explorar la masa continental recubierta por la espesa capa de hielo existente en casi la totalidad del Continente. Otro aspecto a tener en cuenta es el precio internacional de los recursos minerales y energéticos a ser explotados, ya que marcarán el pulso de la posible rentabilidad asociada al costo de explotación. En un contexto de escasez, sería factible que los recursos presentes en la Antártida vean una creciente apreciación de su valor comercial.

En el equilibrio de poderes actual dentro del Tratado Antártico, pueden encontrarse ventajas para las potencias. El mismo permite que cualquier país con capacidad económica de hacerlo, logre acceso irrestricto a todo el Continente Blanco sin considerar los reclamos territoriales de los siete Estados. Aquellos Estados como China, con intereses manifiestos de modificar el Protocolo, poseen un marco de 30 años en el que el Tratado Antártico siga acomodándose a sus intereses. Ello les daría una suficiente cantidad de tiempo para preparar sus capacidades para el futuro acceso a los minerales existentes y los desafíos que su extracción involucra en términos tecnológicos, económicos, políticos y militares.

La priorización de la seguridad definida a través del medio ambiente y los recursos naturales como amenazas críticas para la paz y el desarrollo, llevaría al conflicto afectando al Sistema Antártico que ya no podría responder a las fuerzas que le dieron origen. Al respecto, los miembros del TA son pasibles de ser vistos como Estados que se auto eligieron para cumplir un rol específico y que no tienen representatividad (Gamba, 2013).

La combinación de actividades de investigación y prospección antárticas y escasez de recursos estratégicos a nivel mundial, podrían llevar a un juego de suma cero en cuanto a la toma de posesión de los recursos antárticos y los reclamos territoriales del continente, lo que derivaría en pérdidas y ganancias absolutas para los Estados.

Si bien Rusia, Estados Unidos y China mantienen hasta el día de hoy una convivencia pacífica, podrían desestabilizar la región si alguno de ellos emprendiera la exploración, explotación o uso de los recursos de forma unilateral como forma de adquirir una mayor posición de poder.

Un escenario que involucre el uso de la fuerza para dirimir conflictos de intereses en la Antártida no sería algo positivo para la Argentina. Al día de hoy el STA se constituye en el mejor instrumento que el país puede tener para resguardar su reclamo de soberanía sobre el territorio. El "paraguas" de soberanía que se impone, le permite al país sostener su presencia en el Continente y participar con un rol activo y determinante en la gobernanza del mismo.

Difícilmente los argumentos históricos, geológicos y jurídicos que bien ostenta nuestro país puedan ofrecer una base crítica para la negociación en un tablero mundial dominado por las premisas antes mencionadas. Ante la desaparición de un instrumento legal ampliamente aceptado como el TA, la posición de la Argentina se debilitaría en extremo si de usar la fuerza militar o económica se tratase. Para comprender ello sólo basta tener en cuenta la superposición del reclamo territorial que existe con Chile y, sobre todo, con una gran potencia como el Reino Unido de Gran Bretaña.

### **IX. La evolución del STA y la posición argentina**

El valor estratégico que la Antártida posee en la actualidad está en torno a sus posibilidades para el desarrollo de la ciencia y su condición de reserva de recursos naturales estratégicos y éste parece reforzarse de cara al futuro.

Seguramente el diseño actual del STA no estará exento de presiones internas y externas, las cuales lo desafiarán y pondrán a prueba tanto en su legitimidad como en su eficiencia y eficacia para resolver conflictos que se susciten. Es posible que la revisión del Protocolo Ambiental en 2048 sea un ejemplo de ello, debido a la tendencia a la escasez de recursos naturales a nivel global. Es por ello que grandes potencias han comenzado a construir sus posiciones de poder en la Antártida en pos de su seguridad nacional ligada al valor ambiental del Continente.

La cooperación internacional que prima hoy en el Sistema Antártico puede continuar en el caso de que ella sea favorable a las grandes potencias que integran el TA. Sin embargo, en un mundo cada vez más inseguro, este escenario puede ser opacado por un conflicto entre los actores.

Intereses explícitos e implícitos de algunos Estados poderosos (y, por qué no, de actores privados) pueden llevarlos a desconocer los marcos legales vigentes y reclamar abiertamente lo que crean que les es “justo”. Suponiendo un conflicto entre estos actores y entendiendo que ellos se retiran del Tratado Antártico, ¿qué incentivos existen para que el resto de los Estados Parte permanezcan?

En estos casos siempre es bueno recordar las palabras de Thomas Hobbes: “Los pactos que no descansan en la espada no son más que palabras...” (Hobbes, 2007).

La Argentina como potencia media debe estar muy atenta a la evolución del STA. Hasta la fecha, no hay indicios de que por fuera de este Sistema el reclamo de soberanía argentino sobre la Antártida pueda ser mejorado e incluso respetado. Más allá de los certeros títulos históricos, geológicos y jurídicos que presenta nuestro país sobre su Territorio Antártico y las bases que le dan presencia efectiva en él, la carencia de un marco legal aceptado por las grandes potencias y el uso de la fuerza para dirimir un conflicto de intereses dejaría a nuestro país en una posición de debilidad extrema.

Es irrefutable que la soberanía antártica se construye mediante presencia efectiva en el territorio y el ejercicio pacífico y cooperativo de la ciencia. La inversión en programas científicos que tiendan al desarrollo nacional e involucren a la comunidad empresarial argentina sería un pilar fundamental para construir legitimidad “interna” respecto de la presencia del país en el Continente. La ciencia es hoy y, presumiblemente, en el futuro también el “arma” fundamental para defender la soberanía antártica.

De poder explotarse con mayor intensidad los recursos de la Antártida, la Argentina debe contar con la información y los medios logísticos necesarios para

hacerlo, además de un plan integral de desarrollo que los enmarque dentro del esquema productivo nacional y que éste, a su vez, sea sustentable.

Para lograr ello, el país debe contar con una proyección antártica que involucre un planeamiento transversal de casi todos los sectores del gobierno nacional y subnacional, incluyendo a diversos sectores (científicos, académicos, empresarios, trabajadores, defensa, etc.) que puedan fijar objetivos y participar en una estrategia sostenible en el tiempo para el mejor ejercicio soberano y aprovechamiento de oportunidades que la Antártida ofrece en el marco del STA. Todo ello respaldado por una activa diplomacia que resguarde nuestros intereses y los del TA en todos los foros internacionales.

## Referencias bibliográficas

- American Chemical Society. (12 de agosto de 2019). Friomaramide, a Highly Modified Linear Hexapeptide from an Antarctic Sponge, Inhibits Plasmodium falciparum Liver-Stage Development. *Journal of Natural Products*, 2354-2358.
- Auza, F. J., & Ferrari, A. H. (2016). *La evolución del escenario Antártida y los procesos de liderazgo en el sector*. Buenos Aires: <http://hdl.handle.net/123456789/396>.
- Borrel, J. J. (2020). Ambiente, recursos naturales y global commons: ¿Defensa sin geopolítica? *Zona Militar*, [https://www.zona-militar.com/2020/02/14/ambiente-recursos-naturales-y-global-commons-defensa-sin-geopolitica/?fbclid=IwAR19YERsXt\\_NxTyQNLbAcim9G4kJP8o2StDbpiNnwUtzhbbj8F7dFdhVtM](https://www.zona-militar.com/2020/02/14/ambiente-recursos-naturales-y-global-commons-defensa-sin-geopolitica/?fbclid=IwAR19YERsXt_NxTyQNLbAcim9G4kJP8o2StDbpiNnwUtzhbbj8F7dFdhVtM).
- Brady, A.-M. (2017). China's expanding antarctic interests: implications for New Zealand. *Small States and the New Security Environment*. Christchurch.
- Colombo, M. d. (2019). Bioprospección en la Antártida. Aproximación a la Problemática y a la Postura Argentina. *Boletín Centro Naval N°851*, 206-219.
- Facchin, E. (2015). Las diferentes visiones estatales sobre la Antártida. *Boletín del Centro Naval N°841*, 169-193.
- Fornillo, B. (Octubre de 2014). ¿A qué llamamos Recursos Naturales Estratégicos? El caso de las baterías de litio en Argentina. (2011-2014). *Revista Estado y Políticas Públicas N°3*, 79-89.
- Gamba, V. (2013). Reflexiones sobre el valor geoestratégico de la Antártida en el Siglo XXI. *Boletín del Centro Naval N° 836*, 259-266.
- Hobbes, T. (2007). *Leviatan: O la materia, Forma y Poder de una República Eclesiástica y Civil*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lahoud, G. O. (9 de Julio de 2004). *La importancia de los Recursos Naturales renovables y no renovables para la Defensa Nacional*. Recuperado el 11 de Noviembre de 2016, de Instituto de Investigación en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad del Salvador: <http://191.98.188.189/Fulltext/15908.pdf>
- Lanker, R. (1991). *Competing claims among Argentina, Chile and Great Britain in the Antarctic: Economic and Geopolitical Undercurrents*. Naval Postgraduate School.
- Mead, W. R. (2017). The Return of Geopolitics. The Revenge of the Revisionist Powers. *Foreign Affairs. What Was the Liberal Order? The World We May Be Losing*.
- Mercado Jarrin, E. (1989). Conflictos potenciales en la Antártida. Los intereses del Perú. En M. Carlos, *La Antártida en el Sistema Internacional del futuro*. Buenos Aires.
- Molina Makuc, A. V. (2018). La normativa antártica de Estados Unidos y su interacción con la normativa internacional. *Sophia Austral n°22*, <http://dx.doi.org/10.4067/S0719-56052018000200089>.
- Niblett, R. (2017). Liberalism in Retreat. *Foreign Affairs January/February*, 17-24.
- Novas, M. (2018). La Bioprospección entre la Gobernanza Antártica y los Estados Soberanos: el Caso Argentino Genoma Blanco entre 2005 y 2015. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*(31 (jun-dic)), 25-55.

- Palazzi, R. O. (1988). *Antártida y Archipiélagos subantárticos. Factores para su análisis* (Vol. Tomo II). Buenos Aires: Fuerza Aérea Argentina, Escuela Superior de Guerra Aérea.
- Posen, B. (2018). The Rise of Illiberal Hegemony. *Foreign Affairs March/April*, 19-27.
- Segurel, B. A. (2009). *Escenarios de cooperación interestatales en el continente antártico. El impacto de los Protocolos Adicionales al Tratado Antártico, en el caso de los actores del Cuadrante Sudamericano*. Buenos Aires: USAL.
- Sepúlveda Cox, J. (2008). Importancia Geopolítica del Continente Antártico. *REVISMAR N°6*, 524-535.
- Tou, J., Jaczynski, J., & Chen, Y.-C. (Febrero de 2007). Krill for Human Consumption: Nutritional Value and Potential Health Benefits. *Nutrition Reviews*, 65(2), 63-77.
- Villamizar Lamus, F. (2015). Bioprospección antártica: ¿Hacia una institucionalidad jurídica sui generis? *Vniversitas N°130*, 309-345.
- Weber, M. (6 de Enero de 2003). *The Convention on the Regulation of Antarctic Mineral Resource Activity (CRAMRA): And Atarctica, the Continent for Politics*. Obtenido de Universidad de Canterbury - Nueva Zelanda: [https://ir.canterbury.ac.nz/bitstream/handle/10092/14016/Weber\\_M\\_Lit.Review.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://ir.canterbury.ac.nz/bitstream/handle/10092/14016/Weber_M_Lit.Review.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

## Documentos Oficiales

- British Antarctic Survey. (s.f.). *Our Vision*. Recuperado el 12 de agosto de 2018, de <https://www.bas.ac.uk/about/about-bas/corporate-aims/>
- Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos. (2018). *Krill Fishery Report 2018*. CCAMLR.
- Convenio sobre la Diversidad Biológica. (1992). *Texto del Convenio Sobre la Diversidad Biológica*. Recuperado el 4 de Febrero de 2017, de Sitio del Convenio Sobre la Diversidad Biológica: <https://www.cbd.int/convention/text/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. (2019). *Programa Antártico Argentino. Plan Anual Antártico 2019-2020*. Obtenido de Dirección Nacional del Antártico: [https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/plan\\_anual\\_antartico\\_del\\_programa\\_antartico\\_argentino\\_2019-2020.pdf](https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/plan_anual_antartico_del_programa_antartico_argentino_2019-2020.pdf)
- Ministry of Defence. (Octubre de 2018). *Global Strategic Trends: The Future Starts Today*. Obtenido de [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/771309/Global\\_Strategic\\_Trends\\_-\\_The\\_Future\\_Starts\\_Today.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/771309/Global_Strategic_Trends_-_The_Future_Starts_Today.pdf)
- N.A.T.O. (2010). *Strategic Concept 2010*. Obtenido de North Atlantic Treaty Organization: [https://www.nato.int/nato\\_static/assets/pdf/pdf\\_publications/20120214\\_strategic-concept-2010-eng.pdf](https://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf)
- National Science Foundation. (2018). *U.S Policy for Antarctica*. Recuperado el 19 de agosto de 2018, de <https://www.nsf.gov/geo/opp/antarct/uspolicy.jsp>
- Russian Federation. (2011). *On strategy for the development of the Russian Federation activities in the Antarctic for the period until 2020 and longer-term perspective*. Buenos Aires.

- Secretaría del Tratado Antártico. (1991). *Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente*. Madrid.
- Tratado Antártico. (1959).
- U.S Department of State. (2018). *Antarctic Tourism*. Recuperado el 19 de Agosto de 2018, de <https://www.state.gov/e/oes/ocns/opa/antartictourism/index.htm>
- UK Government. (2012). *Overseas Territories White Paper*. <https://www.gov.uk/government/publications/the-overseas-territories>.
- United Nations - Department of Economic and Social Affairs. (2019). *World Population Prospects 2019*. New York: United Nations.
- WEF. (2020). *The global risks report*. Geneva: World Economic Forum.

### **Artículos de prensa**

- TASS. (16 de Noviembre de 2018). Polar prospects: Russia to research Antarctica's mineral resource potential. *TASS. Russian News Agency*, pág. <https://tass.com/economy/1031206>.

### **Entrevistas**

- Memolli, M. (6 de Enero de 2020). (N. Z. Vinci, Entrevistador)
- Moneta, C. J. (26 de Febrero de 2020). Desafíos Geopolíticos de la Antártida. (N. Z. Vinci, Entrevistador) Buenos Aires, Argentina.

## **Malvinas - Antártida: Vinculación de cuestiones para una visión amplia de la defensa de nuestro país<sup>1</sup>**

Agustina Belén Felizia<sup>2</sup>

### **I. Algunas definiciones iniciales**

Pensar en la vinculación de la Cuestión Malvinas y la Cuestión Antártica exige, como punto de partida, definir los conceptos fundamentales. Cuando hablamos de la “Cuestión de las Islas Malvinas”, hacemos referencia al conflicto que enfrenta a la Argentina y al Reino Unido por la soberanía no sólo de las Islas Malvinas sino también de los archipiélagos de las Georgias del Sur y de las Sándwich del Sur. Cabe aclarar que Gran Bretaña ocupa las Islas desde el año 1833 y las ha administrado de forma unificada hasta el año 1985, momento en el cual estableció dos territorios de ultramar separados: Islas Malvinas por un lado y Georgias del Sur y Sándwich del Sur, por otro (Gatti, 2010, p.5). Desde la ocupación, el Reino Unido ha ido avanzando en sus posiciones sobre islas y mares adyacentes y, a su vez, ha proyectado su soberanía sobre el continente antártico, superponiendo su reclamo de soberanía al de nuestro país y parte del reclamo realizado por Chile.

Teniendo en cuenta los aportes de Artemio Luis Melo sobre este tema, podemos decir que existe una distinción entre la Cuestión de las Malvinas y un conjunto de problemas que se relacionan con el tratamiento de la cuestión. Una de las principales diferencias, según el autor, es que mientras la primera adquiere un rasgo de singularidad particular, que se expresa en la disputa de soberanía, los problemas refieren a diversas y numerosas cuestiones prácticas que se relacionan con la cuestión, y que además involucran a otros factores y actores intervinientes (Melo, citado de Orso, 2011, p. 2). En este sentido, Javier Alejandro Orso, establece una síntesis sobre los problemas asociados a la Cuestión Malvinas. Dentro de ellos, ubica a las proyecciones antárticas. Según el autor, se trata de las proyecciones que “(...) algunos Estados establecen, especialmente el Reino Unido y la Argentina, a partir de la consideración de la soberanía sobre los archipiélagos australes, incluyendo las Islas

---

<sup>1</sup> Este escrito fue realizado en base a la investigación hecha por la autora para la tesis de finalización de su título de grado (año 2016) como Lic. en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y RRII (UNR). La misma se tituló: De Malvinas a la Antártida: vinculación de cuestiones e intereses económicos y estratégicos del Reino Unido en el Atlántico Sur.

<sup>2</sup> Agustina Belén Felizia. Licenciada en Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario. Correo electrónico: agustinafelizia@yahoo.com.ar

Orcadas del Sur y Shetland del Sur, y otros archipiélagos, hasta el Polo Sur” (Orso, 2011, p. 11).

Ahora bien, la “Cuestión Antártica” a diferencia de la Cuestión de las Islas Malvinas, se define como la superposición de reclamos de soberanía sobre la Antártida. Son siete los países que a lo largo de la historia han hecho reclamos de soberanía sobre la Antártida: Argentina, Chile, Reino Unido, Noruega, Australia, Francia y Nueva Zelanda. En nuestro análisis nos referimos puntualmente a la superposición de las proyecciones del Reino Unido sobre la Antártida con el Sector Antártico Argentino y parte del reclamado por Chile.

Otra diferencia fundamental entre ambas Cuestiones radica en el hecho de que la Antártida se encuentra regida por el Sistema del Tratado Antártico, que incluye el tratado que le otorga el nombre a dicho sistema y otros acuerdos complementarios. El Tratado Antártico fue firmado el 1º de diciembre de 1959 y se encuentra en vigencia desde el 23 de junio de 1961. Con este tratado, entre otras cosas, se ha logrado la convivencia en la Antártida de numerosos estados a partir de una serie de disposiciones que en términos generales sostienen la utilización del continente para fines pacíficos, de investigación científica y cooperación internacional. En su artículo IV establece una disposición relevante respecto a la disputa de soberanía sobre el continente: el Tratado no se interpretará como la renuncia a los derechos de soberanía de las partes contratantes ni a sus reclamaciones territoriales sobre la misma; tampoco como una renuncia a los fundamentos de dichas reclamaciones, como así tampoco el reconocimiento o no reconocimiento de los reclamos de soberanía. Por otro lado, prohíbe nuevas reclamaciones o que se amplíen los reclamos que hayan sido realizados (Tratado Antártico, 1961).

Más allá de lo que establece la letra del tratado, es posible afirmar que, respecto a la disputa de soberanía, el Sistema del Tratado Antártico no ha logrado los mismos niveles de coordinación y cooperación que en otras áreas, como por ejemplo la de investigación científica. El fundamento de esta afirmación se encuentra en hechos particulares que, en materia de soberanía, parecen contradecir la letra del Tratado Antártico. Por ejemplo, en el Tratado de Lisboa (firmado en el año 2007 por los miembros de la Unión Europea que entró en vigor en el año 2009), el territorio antártico que el Reino Unido reclama como propia figura como territorio de ultramar de la Unión Europea (Tratado de Lisboa, 2009). Incluso, en el mes de diciembre del año 2012, el Reino Unido nombró “Tierra de la Reina Isabel” a una porción del mismo (Nombran como “tierra de la Reina Isabel” a parte de la Antártida, 2012, Diario La Nación).

El Tratado Antártico, según Jaime Sepúlveda Cox (2014):

(...) mantiene una condición de statu quo en relación a las reclamaciones, sin embargo, paulatinamente ha ido fomentando la internacionalización de una suerte de Tierra de Todos en el continente antártico, al permitir absoluta libertad de tránsito y de instalación de bases bajo el amparo de la cooperación en beneficio de la ciencia (p. 524).

Otro de los conceptos nodales para el análisis propuesto, es el de “vinculación”. Es James Rosenau quien buscó ubicar al concepto de vinculación como unidad básica de análisis en la teoría de las relaciones internacionales; buscando identificar, analizar y sistematizar aquellas “(...) secuencias de conductas recurrentes que se originan en un lado del límite entre dos tipos de sistemas y que llegan a vincularse con los fenómenos del otro lado, en el proceso de desenvolvimiento” (Rosenau, 1973, p.66). Podría entonces, reemplazar la palabra sistemas propia de la definición dada por el

autor (para Rosenau sistema político nacional–sistema internacional), por la de Cuestiones (en referencia a la Cuestión Malvinas–Cuestión Antártica).

Sin embargo, es necesario hacer algunas aclaraciones que otorguen mayor precisión a este concepto. En primer lugar, Rosenau habla de conductas recurrentes, es decir, sucesos que se repiten con frecuencia como para formar una pauta. Así, es la recurrencia y no la ocurrencia lo que nos sirve de foco (Rosenau, 1973, p.73). En este sentido, se identificarán el conjunto de conductas (hechos, acciones, medidas legislativas y de política exterior llevadas adelante por el Reino Unido en la región) que permitan demostrar la existencia de una pauta (la existencia de intereses económicos y estratégicos del Reino Unido en la región en su conjunto).

En segundo lugar, el autor se refiere a la etapa inicial de la vinculación con el término *output* y a la etapa final, con el de *input*. (Rosenau, 1973, p. 66). Estos *outputs* e *inputs* que sirven como unidad de análisis pueden ser directos o indirectos y generarse dentro del sistema político interno o fuera de él, en el contexto internacional. Podría entonces pensarse a los intereses británicos y a su política exterior definidos al interior del sistema político del Reino Unido como *outputs* del sistema político británico y, a las implicancias de los mismos en la región del Atlántico Sur o en otros países involucrados (como Argentina), como *inputs* del contexto internacional. Así también, la firma y ratificación del Tratado Antártico, podría pensarse como un *output* del contexto internacional que genera *inputs* del sistema político en los países firmantes del mismo. De esta forma, hablamos de vinculación fusionada que, según Rosenau, se da cuando los *outputs* e *inputs* se refuerzan continuamente entre sí y de esta manera se los ve mejor integrando una relación recíproca. La secuencia pautada de conducta no termina con el *input* y no se los puede analizar significativamente por separado (Rosenau, 1973, p.76). En la actualidad, luego de que el Reino Unido saliera formalmente de la Unión Europea en enero de este año, se encuentra abierto el interrogante sobre las implicancias que tendrá este proceso en el futuro económico y político de la región en general y de las Islas Malvinas en particular.

Por último, es imprescindible la aclaración sobre por qué nos referimos a una “visión amplia de la defensa de nuestro país”. Cuando nos pronunciamos a favor de una visión amplia, partimos de comprender que la defensa de nuestro territorio nacional no implica solamente el garantizar su integridad territorial. La defensa de nuestro país debe pensarse desde la multiplicidad de dimensiones que involucra<sup>3</sup>. Vincular la Cuestión de las Islas Malvinas con la Cuestión Antártica, nos abre camino para poder conocer, valorar y dimensionar la importancia estratégica y económica de la región del Atlántico Sur en su conjunto. Definitivamente, entendemos que la soberanía de nuestro país está inconclusa, con la ocupación militar de las Islas Malvinas por el Reino Unido y con la explotación por parte de dicho país de los recursos económicos de toda la región.

## **II. La importancia económica y estratégica de la región en su conjunto: vinculando cuestiones**

Es poco probable que en estas páginas se pudiera desarrollar un estudio sobre los diferentes móviles que hicieron a la configuración de la política británica hacia las Islas

---

<sup>3</sup> Esto conlleva no sólo a tener en cuenta la función esencial de mantener la integridad territorial de la nación (por ejemplo, tener capacidad de respuesta a una agresión exterior); sino que también nos referimos a la protección de la vida, las libertades y los derechos de los habitantes del país. Desde esta perspectiva, resulta fundamental la vinculación de la defensa nacional a la estrategia de desarrollo del país en sus dimensiones políticas, sociales y económicas.

Malvinas y la Antártida a lo largo de la historia hasta llegar a la actualidad. De todos modos, es pertinente tener en cuenta que, desde la ocupación británica de las Islas Malvinas, existe diversa documentación que permite rastrear la existencia de importantes intereses británicos en las islas. A modo de ejemplo: en el año 1823 el gobierno de Buenos Aires otorgó a la sociedad Pacheco-Vernet una concesión para la explotación de pieles y aceites de lobos y la captura de ganado vacuno cimarrón en la Isla Soledad, y posteriormente en 1829, se creó la Comandancia de Malvinas y se designó a Vernet para ocupar dicho cargo. Rápidamente llegó la reacción y agresión de dos potencias extranjeras: Estados Unidos, que en 1832 destruyó y saqueó la colonia de Malvinas, e Inglaterra, que ocupó las islas en enero de 1833 (Vernet en Romero, 2010, p.229). Desde entonces, podemos vislumbrar que los intereses británicos han tenido una dimensión militar (vinculada al fortalecimiento del poder naval británico) pero también económica y comercial (pesca de ballenas y ventajosa posición para acrecentar el tráfico marítimo).

A su vez, el reclamo británico de soberanía sobre el territorio antártico (que data de principios del Siglo XX), se inicia, por un lado, teniendo en cuenta las regalías y la proyección a futuro de las actividades comerciales que venían llevándose adelante en las Malvinas y, por el otro, por las implicancias para el imperio británico del hecho de poseer un punto de apoyo en el Atlántico Sur. La ocupación de las Islas Malvinas por parte del Reino Unido desde 1833 favoreció e impulsó la expansión de dicho país en la Antártida y la región en su conjunto: ocupar las Islas le permitió, y le permite en la actualidad, tener presencia permanente en el Atlántico Sur, a más de 14.000 kilómetros de distancia de su territorio nacional. Se entiende que las Islas Malvinas son para el Reino Unido un punto de apoyo estratégico fundamental para el control de la región en su conjunto y, además, son la puerta de entrada hacia el continente blanco, hecho que constituye uno de los elementos centrales para pensar la vinculación entre ambas cuestiones.

Describir la ubicación de las Islas Malvinas en el mapa mundial es una herramienta clave para poder fundamentar la relevancia del aspecto estratégico en los intereses británicos sobre las mismas. Las Islas Malvinas se encuentran emplazadas en la parte sudoccidental del océano Atlántico, en proximidad al continente americano, al continente antártico y a los pasos de Drake, Magallanes y Beagle. Estos pasos son estratégicos, porque comunican el Atlántico con el Pacífico, por lo que se constituyen como vías alternativas de conexión ante posibles cierres del Canal de Panamá. Por otro lado, como se observa en la actualidad, el Reino Unido ejerce su soberanía además sobre las islas Ascensión, Santa Elena y Tristán de Cunha; lo que le garantiza el control sobre el Atlántico Sur y de las mencionadas vías alternativas (De los Reyes, 2012, p.4)

Llegado a este punto, podemos decir que lo estratégico no tiene que ver sólo con la posibilidad de poseer un punto de apoyo fundamental para el paso interoceánico, sino también con el hecho de mantener una ubicación privilegiada en toda la región y de cercanía respecto al continente blanco. Marcelo Javier de los Reyes (2012), establece que, en la actualidad, el

renovado interés del Reino Unido en las Islas Malvinas y el alejar a los isleños de la Argentina obedece a una razón que no es nueva y que ya fue contemplada en el Informe Rattenbach: el control de los pasos oceánicos y, fundamentalmente, la proyección del Reino Unido sobre la región antártica (p.14).

El informe Rattenbach también deja clara la importancia geoestratégica de los archipiélagos australes,

la particular situación de los archipiélagos australes mencionados hace que estos se proyecten fundamentalmente sobre el Pasaje Drake y el Continente Antártico. En ambos aspectos, la posición, clima y conformación de las Islas Malvinas son particularmente importantes, ya que desde sus bases puede ejercerse una efectiva presencia en la comunicación entre los océanos Atlántico Sur y Pacífico, y son un adecuado punto de apoyo para las operaciones antárticas por parte de los países que no pertenecen al Cono Sur Americano. De allí su importancia para el Reino Unido o cualquier otra potencia que pretenda ejercer una presencia política o militar en el área (Informe Rattenbach, 1982).

En el mismo sentido, Juan Recce afirma que las Islas Malvinas son “el punto de proyección logístico y estratégico hacia la Antártida” (Estrella Garcés, *Las Malvinas son estratégicas*, 2012, Diario El Comercio). Y continúa planteando otros elementos que destacan la importancia de la Antártida desde el punto de vista estratégico; pero no solo en cuanto a su ubicación, sino, fundamentalmente, en lo relativo a los posibles usos económicos y científicos:

es el santuario de biodiversidad inexplorada más importante del mundo (...) genomas y especies inexploradas que son capaces de vivir a temperaturas muy bajas y que pueden revolucionar la industria farmacéutica. Agua, petróleo, farmacia... ¡Y minerales! (...) Las Malvinas están sobre la falla del Atlántico, donde se juntan las placas. Hay manganeso, titanio, metales de altísimo valor para la industria de alta tecnología (Estrella Garcés, *Las Malvinas son estratégicas*, 2012, Diario El Comercio).

### **III. Los motivos de Monte Agradable (Mount Pleasant)**

La base militar Monte Agradable, construida por el Reino Unido sobre las Islas Malvinas, fue inaugurada en 1985. Describir las principales características de la misma permite entrever la existencia de intereses británicos de gran envergadura en la región.

Desde 1982 los británicos realizaron fuertes inversiones en materia de defensa, otorgándole al espacio marítimo circundante a las islas una relevancia que no había tenido hasta ese momento. Hasta el 2007, sin contar los gastos correspondientes al esfuerzo de guerra, las inversiones en materia de defensa fueron de, aproximadamente, USD 5.000 millones. Parte de ese monto (USD 500 millones en 1986) estuvo destinado a la construcción del complejo militar Mount Pleasant Complex (MPC) (...), en el que se estableció un aeródromo con capacidad para operar diurno y nocturno bajo cualquier condición meteorológica, siguiendo las normativas implementadas por la OTAN para sus bases militares (De los Reyes, 2012, p.5).

La base militar posee capacidad para alojar hasta 4.000 efectivos y se localiza aproximadamente a 50 kilómetros al sudoeste del Puerto Argentino (llamado *Stanley* por el Reino Unido), que es la capital de las Islas Malvinas. La instalación, posee dos pistas de asfalto de 2.590 y 1.525 metros, respectivamente. A su vez, en proximidades al complejo, se construyó *Mare Harbour*, que es una base naval de aguas profundas, en la que pueden atracar y ser atendidas varias naves simultáneamente (De los Reyes, 2012, p. 5).

La inversión en materia de defensa incluye el establecimiento de un escuadrón de entre cuatro y seis aviones de combate Typhoon, el Escuadrón 78 de helicópteros H-3 Seaking, una compañía de infantería reforzada del ejército (Reinforced Infantry Company, RIC); un grupo de defensa antiaérea con misiles tierra aire, un sistema de control de defensa aérea denominado FIADGE (Falkland Islands Air Defence Grund Environment),

aviones de fabricación estadounidense Hércules KC-130 destinados a operaciones de reabastecimiento en vuelo, aviones de transporte y una fragata de la clase 21 o 22 con base en Mare Harbour. A ello se le suma el regimiento de ingenieros (33 Engineer Regiment). Están desplegados asimismo dos helicópteros civiles Sikorsky S-61 del British International Helicopters Limited (Brintel) (De los Reyes, 2012, p. 5-6).

En la descripción sobre la base militar que realiza Federico Martín Gómez, publicada en la revista de Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Intencionales de la Universidad Nacional de La Plata, el autor establece que en el “puerto militar Mare Harbour (en Bahía Agradable), recalán, aprovisionan y rearman buques y submarinos nucleares de la armada británica que navegan las aguas circundantes a Malvinas, las Islas Georgias y Sandwich del Sur” (Gómez, en Revista del IRI UNLP, 2011, p. 207).

Teniendo en cuenta lo indicado anteriormente, nos encontramos en condiciones de afirmar que, en las Islas Malvinas, se ha desplegado una base militar británica con un potencial que no logra justificarse solamente con el argumento de la defensa de los isleños. Monte Agradable es el centro logístico y militar desde el cual el Reino Unido controla la región. En un informe del Ministerio de Defensa británico del año 2012, sobre su contribución respecto a los territorios de ultramar, hay un reconocimiento explícito hacia las Islas Malvinas, como centro desde el que patrullan toda la zona del Atlántico Sur, incluida la Antártida:

El Ministerio de Defensa proporciona una presencia militar permanente de personal, alrededor de 1.300 en el Atlántico Sur, con el apoyo de 50 civiles del Ministerio de Defensa y 700 contratistas, con el fin de cumplir con sus obligaciones. El patrullero Islas Malvinas posee base permanente en las Malvinas, desde donde también patrulla las aguas de Georgia del Sur y las Islas Sándwich del Sur y del Territorio Antártico Británico. Esta presencia naval se complementa con una Fragata o Destructor de la Royal Navy, apoyada por una cisterna, el Royal Fleet Auxiliary, ambos conducidos por la Patrulla de tareas del Atlántico (del Sur) (Ministry of Defence. Overseas Territories. *The Ministry of Defence's Contribution*, 2012).

Existen otros documentos de origen británico a partir de los cuales podemos entrever que la vinculación entre las Cuestiones ha sido siempre un factor fundamental para el accionar británico hacia la región a lo largo de la historia. A modo de ejemplo, traemos a colación un Memorándum del Secretario de Estado para las Colonias del año 1953, en el que se observa claramente la valoración de la importancia estratégica tanto de las Islas Malvinas como de islas antárticas, en este caso de la Isla Decepción. En el Memorándum, titulado “Aterrizajes Argentinos y Chilenos en la Isla Decepción (Dependencias de las Islas Malvinas)”, se detalla:

el 24 de enero, el Gobernador interino de las Islas Malvinas, informó que un partido de Argentina había erigido una choza 400 yardas al sureste de la base británica en la Isla Decepción (...) La Isla Decepción con su buen puerto es el punto estratégico más importante en las Dependencias de las Islas Malvinas y en el pasado ha sido un importante centro de balleneros (...) Además de Georgias del Sur no hay parte en las Dependencias en la que sea más importante mantener nuestros títulos (Memorandum by Secretary of State for the Colonies. Cabinet. *Argentine and Chilean Landings on Deception Island - Falkland Island Dependencies*, 1953).

De dicho documento se desprenden dos cuestiones: por un lado, la función del gobernador interino de las Islas Malvinas de control de toda la zona antártica (en este caso, es quien emitía los telegramas al gobierno británico alertando sobre el accionar

argentino y chileno en la Isla Decepción) y, por otro lado, la importancia estratégica que el Reino Unido otorgaba a las Islas mencionadas.

#### **IV. La separación británica de los reclamos: cambio de táctica, no de estrategia**

¿Por qué vincular cuestiones cuando hace más de medio siglo que se nos presentan como asuntos diferenciados o, en el mejor de los casos, relacionados simplemente por cercanía geográfica? ¿Qué intereses existen detrás de separación de Cuestiones?

En el año 1962, el área reclamada por Gran Bretaña en la Antártida fue separada de las Islas Malvinas y se transformó en una nueva colonia. Le otorgaron el nombre de Territorio Antártico Británico y el Gobernador de las islas Malvinas fue nombrado Alto comisario de esta nueva colonia (Hanessian, 1972, p.42). Sin embargo, ya en el año 1955, cuando el Reino Unido intenta someter la disputa de soberanía sobre la Antártida a la Corte Internacional de la Haya, comienza a establecer la diferenciación entre sus derechos a las Islas Malvinas y hacia la Antártida.

Sostenemos que la diferenciación de Cuestiones es una táctica adoptada, que se enmarca en una estrategia de largo plazo de mantener el control sobre el Atlántico Sur. Es pertinente destacar el análisis que Enrique Ferrer Vieyra realiza respecto a la evolución de la reclamación del Reino Unido sobre los territorios antárticos en su libro “Las Islas Malvinas y el Derecho Internacional”. Concretamente, el autor se pregunta sobre cuáles son los documentos más importantes para el estudio de los reclamos británicos y establece que el primero de ellos es la anteriormente citada presentación hecha ante la Corte Internacional de Justicia en La Haya. Según el autor, el Reino Unido solicita en dicha presentación que la Corte declarase que el Reino Unido, a diferencia de la República Argentina, poseía y en todas las fechas pertinentes había poseído derechos legales válidos y perdurables a la soberanía sobre todos los territorios comprendidos en las Dependencias de las Islas Malvinas y en especial en las Islas Sándwich del Sur, Georgias del Sur, Orcadas del sur, Shetland del Sur, Tierra de Graham y Tierra de Coats (Ferrer Vieyra, 1984, p.42). En dicha presentación se establece:

los territorios en conflicto entre los dos países forman parte de las Dependencias de las Islas Malvinas, y consisten en posesiones británicas ya existentes, que (...) fueron proclamadas como tales y formalmente puestas bajo la administración del Gobierno de la Colonia de las Islas Malvinas por las Reales Cartas Patentes de 21 de julio de 1908. (...) De acuerdo con las Cartas Patentes de 1917, las Dependencias fueron formalmente definidas (...). Los territorios de las Dependencias (...) han sido utilizados y administrados por el Gobierno de las Islas Malvinas en forma efectiva y abierta, y hasta los tiempos modernos, sin objeción alguna por parte de la República Argentina (Presentación británica ante la Corte Internacional de la Haya, 1955, p.14).

Es en este punto donde, en una nota a pie de página de la Presentación británica, se indica:

debe quedar entendido que, aunque por razones de conveniencia los territorios a los cuales se refiere la presente solicitud son considerados como Dependencias de las Islas Malvinas a los fines administrativos, el derecho británico a ellos es separado e independiente, y no deriva ni depende en modo alguno del derecho sobre las Islas Malvinas en sí (Presentación británica ante la Corte Internacional de la Haya, 1955, p.4 y 5).

Hasta ese momento, existía un claro reconocimiento de la vinculación administrativa entre las Islas Malvinas y sus Dependencias, pero aparece un interés

claro también en diferenciar el derecho británico a uno y otro territorio. Según Ferrer Vieyra, considerar que los asuntos de Malvinas y Antártida son diferentes es una afirmación errónea y tendenciosa, ya que pretende hacer creer que los derechos del Reino Unido con respecto a los territorios antárticos son totalmente independientes de su derecho sobre las islas Malvinas, lo que posiblemente se debe a la convicción de que los títulos del Reino Unido con relación a las Islas Malvinas son nulos ya que se fundan en un acto de usurpación y que, de eso, no pueden derivar derechos válidos (Ferrer Vieyra, 1984, p.276).

Fue una separación necesaria para los británicos: la entrada en vigor del Tratado Antártico será entonces el antecedente inmediato a la separación administrativa formal por parte del Reino Unido de las Islas Malvinas y el Territorio Antártico Británico. Pero, un repaso rápido por la historia permite identificar otros elementos claves que explican su cambio de táctica en relación con el Atlántico Sur. Podemos mencionar al tratamiento que la Cuestión de las Islas Malvinas poseía para ese entonces en Naciones Unidas y la aprobación por parte de la Asamblea General de la Resolución 1514 de 1960, con la concordante condena a todas las formas de colonialismo a nivel internacional. Por otro lado, fueron años de grandes augurios sobre la región antártica, a partir de las conclusiones de los estudios científicos que los miles de investigadores del mundo habían hecho a través de la realización del Año Geofísico Internacional. A su vez, serán relevantes las intenciones norteamericanas por encontrar una solución a los conflictos de soberanía sobre la Antártida, que evitasen que la Guerra Fría se traslade a dicho territorio, con el posible avance soviético sobre la región. Es preciso recordar que asistimos a un momento de debilitamiento del poder de Gran Bretaña después de la Segunda Guerra Mundial y de dependencia hacia el gigante norteamericano. Entonces, así como a inicios del Siglo XX había sido necesario identificar a la Antártida como una Dependencia de las Islas Malvinas, ahora, avanzando sobre la segunda mitad del mismo Siglo, se habían modificado las circunstancias externas e internas para Inglaterra y era necesario un cambio que le permitiera continuar con esa estrategia imperial.

#### **V. Dime qué riqueza escondes y te diré quién te codicia**

En enero de 2013, el vicescanciller argentino Eduardo Zuaín sostuvo, en su discurso en la Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en Santiago de Chile, que Malvinas es uno de los territorios más codiciados del mundo y la presencia de un militar cada tres habitantes responde al deseo británico de garantizarse la explotación de los hidrocarburos, el acceso a la Antártida, el control del Atlántico Sur y el otorgamiento indiscriminado de permisos de pesca (La Nación, 2013).

En el caso de las licencias de pesca, tenemos un eje fundamental a la hora de reflexionar sobre las debilidades (y los desafíos) de nuestro país en la consecución de la defensa de la soberanía nacional.

En primera instancia, es preciso destacar la existencia de una relación en términos ecosistémicos, principalmente otorgada por la convergencia antártica. La convergencia antártica o zona frontal polar antártica, delimita la zona en la que las aguas frías que provienen del Océano Glacial Antártico se hunden bajo las aguas templadas del área subantártica (Saray, 2015, Sitio web Universo Marino). La Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA) pertenece al Sistema del Tratado Antártico y fue fundada en el año 1982. La confirmación de la vinculación ecosistémica la encontramos en que el área de la convención excede a la Antártida propiamente dicha e incluye a las Islas Georgias y Sándwich del sur.

En octubre de 1986 el Reino Unido estableció una Zona de Conservación y Administración pesquera (ZCAP o FICZ en inglés) de 150 millas de radio desde el estrecho de San Carlos, en donde los isleños eran quienes iban a controlar y asignar las licencias de pesca. Desde el año posterior a la creación de dicha zona hasta el año 1990, “la pesca produjo beneficios que posibilitaron triplicar el presupuesto de las islas, produciéndose varios incidentes entre pesqueros argentinos y buques de guerra o aviones británicos” (Fraga, 1995, p.117)

A finales del año 1990, en el marco de los Acuerdos de Madrid, se llevó adelante una Declaración Conjunta entre Argentina y el Reino Unido sobre Conservación de Recursos Pesqueros. A partir de ella, se creaba una comisión especial para evaluar el estado de los recursos pesqueros en el Atlántico Sur denominada Comisión de Pesca del Atlántico Sur. Por otro lado, se dispuso una corona neutral, en la que se prohibiría total y temporalmente la pesca comercial por parte de buques de cualquier bandera. Ambos gobiernos acordaron revisar anualmente esta Declaración (Declaración conjunta sobre recursos pesqueros, 1990). Si bien durante los años 1991 y 1992 se mantuvo dicha prohibición y Argentina y el Reino Unido acordaron limitar el volumen de captura de diversas especies, ya para fines de 1993 los británicos levantaron la veda de modo unilateral y los isleños expidieron licencias en esa zona. Desde entonces, ejercieron la administración pesquera en la zona ampliada, limítrofe con el área adyacente a la Zona Económica Exclusiva (ZEE) continental argentina. En el año 1993, también el Reino Unido amplió unilateralmente la ZEE sobre las aguas circundantes a las Islas Georgias y Sándwich del Sur (de 12 a 200 millas), a pesar de que fuera rechazado por el gobierno de nuestro país. Ya en agosto de 1994, el Reino Unido extendió unilateralmente su jurisdicción sobre un área que denominaron GAP, de 1.400 km<sup>2</sup>, ubicada al norte de las islas. Nuevamente Argentina protestó formalmente la medida e indicó que no reconocería esas licencias de pesca. Esta área es estratégica, porque es la zona donde se captura la mayor parte del calamar *illex* (Könnicke, 2012, p.18).

En el año 2005, los isleños avanzaron aún más en el otorgamiento de licencias, pese a la oposición argentina: aprobaron un proyecto que permitía a las autoridades de las Islas, prolongar por 25 años las licencias de pesca a empresas asociadas con ellos; licencias que hasta ese momento se concedían sólo por un año (Könnicke, 2012, p. 19).

Este breve recorrido cronológico sobre la política británica en torno a la pesca de la región refuerza la idea de que el Reino Unido avanza en sus posiciones y en la explotación de los recursos vivos marinos, con una política de hechos consumados de manera unilateral, que contradicen las Declaraciones conjuntas que ellos mismos han rubricado.

En este contexto, es pertinente incorporar, elementos que aporta el investigador Milko Schwartzman (2015). En una nota publicada en el Diario Página 12, indica que el Reino Unido otorga licencias a barcos pesqueros chinos, coreanos, taiwaneses y españoles con prontuarios de pesca ilegal. Dichos barcos no operan con observadores a bordo, ni cumplen con ninguna regulación laboral, ni ambiental, ni de seguridad. Los barcos se valen de las licencias del gobierno *kelper* y la logística del puerto de Montevideo para blanquear las capturas que comercializan en la Unión Europea y Asia. A su vez, destaca que el Atlántico Sur occidental es una de las zonas más ricas del planeta por sus recursos ictícolas, el plancton, las corrientes marinas y la biodiversidad (Martínez, 2015, Diario Página12).

Otro de los ejes esenciales a la hora de analizar las riquezas existentes en el Atlántico Sur, es el referido a los hidrocarburos. Los intereses británicos en ellos pueden identificarse fácilmente. Entre los años 1975 y 1976, se llevaron adelante una

serie de misiones británicas a partir de las cuales se confirmaron importantes niveles de riqueza petrolífera y mineralógica en las islas. Finalizadas estas investigaciones, ya para 1977, empresas estadounidenses especializadas en geología y patrocinadas por la *British Petroleum*, comenzaron a estudiar intensamente la zona del archipiélago malvinense. Estos resultados convencieron al gobierno británico de sostener de modo invariable sus ambiciones sobre las islas, ya que las posibilidades de encontrar petróleo en áreas circundantes a las mismas eran ciertas (Bielsa en Romero, 2010, p.85). Asimismo, según Federico Bernal, a mediados de la década del 70, los británicos incluyeron un nuevo factor que “empantanaba las negociaciones y aceleraba su deterioro. Ese factor eran los recursos naturales contenidos en el archipiélago malvinense” (Bernal, 2011, p.27).

Ya en la década del 90, “estudios geológicos como los *GravSat* (búsqueda de anomalías gravitatorias regionales desde altímetros satelitales) y los del *British Geological Survey*, revelaron la existencia de una zona de 200.000 km<sup>2</sup> alrededor de las Islas con posibilidades de contener petróleo en cantidades comerciales” (Bielsa en Romero, 2010, p.86).

A partir de la Declaración Conjunta Argentino británica de Cooperación sobre actividades costa afuera en el Atlántico Sudoccidental del año 1995, firmada en el marco de la fórmula del paraguas de soberanía, es que los *kelpers* comienzan con la licitación de áreas para la exploración off shore. Las licencias fueron entregadas luego de transcurrido el primer año (Bielsa en Romero, 2010, p. 87). Es pertinente destacar que esta Declaración fue dada por terminada por parte del Gobierno argentino en marzo de 2007. A pesar de ello, los isleños en 2008 licitaron 19 áreas y otorgaron licencias de exploración off shore a compañías como *Shell*, *Amerada Hess*, *Rockhopper Exploration*, *Lasmo*, *Falklands Oils & Gas*, *International Petroleum Corporation* y *Desire Petroleum* (Formento y otros, 2017, p.4).

En el año 2016, la petrolera *Rockhopper Exploration Plc* hizo público el hallazgo de un yacimiento petrolífero en el área marítima *Sea Lion*, al norte de las Islas Malvinas. Es preciso remarcar que estos hallazgos *offshore* se encuentran en un área en litigio entre nuestro país y el Reino Unido (Infobae, 2016).

Llegado a este punto, con el desarrollo del accionar británico en la región, queda claro también el interés británico sobre las Islas Malvinas en lo que respecta a minerales en general y a la extracción de petróleo en particular. Ahora bien, en relación con la Cuestión antártica vale una aclaración fundamental: en la década del 90', el Protocolo al Tratado Antártico sobre protección del medio ambiente, conocido como Protocolo de Madrid, firmado en Madrid el 4 de octubre de 1991 y en vigencia desde 1998, prohíbe las actividades relacionadas con los recursos minerales, a excepción de la investigación científica. En su artículo 25, el Protocolo prevé el mecanismo de modificación o enmienda del mismo. Será recién en el año 2048 cuando el Protocolo pueda ser modificado y solamente mediante el acuerdo unánime de las Partes Consultivas del Tratado Antártico. A su vez, con relación a la posible modificación, existe una prohibición relacionada con los recursos minerales: la disposición no podrá ser revocada, a menos que esté en vigor un régimen jurídicamente obligatorio sobre las actividades relativas a los recursos minerales antárticos (Protocolo del Tratado Antártico, 1998).

Sostenemos que sin dejar de tener en cuenta esta importante prohibición en términos jurídicos que existe para la explotación de recursos minerales en la Antártida (lo que implica una clara diferencia entre ambas Cuestiones); los intereses británicos en materia de hidrocarburos permiten vincularlas de todos modos. No es nuestra intención aquí establecer argumentos haciendo análisis sobre lo que a futuro puede

ocurrir en la zona, pero sí es pertinente dejar sentado que se coincide con Biangiardi Delgado, cuando establece que

debemos tener en cuenta que el fenómeno del cambio climático y la escasez de estos recursos en otras áreas geográficas del planeta podría presionar para la modificación del Sistema del Tratado Antártico, con el objetivo de permitir la accesibilidad a dichos recursos, replicando lo que ya está ocurriendo en el área del Círculo Polar Ártico (Biangiardi Delgado, 2012, p. 18).

En el mismo sentido, Carlos Moneta (1986) identifica la existencia de actores no estatales, internacionales y transnacionales, que a veces individualmente y otras en acuerdo con otros actores, intentan influir y participar, por diferentes vías, en la prosecución de sus intereses en la Antártida. Por ejemplo, en el aprovechamiento de recursos naturales y la protección ecológica. Así, según el autor, se observa la participación creciente de empresas mineras y petroleras en las delegaciones de países como Estados Unidos e Inglaterra, que asisten a las reuniones de las Partes Consultivas del Tratado Antártico; como así también, la presentación de ofertas por empresas transnacionales de hidrocarburos para la exploración *offshore* en zonas que se encuentran fuera del ámbito del Tratado, pero fuertemente vinculadas a la Antártida, como por ejemplo, en el área adyacente al archipiélago de Malvinas (Moneta en Revista de Estudios Internacionales, 1986, p.840).

## **VI. Proyecciones para un futuro que ya empezó**

De todo lo expuesto hasta aquí, se puede afirmar que fue posible ir encontrando diferentes argumentos que posibilitan validar la necesidad de vincular ambas Cuestiones a partir de los intereses económicos y estratégicos británicos en la región y los que establecen a las Islas Malvinas como punto de apoyo esencial para la posterior proyección y expansión británica en toda la región del Atlántico Sur, incluyendo el continente blanco.

Consideramos que la vinculación de Cuestiones es fundamental a la hora de pensar en la defensa de nuestro país en un sentido amplio. En primera instancia, porque permite revalorizar la importancia que reviste la región para nuestro país. Se trata de casi 5.000.000 de km<sup>2</sup> de territorio en disputa, fundamentales para nuestro desarrollo actual y futuro. Entre otras cosas, las Islas Malvinas son un punto estratégico y logístico de control del paso interoceánico y de proyección hacia la Antártida. La península antártica (parte del territorio sobre el que se superponen los reclamos de soberanía) es el único lugar que permite acceso expedito al continente antártico durante gran parte del año, ya que se encuentra físicamente más alejada del polo que el resto de la periferia (Sepúlveda Cox, 2008, p.525). Pero no sólo es fundamental la región por su lugar central en la geopolítica regional, sino que, como quedó expresado en estas páginas, la zona es una fuente abundante de recursos naturales renovables, utilizados fundamentalmente para fines comerciales, científicos-biológicos y farmacéuticos; pero, además, y sobre todo a partir de la década del setenta, se han profundizado los estudios y la exploración sobre los recursos no renovables: minerales e hidrocarburos.

En marzo del 2017, la Comisión de Límites de la Plataforma Continental (creada por Naciones Unidas), culminó el análisis de todos los puntos de la Plataforma Continental Argentina. La Comisión no se expidió sobre el Sector Antártico Argentino (por encontrarse regido por el sistema del Tratado Antártico) ni sobre la zona circundante a Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur, reconociendo así que existe una

disputa de soberanía entre Argentina y el Reino Unido. A inicios de marzo de 2020, en consonancia con el reconocimiento de Naciones Unidas, el presidente argentino Alberto Fernández ha indicado públicamente que enviará al Congreso un proyecto de ley para la demarcación y ampliación del límite exterior de la plataforma continental argentina. En términos generales, una de las principales implicancias de la extensión de nuestra plataforma continental, está vinculada a la explotación, conservación y regulación de los recursos naturales (minerales, especies sedentarias, hidrocarburos), en zonas donde nuestro país no tiene actualmente control y donde incluso, al día de hoy, todo su potencial continúa siendo desconocido. La Ley de Demarcación podrá entonces reforzar la seguridad jurídica sobre los recursos del suelo y del subsuelo de toda la Plataforma continental de nuestro país. Es necesario, como indica Frida Armas, llevar adelante el ejercicio efectivo de los derechos de nuestra soberanía, diagramando estrategias de defensa, control y monitoreo de los recursos de la plataforma continental, así como la actualización de mapas y cartas náuticas que reflejen esa demarcación de su límite exterior (Armas, *La plataforma continental reservorio de recursos*, 2020). Coincidimos con este planteo porque entendemos que mediante la investigación científica y las acciones en pos de proteger el medio ambiente y los recursos naturales, también se construye soberanía.

Como ya se indicó, en enero de este año, el Reino Unido dejó de pertenecer a la Unión Europea. Esto podría abrir una brecha en el apoyo europeo a los británicos sobre sus territorios de ultramar. Justamente destacamos en este escrito cómo, en el año 2009, tanto las Islas Malvinas como el Territorio Antártico que los británicos reclaman como propios, habían quedado definidos como territorios de ultramar de la Unión. Sin embargo, hay quienes afirman que no habrá modificaciones, puesto que los ingleses siempre sostuvieron su posición en Malvinas con independencia de la Unión Europea. A su vez, el *Brexit* podría llegar a afectar la economía de las islas, teniendo en cuenta la dependencia de las mismas sobre la industria pesquera y que el principal destino de sus exportaciones es el continente europeo. Se encuentra abierto el interrogante sobre cómo afectaría un posible aumento de aranceles para la colocación de su producción.

En este sentido es que hablamos de un futuro que ya empezó. Hemos tenido en los últimos años un gobierno, encabezado por Mauricio Macri, que ha llevado adelante una política de acercamiento al Reino Unido, poniendo en más de una oportunidad en peligro nuestro reclamo irrenunciable sobre la soberanía argentina en las Islas Malvinas. En el Comunicado Conjunto entre ambos países del mes de septiembre de 2016 se acordó establecer el diálogo para cooperar en todos los asuntos en los que haya interés recíproco en el Atlántico Sur, dejando sentado que, bajo la fórmula de soberanía de 1989, se acordaron adoptar las medidas “apropiadas para remover todos los obstáculos que limitan el crecimiento económico y el desarrollo sustentable de las Islas Malvinas, incluyendo comercio, pesca, navegación e hidrocarburos” (Comunicado conjunto publicado por la Cancillería Argentina, 2016). Es prioritario y urgente poder comenzar a tener una política exterior de largo alcance e integral, que pueda poner como eje la defensa permanente y soberana de nuestro país. El futuro ya empezó, porque mientras hemos llevado adelante políticas que lesionan nuestra soberanía, el Reino Unido ha continuado incrementando sus ganancias y, con una política incesante de hechos consumados, avanza en la ocupación, explotación y proyección sobre todo nuestro Atlántico Sur.

La base militar que han desarrollado en Bahía Agradable es una amenaza latente, no sólo en lo que respecta al territorio continental de nuestro país, sino también al Territorio Antártico Argentino y al Atlántico Sur en su conjunto. Conocer sus dimensiones, saber que funciona como centro logístico y de patrulla de toda la

actividad británica en la región, abre el interrogante sobre qué medidas concretas podría desarrollar nuestro país frente a esto. En ese contexto, es necesario evaluar las implicancias y los resultados del ya citado Comunicado Conjunto del año 2016. También se hace necesario reevaluar, a la vista de los hechos, los Acuerdos de Madrid de octubre de 1989 y febrero de 1990. Mediante la firma de esos acuerdos, entre otras cosas, se restablecieron las relaciones diplomáticas; se inauguraron tanto líneas de negociación para el avance de la cooperación y conservación de los recursos naturales y como mecanismos de información y consulta recíproca sobre los movimientos de las Fuerzas armadas en áreas del Atlántico Sudoccidental. Todo lo enumerado, bajo una fórmula de soberanía, en el que ninguno de los dos estados le reconoce al otro ni renuncia a la soberanía sobre el territorio en disputa. Han pasado más de 30 años, y es urgente evaluar si sostener dichos acuerdos en los términos en los que están planteados, nos acerca o aleja de nuestros derechos soberanos sobre toda la región. Es necesario reflexionar sobre cuáles son los beneficios concretos que nuestro país ha obtenido con su firma. Insistimos, desde la ocupación de las Islas Malvinas, el Reino Unido no ha cesado de avanzar en sus posiciones, proyecciones y en la explotación de nuestros recursos naturales.

Como se planteó al inicio, hablamos de defensa nacional en sentido amplio, integral. Defensa nacional con múltiples dimensiones. No solamente la referida a la integridad territorial de la nación, que nos obliga a preparar un sistema de defensa nacional que pueda proteger la vida de la población y sus intereses vitales y tener capacidad de respuesta frente a cualquier tipo de agresión externa. También se nos hace fundamental vincular la defensa nacional a las estrategias de desarrollo de nuestro país y de la región, en términos económicos, sociales y políticos. Tener una verdadera política de estado hacia el Atlántico Sur que pueda superar la mirada a corto plazo y avanzar hacia el mediano y largo plazo. Que coloque la defensa del Atlántico Sur y sus recursos naturales como una causa latinoamericana, en la que la cooperación y el apoyo del resto de los actores de la región, sea entendida como una clave fundamental para fortalecer la política exterior argentina frente a la pesca sin autorización o a la explotación de hidrocarburos en la zona en disputa. Definitivamente, es necesaria una política de estado que pueda elaborarse más allá de los vaivenes electorales argentinos e, incluso, más allá de los cambios al interior del resto de los estados latinoamericanos que puedan llegar a modificar el escenario regional.

Retomamos las palabras de Enrique Ferrer Vieyra en su libro “Las islas Malvinas y el derecho internacional”: “creo que es una obligación de todos aquellos que han sido llamados vocacionalmente al estudio de los problemas internacionales considerar en forma prioritaria aquellas cuestiones en las que nuestro país tiene un interés directo” (Ferrer Vieyra, 1986, p.264). Este escrito se realizó con el objetivo de contribuir al debate sobre la importancia del Atlántico Sur en su conjunto; como factor esencial a la hora de diseñar los ejes estructurantes de una política de defensa soberana para la Argentina. En definitiva, volvemos a la premisa de que, para poder defender los territorios reclamados por nuestro país y sus recursos naturales, es necesario, como punto de partida, conocer el estado de la cuestión y dimensionar la importancia que revisten.

**Referencias bibliográficas**

- Bernal, Federico. Malvinas y petróleo. Una historia de piratas. Ed. Capital intelectual. Colección Claves para todos dirigida por José Nun. 1 ed. Buenos Aires. 2011.
- Biangiardi Delgado, Carlos Alberto. Cuestión Malvinas. Atlántico Sur Plataforma Continental y Antártida. Propuesta para la construcción de una Política de Estado. Revista de Relaciones Internacionales N° 42 (Segmento Digital) del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) Sección Tesis. Año 2012. Pág. 11. Disponible en [http://www.iri.edu.ar/revistas/revista\\_dvd/revistas/cd%20revista%2042/tesis/TESIS%20BIANGARDI%20TOMO%20I.pdf](http://www.iri.edu.ar/revistas/revista_dvd/revistas/cd%20revista%2042/tesis/TESIS%20BIANGARDI%20TOMO%20I.pdf) Consultado el 31 de marzo de 2014.
- Bielsa, Rafael. Malvinas Argentinas ¿Petróleo kelper? En Romero, Agustín M, compilador. La Cuestión Malvinas en el marco del bicentenario. Publicación del Observatorio Parlamentario Cuestión Malvinas, Honorable Cámara de Diputados de la Nación; Biblioteca del Congreso de la Nación, Buenos Aires. Año 2010. Disponible en [https://www.mrecic.gov.ar/userfiles/04-rafael\\_bielsa.pdf](https://www.mrecic.gov.ar/userfiles/04-rafael_bielsa.pdf) Consultado el 02/04/2013.
- De Los Reyes, Marcelo Javier. Las Islas Malvinas y el Atlántico Sur. Configuraciones estratégicas y económicas. Documento de trabajo N° 97 del Centro de Estudios Internacionales para el desarrollo (CEID). Buenos Aires. 2012.
- Ferrer Vieyra, Enrique. Malvinas y la Antártida argentina: relaciones jurídicas. Capítulo 5. En Ferrer Vieyra, Enrique. Las islas Malvinas y el derecho internacional. Ediciones Desalma. Buenos Aires. 1984
- Formento, Walter; Bilmes, Julián, Del Negro, Leonel y Berrengoa, Amanda. Malvinas: relevancia geoestratégica en las relaciones globales de poder del siglo XXI. Jornadas sobre la Cuestión Malvinas: Investigaciones y Debates a 35 Años de la Guerra. FAHCE-UNLP. 10 de noviembre de 2017. Disponible en <file:///C:/Users/agust/Downloads/ev.10469.pdf> . Consultado el 08/03/2020
- Fraga, Jorge A. Petróleo en Malvinas ¿cuestión de negocios o soberanía? Artículo preparado para ser presentado en la Academia del Mar. Publicado en el Sitio Web de la Fundación Dialnet de la Universidad de La Rioja, España. 1995. Disponible en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2330571> Consultado el 12/07/2013.
- Gatti, Lidia. Conflicto de las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del sur. Trabajo presentado en Congreso de la Democracia de 2010 en Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.
- Gómez, Federico Martín. Malvinas hoy. A 29 años de la guerra: visiones, realidades y proyecciones de una colonia británica en el Atlántico Sur. Artículo publicado en Revista Relaciones Internacionales N°40 del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata. 2011.
- Hanessian, John Jr. Intereses Nacionales en la Antártida. En American Universities Field Staff. La Antártida. Traducido por Jordá Luis. Ediciones Omega SA. Barcelona. Año 1972
- Könnicke, Wanda Priscila. Perspectivas para la reactivación de la Comisión de Pesca. Publicación del Observatorio Malvinense del Centro Argentino de Estudios Internacionales. Número 12. Buenos Aires. 2012.
- Moneta, Carlos J. La Antártida y el Atlántico Sur en el sistema internacional: alternativas de conflicto y vías de cooperación. En Revista e Estudios Internacionales Vol 7 Numero 3 Julio septiembre de 1986. Buenos Aires. Disponible en

- <http://www.cepc.gob.es/en/publications/journals/accesstohistoriccollectionofjournals?IDR=14&IDN=1224&IDA=35234>. Visitado el 10/07/2013.
- Orso, Javier. La distinción entre cuestión y problemas sobre Malvinas como herramienta para la comprensión de la política exterior argentina (1960-2010). Publicado en Boletín Informativo del Departamento de Malvinas, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Número 15. abril 2011. Disponible en <http://www.afip.gov.ar/genericos/malvinas/documentos/boletin15.pdf>. Consultado el 22 de enero de 2012.
- Romero, Agustin M. (compilador). La Cuestión Malvinas en el marco del bicentenario. Publicación del Observatorio Parlamentario Cuestión Malvinas, Honorable Cámara de Diputados de la Nación; Biblioteca del Congreso de la Nación, Buenos Aires. Año 2010. Disponible en <https://www.mrecic.gov.ar/userfiles>. Visitado el 02/04/2013.
- Rosenau, James N. y SINGER, J. David. Sistema global, subsistemas y vinculaciones nacionales – internacionales. Ed. Nueva Visión. Buenos Aires. 1973
- Sepúlveda Cox, Jaime. Importancia geopolítica del continente antártico. Presentación efectuada el 21 de agosto de 2008, durante el seminario “Antártica Chilena: Presente y futuro” realizado en la Universidad Andres Bello. Disponible en <http://revistamarina.cl/revistas/2008/6/sepulveda.pdf> Visitado el 21 de marzo de 2014.
- Vernet, Luis Marcelo. Malvinas hacia una visión integradora. En Romero, Agustin M, compilador. La Cuestión Malvinas en el marco del bicentenario. Publicación del Observatorio Parlamentario Cuestión Malvinas, Honorable Cámara de Diputados de la Nación; Biblioteca del Congreso de la Nación, Buenos Aires. año 2010. Disponible en [https://www.mrecic.gov.ar/userfiles/10-marcelo\\_luis\\_vernet.pdf](https://www.mrecic.gov.ar/userfiles/10-marcelo_luis_vernet.pdf) Consultado el 27/09/2011.

### Documentos oficiales

- Antarctic Act 1994. Disponible en [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1994/15/pdfs/ukpga\\_19940015\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1994/15/pdfs/ukpga_19940015_en.pdf). Consultado el 06/05/2015.
- Convención sobre la Conservación de Recursos Vivos Marinos Antárticos. En Compilación de documentos fundamentales del sistema del Tratado Antártico. Segunda edición elaborada por la Secretaría del Tratado Antártico, Buenos Aires, 2014. Publicado en el Sitio web de la Secretaría del Tratado Antártico. Disponible en [http://www.ats.aq/documents/keydocs/vol\\_1/vol1\\_Volume\\_1\\_Complete\\_Document\\_s.pdf](http://www.ats.aq/documents/keydocs/vol_1/vol1_Volume_1_Complete_Document_s.pdf) Consultado el 09/02/2016.
- Comunicado conjunto publicado por la cancillería argentina. Información para la prensa N° 304/16. Publicado el martes 13 de septiembre de 2016. Disponible en <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/comunicado-conjunto-9>. Consultado el 08/03/2020
- Declaración conjunta sobre conservación de recursos pesqueros. 1990. Publicada por la Cancillería Argentina. Disponible en [https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/1990\\_-\\_declaracion\\_conjunta\\_conservacion\\_recursos\\_pesqueros.pdf](https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/1990_-_declaracion_conjunta_conservacion_recursos_pesqueros.pdf). Consultado el 01/05/2020
- El margen continental argentino. Entre los 35° y 55° de latitud sur en el contexto del artículo 76 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho de mar. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Buenos Aires, 2017. Libro digital

- disponible en [file:///C:/Users/agust/Downloads/Libro-El\\_margen\\_continental\\_argentino-web.pdf](file:///C:/Users/agust/Downloads/Libro-El_margen_continental_argentino-web.pdf). Consultado el 08/03/2020
- Global Science in the Antarctic Context. British Antarctic Survey Strategy to 2012. Disponible en [http://www.antarctica.ac.uk/about\\_bas/publications/strategy.pdf](http://www.antarctica.ac.uk/about_bas/publications/strategy.pdf). Consultado el 14/07/2013.
- Informe Rattenbach. Parte 2. Capítulo 1. Publicado por el sitio web oficial del Centro de Ex Soldados Combatientes en Malvinas de Corrientes. Disponible en [www.cescem.org.ar/informe\\_rattenbach/parte2\\_capitulo01\\_02.html](http://www.cescem.org.ar/informe_rattenbach/parte2_capitulo01_02.html). Consultado el 28/11/15.
- Memorandum by the Secretary of State for the Colonies. Cabinet. Argentine and Chilean Landings on Deception Island (Falkland Islands Dependencies). 1953. Publicado en el Sitio web del Archivo Oficial del Gobierno del Reino Unido. Disponible en <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/D7655288>. Consultado el 26/04/2014.
- Ministry of Defence. Overseas Territories. The Ministry of Defence's Contribution. Publicación oficial del Gobierno del Reino Unido. Marzo de 2012. Disponible en <https://www.gov.uk/government/publications/overseas-territories>
- Presentación efectuada por el Gobierno Británico ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya de mayo de 1955. Publicación realizada en castellano, francés e inglés, del Ministerio de Negocios Extranjeros, Londres. Año 1955.
- Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente. Disponible en [http://www.ats.aq/documents/recatt/Atto06\\_s.pdf](http://www.ats.aq/documents/recatt/Atto06_s.pdf) Consultado el 29/11/2015. También disponible en Compilación de documentos fundamentales del sistema del Tratado Antártico. Segunda edición elaborada por la Secretaría del Tratado Antártico, Buenos Aires, 2014. Publicado en el Sitio web de la Secretaría del Tratado Antártico. Disponible en [http://www.ats.aq/documents/keydocs/vol\\_1/vol1\\_Volume\\_1\\_Complete\\_Document\\_s.pdf](http://www.ats.aq/documents/keydocs/vol_1/vol1_Volume_1_Complete_Document_s.pdf) Consultado el 09/02/2016.
- Tratado Antártico. Publicado en el sitio web oficial de la Secretaría del Tratado Antártico. Disponible en [http://www.ats.aq/documents/ats/treaty\\_original.pdf](http://www.ats.aq/documents/ats/treaty_original.pdf). Consultado el 30/03/2014. También disponible en Compilación de documentos fundamentales del sistema del Tratado Antártico. Segunda edición elaborada por la Secretaría del Tratado Antártico, Buenos Aires, 2014. Publicado en el Sitio web de la Secretaría del Tratado Antártico. Disponible en [http://www.ats.aq/documents/keydocs/vol\\_1/vol1\\_Volume\\_1\\_Complete\\_Document\\_s.pdf](http://www.ats.aq/documents/keydocs/vol_1/vol1_Volume_1_Complete_Document_s.pdf) Consultado el 09/02/2016.
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (versión consolidada), Protocolos y Anexos. Disponibles en [http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/es\\_ES/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=QC3209190](http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/es_ES/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=QC3209190). Visitado el 04 de mayo de 2013.

### **Artículos de prensa**

- Armas, Frida. La plataforma continental: reservorio de recursos. Publicado en Sitio Web Nodal el 09/04/2020. Disponible en <https://www.nodal.am/2020/04/la-plataforma-continental-reservorio-de-recursos-por-frida-armas/>. Consultado el 01/05/2020
- El Gobierno denunció que Gran Bretaña quiere controlar la Antártida desde Malvinas. Publicado en el Diario La Nación el 23/01/2013. Disponible en

- <http://www.lanacion.com.ar/1549748-el-gobierno-denuncio-que-gran-bretana-quiere-controlar-la-antartida-desde-malvinas>. Consultado el 28/11/15.
- Estrella Garcés, Santiago. Las Malvinas son estratégicas para acceder a la Antártida. Entrevista realizada a Juan Recce el 06/02/2012 para el Diario El Comercio. Disponible <http://pueblospormalvinas.org/las-malvinas-son-estrategicas-para-acceder-a-la-antartida/>. Consultado el 03/05/2013
- García, Saray. La convergencia antártica. Publicado en Sitio Web Universo Marino. Año 2011. Disponible en <http://universomarino.com/2011/12/19/la-convergencia-antartica/> Consultado el 29/11/2015.
- Martínez, Diego. El Gobierno Isleño les Vende Licencias de Pesca a barcos denunciados por trabajo Esclavo. Publicado el 01/06/2015 en el diario Página 12. Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-273944-2015-06-01.html>. Consultado el 29/11/2015.
- Nombran como "tierra de la reina Isabel" a parte de la Antártida. Publicado en Diario La Nación. Martes 18 de diciembre de 2012. Buenos Aires. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1538131-nombran-como-tierra-de-la-reina-isabel-a-parte-de-la-antartida-que-reclama-la-argentina>. Visitado el 30 de enero de 2013.
- Petrolera británica encontró un "yacimientos de clase mundial" en Malvinas. Publicado el 21 de mayo de 2016 en Sitio web Infobae. Buenos Aires. Disponible en <https://www.infobae.com/2016/05/21/1813203-petrolera-britanica-encontro-un-yacimiento-clase-mundial-malvinas/> Visitado el 08/03/2020



## La pesca y su defensa en Argentina

Esteban Agustín Covelli<sup>1</sup>

### I. Introducción

¿Qué es la milla 200? ¿Es importante para los argentinos? ¿Por qué debe defenderse? Éstas son algunas de las preguntas que suelen surgir en la mente de todos cuando en la prensa aparece un titular sobre la captura de un pesquero chino o sobre “las luces que se ven desde los satélites” en el medio del océano. La respuesta es, a la vez, simple y compleja. Este capítulo pretende introducir a la pesca como problemática dentro del enredado concepto de “defensa”.

La definición de defensa y de Estado son temas de debate diario. Es tal la volatilidad de estos conceptos que sus significados dependen directamente de la coyuntura más actual en que se trabaje. Es por este motivo que existen cientos de definiciones y concepciones.

Aquí, se abordará un tema particular que hace a la defensa: la pesca. Si bien el lector se encontrará confundido en este punto, al ser ésta una actividad netamente económica, a lo largo del desarrollo del texto se aportarán lineamientos generales que darán cuenta de su pertinencia. La pesca, entonces, se presenta como un elemento más en la complejidad que presenta el pensar la defensa.

El trabajo tendrá una aproximación desde diferentes ramas. Por un lado, se tendrá una perspectiva geopolítica y, por otro lado, una neorrealista proveniente de las Relaciones Internacionales. Aquí el concepto de “interés” funciona como motivador de prácticamente todos los comportamientos no sólo de los Estados, sino de todo actor. Esto no impide que se tomen algunos puntos de la llamada Escuela Inglesa, particularmente aquellos conceptos relacionados a los Complejos de Seguridad Regional (Buzan & Wæverz, 2003) y al concepto de seguridad en general (B; Buzan, Wæverz, & de Wilde, 1998).

Como se verá posteriormente, el interés presentará diferentes dimensiones: particulares, multilaterales y nacionales. Con respecto a los intereses nacionales, estos son múltiples, diversos y con variados grados de importancia, lo que imposibilita definirlo unívocamente (Terribile, 2015). A pesar de esto, se lo puede vincular con el fin del Estado, su razón de ser, que dependerá de circunstancias coyunturales.

---

<sup>1</sup> Licenciado en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Doctorando en Relaciones Internacionales, UNR. Correo electrónico: esteban.covelli@gmail.com

Por último, cabe decir que el contenido del capítulo se presenta con un desarrollo conceptual de lo que pretende ser la defensa, no sólo basándonos en la definición textual que nos brinda la Ley N° 23.554 de 1988 de Defensa Nacional, sino profundizando en ella y realizando un trabajo reflexivo. Luego, caracterizaremos lo que es la problemática de la pesca, tanto a nivel nacional como global. Y, finalmente, expondremos una conclusión a partir de la coyuntura actual de la problemática abordada.

## II. Enmarcado teórico

Como se anticipó, el presente trabajo recuperará perspectivas neorrealistas. Según Kenneth Waltz (2001), los conflictos (y las guerras) son el resultado del egoísmo y de impulsos agresivos mal dirigidos. A esta naturaleza y comportamiento humano se suman otras dos variables: la organización interna de los Estados y la anarquía internacional.

Volviendo a la primera variable -el hombre-, existen innumerables tratados de filosofía que trabajan sobre su comportamiento, particularmente su egoísmo. Desde los contractualistas como Thomas Hobbes, hasta el emblemático Friedrich Nietzsche, trabajan sobre el motor del comportamiento humano. Para la lectura específica del presente, nos centraremos en el interés, concepto que mencionamos anteriormente. Esta variable, a la vez, condicionará directamente a las siguientes dos.

Por un lado, en la organización interna de los Estados veremos cómo, en un plano, se debe estructurar domésticamente al Estado Nacional para ordenar cuáles son sus recursos estratégicos, administrarlos y protegerlos. En otro plano, también se observan en este ámbito las capacidades con que cuenta cada Estado para poder hacer frente a los desafíos y poder imponerse ante la tercera variable. A los fines de este capítulo, en la organización del Estado, a su vez, es donde se genera la conciencia marítima y se definen los intereses (marítimos) nacionales. Estos últimos guiarán políticas, recursos y capacidades estatales para su aprovechamiento y protección.

A pesar de que, como se desarrollará más adelante, exista un Derecho Internacional, que crea derechos y obligaciones a los Estados, permanece el concepto de anarquía internacional. Ante la inexistencia de un sistema legal que regule las relaciones estatales, y estos últimos juzgando las quejas y ambiciones de unos y otros según los dictados de su propia razón, el conflicto está siempre próximo a ocurrir. Para conseguir un resultado favorable ante estos posibles conflictos, cada Estado debe confiar en sus propios dispositivos y en la relativa eficiencia que deben tener en cada situación (Waltz, 2001). En otras palabras, a pesar de existir instrumentos internacionales que asisten en la aplicación de los derechos y que son consensuados entre los Estados a través de convenciones; cada actor internacional se encuentra librado a su suerte, contando sólo con sus capacidades, tanto materiales como inmateriales.

Al tratarse este trabajo sobre cuestiones atinentes a la seguridad internacional en su sentido más amplio, se hace imperioso contar con una definición de lo que se entiende por ésta o, al menos, realizar un enunciado sobre cómo la concebimos aquí. Evidentemente, la aproximación netamente militarista de la seguridad es superada en este punto. La postura en donde las cuestiones de seguridad se centran en el rol del Estado, a través de su aparato militar, se extiende para integrar otras dimensiones.

Si bien el mismo Waltz se encuentra en oposición a la ampliación del concepto de seguridad, ya que se corre el riesgo de romper la coherencia

intelectual y haciendo aún más difícil encontrar soluciones (Buzan *et al.*, 1998), en las ideas enunciadas por este autor y citadas en el primer párrafo del presente apartado, se encuentra la posibilidad de ampliación del concepto. La naturaleza ambiciosa y egoísta del hombre, que actúa tanto como actor privado como por medio del Estado, puede poner en riesgo los intereses del Estado propio como de otros. De este modo, la explotación de un recurso de interés en un país extranjero pone en juego una mecánica de conflicto no sólo entre un Estado y un individuo, sino que también puede escalar y ser una disputa entre dos Estados.

La seguridad internacional se afirma en las raíces de la tradición de la política del poder. Lo que hace que una situación sea una cuestión de seguridad internacional se puede hallar en la comprensión tradicional (política-militar) de lo que es la seguridad: la supervivencia. Este tipo de amenazas justifica el uso de medidas extremas para su manejo (Buzan *et al.*, 1998).

Ahora bien, las amenazas pueden existir en diferentes dimensiones. La más conocida y tradicional es la militar. Pero a esta se le pueden sumar las dimensiones políticas, económicas, sociales y medioambientales (Buzan *et al.*, 1998). Estas dimensiones brindan un margen mayor para poder categorizar los diferentes desafíos a un Estado y poder realizar diagnósticos particulares sobre éstos que, a la vez, brinden diferentes herramientas para darle respuesta al problema. Por ejemplo, en el tema de la pesca ilegal, no declarada, no reglamentada (INDNR) encontramos, en primera instancia, amenazas en tres de las cuatro dimensiones enunciadas: política, al ignorarse la soberanía sobre un recurso; económica, al ser sus recursos “robados”; y medioambiental, debido a que la explotación indiscriminada pone en riesgo la supervivencia de especies ictícolas. Es llamativo que, en este punto, quede descartada la dimensión militar de la amenaza. Esto no quita que un Estado, para hacer frente a dicha amenaza no pueda utilizar de todos sus recursos, incluyendo el militar; ni que exista una escalada por la lucha de recursos.

En pocas palabras, si bien el Estado continúa siendo el actor primordial y primer responsable para con el desarrollo de un ambiente seguro, las amenazas a la seguridad -y sus medios para combatirla- se han diversificado ampliamente.

### **III. Estado y Defensa**

La defensa de un Estado tiene como finalidad, como bien introduce la citada ley de Defensa Nacional para el caso argentino, “garantizar de modo permanente la soberanía e independencia, la integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes”. Esto abre un gran paraguas que cubre una multiplicidad de temas y se observa que la defensa es un medio cuyo fin es el Estado.

Pero la definición de lo que es el Estado y su defensa conlleva una abstracción mayor. El Estado, como construcción política busca -en términos realistas- sobrevivir. Para esto precisa construir su viabilidad a través del poder, material e inmaterial (duro y blando) tanto hacia su interior como hacia su exterior. La constitución del Estado es, entonces, un complejo balance entre su estabilidad interior y su viabilidad exterior.

Ahora bien, el Estado, a su vez, es el medio para otro fin. Podemos definirlo aquí, brevemente como la institución política construida por un conglomerado social en un territorio delimitado para su desarrollo. Esto implica no sólo la protección de los miembros de una nacionalidad en particular, sino el establecimiento de las condiciones mínimas para su realización.

Sin intención de profundizar más en lo que correspondería a un tratado de Ciencia Política, se puede afirmar que el Estado se constituye para evitar peligros y conflictos, uniéndose los hombres para habitar de manera conjunta donde la vida sea cómoda y fácil de defender (Maquiavelo, 2018). Si bien Maquiavelo no definió de manera expresa lo que es la razón de Estado, se le atribuye la autoría de este concepto, siendo justamente ésta. El Estado requiere constituir un poder, mantenerlo y acrecentarlo para garantizar su supervivencia.

Aquí es donde ingresa la cuestión de la defensa. Siguiendo las lecciones que ha brindado el realismo desde los tiempos de Tucídides, un pueblo, para poder garantizar su independencia y autonomía precisa contar con las capacidades tanto materiales como ideales para hacer frente a todos aquellos desafíos que puedan atentar contra su supervivencia.

#### **IV. Defensa y el sector marítimo**

En este punto, el lector debe continuar preguntándose sobre cuál es la relación que existe entre la defensa y la pesca. Como se anticipó en el apartado anterior, el Estado tiene una obligación para consigo mismo, que es la de mantenerse en condiciones de existir, tanto para poder hacer frente a amenazas externas como cuidando la existencia de las capacidades de viabilidad interna.

De la misma forma que el pensamiento realista vincula el poder con la razón de Estado para su supervivencia, esta línea lógica se traslada de su territorio propiamente dicho a la proyección marítima de un país. De aquí se desprende que el “poder marítimo” de un Estado es su capacidad de “desarrollar, explotar, y defender sus intereses marítimos” (Dallanegra Pedraza, 2013, p. 3). Estos últimos (intereses marítimos) refieren a los valores económicos y sociales provenientes del medio marítimo que hacen al desarrollo de una nación. Entonces, para que un Estado pueda desarrollarse y gozar de su independencia, debe tener la capacidad de proteger sus intereses (marítimos).

Es oportuno, en este punto, volver a la definición que brinda la Ley 23.554 sobre qué es la Defensa Nacional:

“Art. 2º- La Defensa Nacional es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo.

Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes”.

Más allá de la implicancia del requerimiento del empleo de las Fuerzas Armadas, lo que se busca destacar en este punto es su segundo párrafo. Allí se menciona la finalidad de la Defensa Nacional, dividiéndola en tres dimensiones: garantizar la soberanía e independencia; la integridad territorial y capacidad de autodeterminación; y proteger la vida y libertad de sus habitantes. Estas dimensiones terminan por definir, de hecho, los requisitos para que una nación pueda desarrollarse.

Para continuar con el desarrollo conceptual, en las líneas siguientes haremos referencia a la soberanía e integridad territorial.

Por un lado, el Estado debe poder garantizar el ejercicio de su soberanía, no sólo sobre su territorio, sino también en sus propiedades y recursos. Es decir, que

se debe contar con la capacidad de demostrar que tanto un territorio, como lo que allí se encuentra, pertenece a una bandera en particular.

Los recursos ictícolas no escapan a esta consigna y, además, cobran una relevancia particular. Como será retomado posteriormente, los recursos ictícolas no sólo son fuentes de “pescados”, sino que ofrecen la posibilidad de desarrollo a la industria, tanto pesquera, como naval; y también brindan una fuente alternativa como alimento proteico y al comercio internacional.

Es importante dejar claro que, en términos de Defensa Nacional, la presencia de unidades de la Armada Argentina en la Zona Económica Exclusiva (ZEE) y en alta mar proveen vigilancia estratégica. En otras palabras, para que nuestro país pueda construir y fortalecer la agenda bilateral y multilateral para defender nuestros intereses nacionales en el mar se requiere información variada de lo que sucede allí; no solo se trata la pesca INDNR, sino también del tránsito marítimo, la investigación científica marina, la logística naviera, el transporte de cargas, en definitiva, la dinámica de lo que ocurre en el Atlántico Sur.

## **V. La Pesca y el Derecho Internacional**

A pesar de lo que uno pueda pensar, los Estados no tuvieron siempre el “derecho exclusivo” de explotar sus recursos, al menos más allá del Mar Territorial. Esta exclusividad se dio recién en 1982 con la firma de la “Convención del Derecho del Mar” (CONVEMAR), como el resultado de una evolución del Derecho Internacional en lo que fue la Tercera Conferencia Internacional sobre Derecho del Mar, en Montego Bay.

Tras una interesante puja de intereses en aquella reunión internacional; se contempló y aprobó la posibilidad de crear, en beneficio de los países en vías de desarrollo, los derechos soberanos -y exclusivos- para la exploración y explotación de los recursos que se encontrasen más allá del mar territorial. Esto se explicaba -en gran medida- a partir de la necesidad que tenían estos Estados, como los latinoamericanos, de reservarse los recursos vivos y no vivos para su propio provecho. Dicha necesidad obedeció a la competencia tecnológica que existía -y aún existe- entre los países ribereños y las potencias más desarrolladas (Miguez, 2005).

En las décadas del cincuenta y del sesenta, para evitar la explotación indiscriminada por parte de Estados más avanzados, los países en desarrollo comenzaron - a través de declaraciones unilaterales- a crear áreas de mar más allá de sus aguas territoriales donde se arrojaban el derecho y obligación de tomar medidas de protección. Por ejemplo, la República Argentina estableció una Zona Adyacente de doscientas millas náuticas donde ejercía soberanía (Decreto-Ley 17.095 de 1966). Estas iniciativas se vieron replicadas y apoyadas en el continente africano.

En efecto, con la mencionada Convención de Montego Bay, se institucionalizó la ZEE, con una anchura máxima de doscientas millas náuticas. En estas áreas, que cubren la columna de agua, el lecho y el subsuelo del mar, los Estados cuentan con “derechos de soberanía”, en lo que respecta a la exploración, administración, explotación y conservación de los recursos vivos y no vivos de la zona. En cambio, en lo que hace a la navegación y sobrevuelo y al tendido de cables submarinos, los terceros Estados tienen libertades.

En materia pesquera, la CONVEMAR indica que en la ZEE el Estado ribereño determina la captura permisible para la conservación del recurso y del medio ambiente. Ahora bien, este país tiene el derecho exclusivo de explotar los

recursos en su ZEE, pero para aquellos excedentes (aquellos que no alcanza a capturar dentro de la captura permisible) debe habilitar el acceso a otros Estados.

“Artículo 61 Conservación de los recursos vivos 1. El Estado ribereño determinará la captura permisible de los recursos vivos en su zona económica exclusiva. 2. El Estado ribereño, teniendo en cuenta los datos científicos más fidedignos de que disponga, asegurará, mediante medidas adecuadas de conservación y administración, que la preservación de los recursos vivos de su zona económica exclusiva no se vea amenazada por un exceso de explotación. El Estado ribereño y las organizaciones internacionales competentes, sean subregionales, regionales o mundiales, cooperarán, según proceda, con este fin.

“Artículo 62 Utilización de los recursos vivos 1. El Estado ribereño promoverá el objetivo de la utilización óptima de los recursos vivos en la zona económica exclusiva, sin perjuicio del artículo 61. 2. El Estado ribereño determinará su capacidad de capturar los recursos vivos de la zona económica exclusiva. Cuando el Estado ribereño no tenga capacidad para explotar toda la captura permisible, dará acceso a otros Estados al excedente de la captura permisible, mediante acuerdos” (CONVEMAR, 1982)

La regulación de la pesca, en el ámbito internacional, ha avanzado en diferentes términos. Dentro del sistema de Naciones Unidas se pueden mencionar, al menos, dos aproximaciones que buscan trabajar en esta materia; y estos esfuerzos se concentran en dos organizaciones: la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO) y la Organización Marítima Internacional (OMI).

Una de las metodologías abordada por la OMI es regular directamente a los pesqueros en materia técnica. Es decir, que su construcción, equipamiento y mantenimiento cumplan normas básicas de seguridad. En 1977, en la Ciudad de Torremolinos, España, los miembros de la OMI llevaron a cabo el proyecto de un Convenio para la Seguridad de Pesqueros. Este fue el primer intento de regularizar la seguridad de los buques pesqueros, reconociendo las diferencias en diseño y operaciones que realizan este tipo de buques con otros (OMI, 2020). Pero, lamentablemente, este instrumento nunca entró en vigor porque nunca se llegó a los requerimientos mínimos que exigía para la entrada en vigor. Hubo otros intentos, como el Protocolo de Torremolinos de 1993, el Acuerdo de Ciudad de Cabo 2012 y, finalmente, la declaración de Torremolinos de 2019.

Cabe decir que el convenio, con intención de que sea de aplicación obligatoria, no sólo brinda más seguridad a las tripulaciones de los buques, obligando a los dueños y armadores llevar un criterio mínimo. La intención principal es que existan la menor cantidad de siniestros en el mar, protegiendo la vida humana. Esto trae como corolario dos resultados. Por un lado, alivia la presión que tienen los servicios de búsqueda y rescate. Aquí se debe destacar que la República Argentina cuenta con una de las zonas de responsabilidad más grandes del mundo. Por otro lado, el hecho de que, para poder salir del puerto, los buques pesqueros deban cumplir determinadas exigencias de seguridad náutica, se reducen el universo de unidades pesqueras que puedan salir a realizar sus tareas de faena. Es decir, la cantidad de buques a controlar en alta mar se reduciría.

Aparte de la seguridad náutica de los pesqueros, se puede también considerar las reglamentaciones que se trabajan en diferentes comités de la OMI en línea para el cuidado de los contaminantes voluntarios y no voluntarios.

Particularmente a las artes de pesca que se pierden en la faena y los plásticos arrojados al mar. Estos elementos son de vital importancia cuidar debido a que pueden alterar la flora y fauna de los mares y reducir la biomasa disponible.

La FAO, por su parte -y con la colaboración de la OMI- es una parte esencial para el control de la pesca a nivel mundial. Esta organización, a través del Comité de Pesca (COFI) lleva adelante dos tareas principales. Por un lado, recopilar y publicar la base de datos de producción mundial de captura, incluyendo los datos relacionados con la flota, los pescadores y el comercio. Esto permite un control estadístico de la biomasa en las diferentes áreas pesqueras. Datos de suma importancia para poder controlar las cuotas permitidas pesca para mantener la continuidad del recurso renovable. Por otro lado, confeccionar los lineamientos y guías de buenas prácticas para los pesqueros, cristalizado en un Código de Conducta para la Pesca Responsable y el enfoque ecosistémico de la pesca (EEP).

En otro plano, como se verá más adelante, la comunidad internacional avanzó sobre la problemática que se presenta en la regulación de la explotación pesquera en aquellas áreas que no se encuentran sujetas a jurisdicción alguna, es decir, el Alta Mar. En la Parte VII de la CONVEMAR se enuncia y definen las libertades que tienen los Estados en este espacio. En lo que refiere a la pesca, el inciso “e” del artículo 87 declara la libertad de pesca de todos los ribereños o sin litoral, con sujeción: a) sus obligaciones convencionales, b) sus derechos y deberes, así como los intereses de los Estados ribereños que se estipulan en la CONVEMAR, y c) las disposiciones de la segunda sección de la parte VII.

Con respecto al punto “b”, se destaca el inciso 2 del artículo 63 de la CONVEMAR, que versa de la siguiente forma:

“[C]uando tanto en la zona económica exclusiva como en un área más allá de ésta y adyacente a ella se encuentren la misma población o poblaciones de especies asociadas, el Estado ribereño y los Estados que pesquen esas poblaciones en el área adyacente procurarán, directamente o por conducto de las organizaciones subregionales o regionales apropiadas, acordar las medidas necesarias para la conservación de esas poblaciones en el área adyacente”

Por su parte, el artículo 64, que trabaja sobre especies Altamente Migratorias, insta a que el Estado ribereño y los otros Estados cuyos nacionales pesquen en la región cooperaren

“directamente o por conducto de las organizaciones internacionales apropiadas, con miras a asegurar la conservación y promover el objetivo de la utilización óptima de dichas especies en toda la región, tanto dentro como fuera de la zona económica exclusiva. En las regiones en que no exista una organización internacional apropiada, el Estado ribereño y los otros Estados cuyos nacionales capturen esas especies en la región cooperarán para establecer una organización de este tipo y participar en sus trabajos”.

Con respecto al punto c), se puede extraer del artículo 118 de la CONVEMAR, el fomento hacia la cooperación en la creación de organizaciones regionales o subregionales de pesca.

De esta manera, la CONVEMAR prevé disposiciones para el mantenimiento de una actividad pesquera sustentable, dándole un lugar primordial al Estado ribereño, pero a la vez fomentando la creación de organizaciones regionales específicas para la explotación coordinada con todos los Estados que estén interesados en pescar.

En 1995, en Nueva York, se avanzó en esta materia con la firma del Acuerdo sobre la Aplicación de las Disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo del Mar del 10 de diciembre de 1982 relativas a la Conservación y Ordenación de las Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorios. Este acuerdo fomenta la creación de organizaciones intergubernamentales para coordinar la explotación sustentable de aquellas especies transzonales (que provienen de una ZEE de un Estado y terminan en altamar) y de especies que viajan grandes distancias, pudiendo atravesar diferentes zonas jurisdiccionales. Si bien la CONVEMAR comenzó a trabajar sobre las libertades de explotación en Alta Mar y el compromiso que deben tener los Estados para con la conservación y sustentabilidad del medio marino, dejó muchas lagunas que este acuerdo buscó cubrir.

Como se destacará posteriormente, la Argentina, si bien ha firmado y aprobado mencionado acuerdo, no ha depositado el correspondiente instrumento de ratificación.

## **VI. Situación internacional de la pesca**

Desde finales de la década de 1980, la pesca de captura marina se estabilizó en torno a 80 millones de toneladas. En el caso del 2018 (última estadística disponible) fue de 79,3 millones de toneladas (FAO, 2018). Según el llamado informe SOFIA (Estado de la Pesca y Acuicultura de la FAO), hubo una disminución de, al menos dos millones de toneladas con respecto al 2015. El mismo documento explica que ello se debe a varios factores. Por un lado, el fenómeno meteorológico del Niño afectó la captura en el Océano Pacífico, particularmente la faena peruana. También se destaca un cambio en la política pesquera de la República Popular de China hacia una progresiva reducción, según su 13° plan quinquenal para 2016-2020.

Es importante en este punto definir lo que son las prácticas de pesca INDNR. Según el Plan de Acción Internacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada de la FAO (2001), se entiende por “pesca ilegal” a las actividades pesqueras:

“realizadas por embarcaciones nacionales o extranjeras en aguas bajo la jurisdicción de un Estado, sin el permiso de éste, o contraviniendo sus leyes y reglamentos; realizadas por embarcaciones que enarbolan el pabellón de Estados que son partes de una organización regional de ordenación pesquera competente, pero faenan contraviniendo las medidas de conservación y ordenación adoptadas por dicha organización y en virtud de las cuales están obligados los Estados, o las disposiciones pertinentes del derecho internacional aplicable; o en violación de leyes nacionales u obligaciones internacionales, inclusive las contraídas por los Estados cooperantes con respecto a una organización regional de ordenación pesquera competente” (FAO, 2001, p. 2).

Por su parte, la “pesca no declarada” comprende las actividades pesqueras:

“que no han sido declaradas, o han sido declaradas de modo inexacto, a la autoridad nacional competente, en contravención de leyes y reglamentos nacionales; o llevadas a cabo en la zona de competencia de una organización regional de ordenación pesquera competente, que no han sido declaradas o han sido declaradas de modo inexacto, en contravención de los procedimientos de declaración de dicha organización” (FAO, 2001, p. 2).

Finalmente, por “pesca no reglamentada” se entiende a las actividades pesqueras: “en la zona de aplicación de una organización regional de ordenación pesquera competente que son realizadas por 3 embarcaciones sin nacionalidad, o por embarcaciones que enarbolan el pabellón de un Estado que no es parte de esa organización, o por una entidad pesquera, de una manera que no está en consonancia con las medidas de conservación y ordenación de dicha organización, o que las contraviene; o en zonas o en relación con poblaciones de peces respecto de las cuales no existen medidas aplicables de conservación u ordenación y en las que dichas actividades pesqueras se llevan a cabo de una manera que no está en consonancia con las responsabilidades relativas a la conservación de los recursos marinos vivos que incumben al Estado en virtud del derecho internacional” (FAO, 2001, p. 3).

Los problemas que puede traer la pesca INDNR radican en el entorpecimiento de la conservación y ordenación de las poblaciones de peces. Esto no sólo trae consecuencias ecológicas, sino que se originan pérdidas sociales tanto a corto plazo como a largo plazo.

Uno de los principales problemas para poder conocer con precisión la escala que presenta la problemática de la pesca INDNR es que, al ser una actividad clandestina, se carece de datos confiables para hacer una estadística clara. Phelps Bondaroff, Reitano y van der Werf (2015) abordan esta problemática y citan un estudio de *Pew Charitable Trusts* del 2008 que estimó que la captura anual global de pesca INDNR se encontraba entre 11 y 26 millones de toneladas. Esto conduce a considerar que la captura clandestina es responsable entre el 10 y 20% de la producción global total.

Ahora bien, la pesca INDNR no solo afecta, principalmente, a la biomasa capturable y a las economías regionales. También se encuentra estrechamente vinculada con otras actividades delictivas, implicando muchas veces redes de crimen organizado internacional, desde sobornos a personal portuario a lavado de dinero y tráfico de personas. Las dimensiones delictivas de la pesca INDNR incluyen evasión, fraude, falsificación de documentos, lavado de dinero, abusos laborales y evasión impositiva. Además, estos delitos se pueden vincular con piratería y diferentes tipos de tráfico ilegal, como también complejas redes empresariales y diferentes jurisdicciones entre las compañías y buques.

La conexión entre la pesca INDNR no ha sido ignorada completamente. La Asamblea General de Naciones Unidas, en su resolución 64/72 de diciembre del 2009 destacó la preocupación sobre una posible conexión entre el crimen internacional organizado y la pesca en ciertas regiones del mundo (Phelps Bondaroff *et al.*, 2015). Las motivaciones por las cuales una persona o grupo de personas recurre a la práctica de pesca INDNR puede recaer en necesidades como una situación socioeconómica adversa o, simplemente, para poder conseguir mayores ganancias. Ahora bien, los otros tipos de delitos mencionados se deben a características de la propia tarea pesquera: falsificación documental y sobornos en puertos para poder salir y regresar con la producción; lavado de dinero para poder blanquear los ingresos; asociación ilícita y evasión en todo momento de la cadena. De este modo, la corrupción entra en un círculo vicioso que se profundiza hasta el punto de llegar a crímenes internacionales como piratería y tráfico de personas.

Como se mencionó, otra característica de la pesca INDNR es que tiende a ser transnacional. Al realizarse tareas de faena pesquera en países distintos al



En lo que respecta al Océano Atlántico suroccidental, se destaca la presencia de tres OROPs. Primero, la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo (CTMFM), que regula la Zona Común de Pesca y fue creada a partir del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay en 1974.

En segundo lugar, se puede observar con la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (ICCAT). La misma abarca al Océano Atlántico en su totalidad, y tiene como contratantes a: Albania, Algeria, Angola, Barbados, Belize, Brasil, Canadá, Cabo Verde, China, Côte d'Ivoire, Curaçao, Egipto, El Salvador, Estados Unidos, Guinea Ecuatorial, , France, Gabón, Ghana, Guatemala, Guinea, Honduras, Islandia, Japón, Liberia, Libia, Morocco, Mauritania, Mexico, Namibia, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Panamá, Filipinas, Corea del Sur, Federación Rusa, Saint Vincent/Grenadines, Santo Tome y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Sudáfrica, República Árabe Siria, Trinidad y Tobago, Tunes, Turquía, Reino Unido, Uruguay, Unión Europea, Vanuatu y Venezuela. Se destaca la presencia de países no ribereños y la ausencia de la Argentina.

Se puede agregar también, la Comisión de Conservación de Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA-CCAMLR), parte del sistema Antártico, compartiendo sus miembros. Aquí, el rol de la Argentina es activo, participando de las reuniones de coordinación y en el control del espacio administrado.

## VII. Situación nacional de la pesca

Habiendo planteado sintéticamente la situación de la pesca a nivel mundial, en el presente apartado se realizará una presentación esquemática de la situación nacional de la pesca, particularmente haciendo referencia a los desafíos que presenta la pesca INDNR.

La Zona Económica Exclusiva Argentina (ZEEA) se caracteriza por su riqueza, tanto en recursos vivos como no vivos. Por ejemplo, en los últimos años han proliferado numerosas noticias que hacen referencia a las posibilidades de explotación de hidrocarburos en la cuenca de Malvinas y, durante el 2018 y 2019, se abrieron licitaciones para realizar esta actividad.

Con respecto a los recursos ictícolas, la región toma características propias que hacen propicia la proliferación de diferentes especies, brindando un ecosistema variado y extenso: se observa la presencia de corrientes cálidas del norte (Brasil) y frías desde el sur (Malvinas y Antártida), sumada a las propiedades geomórficas, como la relativa baja profundidad. Además, las particularidades del Océano Atlántico sudoccidental hacen que se constituya en él uno de los caladeros más importantes del mundo (Terribile, 2015). Para continuar dimensionando la importancia de la región, en la región sudamericana se encuentran 9 de los 34 *hotspots* de alta biodiversidad y alta amenaza en el planeta. Dentro de estos 9, se destaca la zona de las Islas Malvinas. Asimismo, el estuario del Río de la Plata se presenta como uno de los más grandes y productivos (Dallanegra Pedraza, 2013).

La siguiente tabla demuestra los desembarcos totales en los puertos nacionales declarados por los pesqueros habilitados luego de sus campañas de pesca.

**Tabla 1. Desembarcos de pesqueros argentinos en toneladas**

Año	Desembarcos
2016	705.714
2017	779.125
2018	791.636
2019	778.127

Fuente: Subsecretaría de Pesca y Acuicultura (2020)

Esto hace que la Argentina cuente con una importante fuente de recursos ictícolas, que brinda oportunidades de desarrollo económico para el sector pesquero y aquellas actividades vinculadas, como es la industria alimenticia y la industria naval.

Como se anticipó en la descripción de los artículos 61 y 62 de la CONVEMAR, la Argentina tiene la obligación de determinar la captura permisible para el mantenimiento y continuidad de la sustentabilidad del recurso ictícola, vivo y renovable. Para poder cumplir esta obligación, el Estado argentino sancionó en 1997 la ley 24.922, denominada como el Régimen Federal de Pesca. En su artículo 1° declara que la “Nación Argentina fomentará el ejercicio de la pesca marítima en procura del máximo desarrollo compatible con el aprovechamiento racional de los recursos vivos marinos”. Asimismo, “promoverá la protección efectiva de los intereses nacionales relacionados con la pesca y promocionará la sustentabilidad de la actividad pesquera (...)” (Ley 24.922, 1997).

Si bien en diferentes partes la mencionada ley establece que la explotación de la pesca en la ZEE se reserva exclusivamente para aquellos buques de pabellón nacional o de buques extranjeros arrendados por empresas argentinas, el artículo 35 habilita la posibilidad de que buques de bandera extranjera puedan pescar en aguas jurisdiccionales argentinas:

“La explotación comercial de los recursos vivos marinos existentes en los espacios marítimos bajo jurisdicción argentina sólo podrá realizarse mediante la pesca efectuada por buques de bandera argentina, salvo las excepciones establecidas por este capítulo. La reserva de bandera a los fines de la pesca comercial será irrenunciable dentro de las aguas interiores y el mar territorial”.

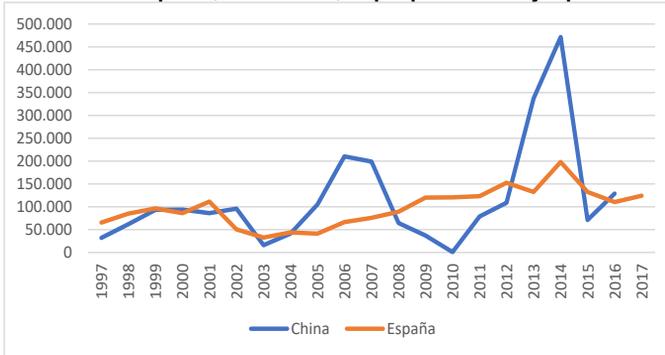
Las excepciones para que un buque de bandera extranjera pueda realizar actividades de explotación pesquera se presentan en el artículo 37. Este explica que el Estado nacional puede permitir el acceso mediante tratados internacionales que tengan por objeto la captura de especies no explotadas o subexplotadas. Esta excepción implica que el país contratante abra el mercado con cupos de importación de productos pesqueros argentinos libres de aranceles. En otras palabras, el ingreso de pesqueros extranjeros se encuentra completamente condicionado a la autorización a otro Estado por parte del Congreso de la Nación, a través de un Tratado Internacional, por un lado; y a la habilitación de las autoridades nacionales para la habilitación de los buques propiamente dichos.

A pesar de tener la expresada modalidad para permitir la pesca por parte de otros países en la región, existen innumerables buques pesqueros que se aproximan a los límites de la ZEE argentina para aprovechar las riquezas de la zona. Así, la denominada milla 201 conglomerada la presencia de pesqueros,

principalmente poteros (buques dedicados a la pesca del calamar). Particularmente se destacan la presencia de buques de bandera española, coreana, china y taiwanesa.

Según datos que ofrece la FAO, dichos países tienen una captura de entre 50 mil toneladas a 200 mil toneladas en promedio, con tendencia al aumento. En el año 2014, China tuvo el récord de 471 mil toneladas.

**Gráfico 2. Capturas, en toneladas, de pesqueros chinos y españoles**



Fuente: FAO (2020)

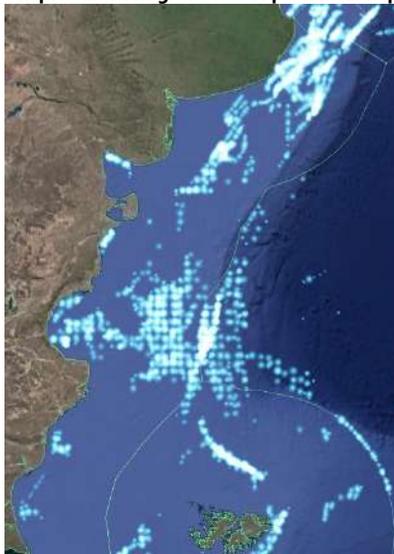
De hecho, las capturas por parte de banderas extranjeras eran encabezadas por el país ibérico, pero en los últimos años, esta posición fue arrebatada por China (Pesca Chubut, 2019).

Ahora bien, estos son datos que recoge la FAO a partir de las declaraciones “en blanco” que hacen los gobiernos. En otras palabras, todas las capturas correspondientes a operaciones de pesca INDNR no se contemplan en estas cifras. En suma, a las cantidades declaradas, se le deben añadir aquellas toneladas capturadas más allá de la milla 200, fuera de la jurisdicción argentina y de aquellas incursiones de pesqueros no autorizados dentro de la ZEE, que luego no serían declaradas.

A modo de ejemplo, en la ilustración 2 se pueden observar cómo se van aglomerando pesqueros en torno a la milla 200, más allá de la jurisdicción argentina, y cercanos a los caladeros más importantes de la región. Así, en enero del 2019, un vuelo de reconocimiento de la Armada Argentina localizó más de 350 pesqueros de diferentes banderas al límite de la ZEE (Guajardo, 2019).

Analizando el caso de China, su estrategia pesquera se basa en dos patas. Por un lado, posee la mayor flota de ultramar, con unas 2460 embarcaciones (García Marco, 2016), y opera con un sistema de subsidios y extensiones fiscales, junto a compra de empresas pesqueras ya consolidadas, sumando un presupuesto de más de 5.200 millones de euros (Pesca Chubut, 2019).

**Gráfico 3. Representación gráfica de la presencia de pesqueros**



Fuente: Global Fishing Watch (2020)

Por añadidura, cabe decir que la situación problemática va más allá de la explotación de los recursos nacionales cuando hay alguna incursión dentro de la jurisdicción argentina. También, la sobre explotación de las especies en lo que se denomina la “zona adyacente” a la ZEE puede altera el ecosistema y la capacidad de sustentabilidad del recurso.

Las actividades de estos pesqueros extranjeros tienden a incurrir en dos violaciones al Derecho Internacional, en lo que respecta a la pesca INDNR, según las definiciones ofrecidas por la FAO. Por un lado, al ingresar dentro de la ZEEA sin autorización del Estado argentino para realizar tareas de pesca se está cometiendo pesca ilegal. Por otro lado, al no existir ninguna regulación internacional en el Área Adyacente, que -como hemos visto- escapa a la jurisdicción de la Argentina- los pesqueros que trabajan en aquella zona realizan, de hecho, pesca no reglamentada.

A su vez, el panorama político regional no se encuentra coordinado para poder afrontar estas situaciones. La multinacional *Shandong Baoma Fishery* instalará en Montevideo un muelle de 800 metros que prestará servicios a unos 500 barcos (Pesca Chubut, 2019). En este punto llama la atención que la República Oriental del Uruguay haya firmado en el 2016 su compromiso como Estado rector de Puerto para combatir la pesca INDNR.

### **VIII. Acciones llevadas a cabo por el Estado argentino.**

Para hacer frente a esta situación, el Régimen Federal de Pesca designa como autoridad de aplicación a la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura que, en relación con la pesca INDNR, ha emitido el Plan Nacional para prevenir, desalentar y eliminar dicha pesca. Forman parte de este plan diversas instituciones del Estado como ser: el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP),

la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE), el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), la Fuerza Aérea Argentina (FAA), la Armada Argentina (ARA) y la Prefectura Naval Argentina (PNA). La inmensa extensión del área a controlar, nuestra Zona Económica Exclusiva, es la razón por la cual este Plan requiere de un esfuerzo coordinado de diversas agencias para dar solución a este problema. La ley de Pesca contempla el Fondo Nacional Pesquero (FONAPE), el cual destina recursos a la Armada, entre otras instituciones, para financiar las tareas de patrullaje y control de la actividad pesquera.

La Subsecretaría de Pesca y Acuicultura como autoridad de aplicación coordina la vigilancia y control de la actividad pesquera con los organismos a los que considera competentes. En el caso puntual de la Armada existen como antecedentes, convenios, disposiciones y resoluciones en vigencia que hacen a las responsabilidades específicas de esta institución en pos de la conservación de los recursos en nuestros espacios soberanos.

Para robustecer la vigilancia contra la pesca INDNR, el presidente Alberto Fernández, en su apertura de sesiones del Congreso del 1° de marzo de 2020, anunció el envío de un proyecto de ley para reformar el Régimen Federal de Pesca, contemplando mayores castigos económicos a los armadores de los barcos que ejerzan pesca ilegal dentro de la ZEE, incluyendo a las Islas Malvinas (Fundación NUESTROMAR, 2020).

Entonces, a través de las diferentes regulaciones y verificaciones, tanto en puerto como en el mar, la República Argentina lleva a cabo tareas de control de pesca, siendo continua y multimodal (DPDN 703/18). Esto significa que, a través de diferentes ministerios y dependencias, se distribuyen responsabilidades para poder realizar, de manera integral, el control y vigilancia de los intereses nacionales en su mar. De esta manera, por ejemplo, durante el año 2019 el ministerio de Defensa, a través de la Armada realizó ocho patrullas en la superficie, con Corbetas y Avisos; y siete patrullas aéreas, con los vuelos de P-3 Orion.

En el 2020, a su vez, comenzó la incorporación de patrulleros oceánicos a la Armada, como resultado de la implementación del “Proyecto de Recuperación de la Capacidad de Patrullado Naval Marítimo” llevado adelante a partir de la aprobación del Decreto 1.078/2018. El propósito de ese proyecto es incorporar 4 patrulleros oceánicos que complementen el sistema de patrullado y control marítimo. El patrullero oceánico ARA “Bouchard”, primero de la serie, fue incorporado oficialmente a la Armada Argentina el 6 de diciembre de 2019 y arribó al país el pasado 6 de febrero.

El Ministerio de Defensa y el de Seguridad han firmado en 2011 un convenio interministerial de complementación y coordinación entre la Armada Argentina y la Prefectura Naval Argentina que favorece las sinergias en el esfuerzo de control, sin embargo, desgraciadamente por distintas razones no se ha cumplido en su totalidad. Allí se preveía que La ARA embarque personal de la Prefectura Naval Argentina en sus unidades durante la ejecución de las patrullas de control de la actividad pesquera para que, en caso de detectarse un buque infractor, el personal de la PNA, en su rol de policía auxiliar de pesca, pueda labrar las infracciones correspondientes.

No debemos olvidar también que la Prefectura Naval Argentina forma parte por ley del Sistema de Defensa Nacional y que su empleo en tiempos de crisis o conflicto debe ser considerado en el planeamiento militar de corto y mediano plazo.

## IX. Conclusiones

En el siglo XXI los temas de seguridad internacional se han diversificado y multiplicado. La seguridad en el marco marítimo no es ajena a esta complejidad. La misma definición de qué es la seguridad marítima es tema de profundos debates. Pero existen ciertas orientaciones para definirla a partir del agrupamiento de situaciones de amenaza que se vinculan.

La OTAN, en su Alianza Marítima Estratégica (2011), reconoce a los océanos como el medio de conexión de las naciones globalmente a través de una red interdependiente de relaciones económicas, financieras, sociales y políticas. Dentro de su importancia se encuentran los caladeros de pesca y otros recursos de gran valor que se encuentran sobre, en y bajo el lecho de los mares. Mientras tanto, el cambio climático presenta nuevos desafíos a este escenario.

La Argentina, por su situación geopolítica, se encuentra beneficiada por el acceso a innumerables recursos que aún no ha logrado explotar completamente. A pesar de esto, la sustentabilidad de estos corre riesgo. Si bien ha logrado establecer acciones concretas para defender sus intereses en el mar, estas no han sido suficientes requiriendo no sólo el aumento de sus capacidades materiales, sino que deben fortalecerse también política y diplomáticamente.

Como se analizó, las opciones multilaterales tampoco son de plena confianza. La posibilidad de crear una OROP que sea funcional a los intereses argentinos no es garantía de que se pueda lograr un control efectivo sobre la pesca INDNR. Por otro lado, los factores que influyen este tipo de cooperación no sólo son institucionales y políticos (Sydnes, 2001), sino también diplomáticos. La existencia de la disputa soberana con el Reino Unido por las Islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur son un factor para tomar en cuenta. Si bien la coexistencia de la República Argentina y el Reino Unido en una OROP sudatlántica no necesariamente signifique el reconocimiento de este último como ribereño<sup>3</sup>, puede generar estorbos en las ocasionales negociaciones. Sin duda, la posibilidad existe y no debería dejar de ser considerada, siempre que se realice un análisis racional de costos y beneficios de lo que se pueda lograr.

Más allá de las amplias alternativas y tareas pendientes que tiene el Estado argentino, tanto en las dimensiones del *hard power* como del *soft power* hacia el exterior -en la defensa de sus intereses frente a otros actores internacionales – el desafío más importante que enfrenta es hacia dentro. En esta materia, existe una importante falta de conciencia, en todos sus ámbitos (sociales, políticos, jurídicos y económicos) que deriva en el mal aprovechamiento del recurso y su descuido.

Comenzando en el fortalecimiento del sector y el crecimiento del protagonismo del mar en la vida del argentino, se generará una conciencia que fortalecerá la presencia argentina en el Atlántico Sur y la defensa de sus intereses.

---

<sup>3</sup> Como antecedente se puede mencionar la membresía de ambos estados en la CCRVMA-CCAMLR

### Referencias bibliográficas

- Buzan, B, Wæverz, O., & de Wilde, J. (1998). *Security: a new framework for analysis*. Londres: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Buzan, B, & Wæverz, O. (2003). *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: University Press.
- Clark, N. A., Ardron, J. A., & Pendleton, L. H. (2015). Evaluating the basic elements of transparency of regional fisheries management organizations. *Marine Policy*, 57, 158–166.
- Cullis-Suzuki, S., & Pauly, D. (2010). Failing the high seas: A global evaluation of regional fisheries management organizations. *Marine Policy*, 34(5), 1036–1042.
- Dallanegra Pedraza, L. (2013). Talasopolítica: El Aislacionismo Marítimo de América Latina. In *Curso Sobre Teoría y Metodología de la Geopolítica de la UNAM*.
- Fundación NUESTROMAR. (2020). Alberto Fernández anunció el envío de un proyecto de ley para endurecer las sanciones por pesca ilegal en ZEE. <https://www.nuestromar.org/>.
- Maquiavelo, N. (2018). *La última década de Tito Livio*. Gredos.
- Miguez, A. (2005). Zona Contigua y Zona Económica Exclusiva. In S. Gonzalez Napolitano (Ed.), *Lecciones de Derecho Internacional Público* (pp. 585–603). Erreius.
- Phelps Bondaroff, T., Reitano, T., & van der Werf, W. (2015). *THE ILLEGAL FISHING AND ORGANIZED CRIME NEXUS: ILLEGAL FISHING AS TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME*.
- Sydnés, A. (2001). NoRegional Fishery Organizations: How and Why Organizational Diversity Matters. *Ocean Development and International Law*, (Octubre). <https://doi.org/10.1080/009083201753218083>
- Terribile, H. A. (2015). *El régimen Internacional CONVEMAR y el conflicto pesquero en la milla 201*. UNR.
- Waltz, K. N. (2001). *Man, the State and War: a Theoretical Analysis*. New York: Columbia University Press.

### Documentos oficiales

- CONVEMAR. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1982). Montego Bay: Naciones Unidas.
- FAO. (2001). *Plan de Acción Internacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada*. Roma: FAO.
- FAO. (2018). *Estado Mundial de la Pesca y la Acuicultura 2018: cumplir los objetivos de desarrollo sostenible*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- Ley 24.922- Régimen Federal de Pesca (1997). Buenos Aires: Congreso de la Nación Argentina.
- OTAN. Alliance Maritime Strategy (2011). OTAN.

### Artículos de prensa

- García Marco, D. (2016, March 21). La enorme operación ilegal de barcos pesqueros de China en aguas de América Latina -. *BBC Mundo*. Retrieved from [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/03/160316\\_enorme\\_operacion\\_ilegal\\_barcos\\_pesqueros\\_china\\_aguas\\_america\\_latina\\_dgm](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/03/160316_enorme_operacion_ilegal_barcos_pesqueros_china_aguas_america_latina_dgm)

Guajardo, C. (2019, January 24). La Armada detectó una "ciudad nocturna" pescando al borde de la zona exclusiva argentina. *Clarín*. Retrieved from [https://www.clarin.com/politica/armada-detecto-unaciudad-nocturna-pescando-borde-zona-exclusiva-argentina\\_o\\_GKb9-Ioxc.html](https://www.clarin.com/politica/armada-detecto-unaciudad-nocturna-pescando-borde-zona-exclusiva-argentina_o_GKb9-Ioxc.html)

Pesca Chubut. (2019, April 19). China es el nuevo líder pesquero en el Atlántico Sur. *Pesca Chubut*. Retrieved from <https://pescachubut.com/china-es-nuevo-lider-pesquero-en-e/>

## La doctrina militar argentina y la defensa de los recursos naturales

Agustina Bertero<sup>1</sup>

### I. Introducción

La política de defensa de un país es una faceta de la política exterior como política pública y puede encontrarse expresada en el Libro Blanco de la Defensa (LBD), en el cual se define la política de defensa a largo plazo. Es decir que, además de indicarse los medios disponibles y la articulación de las Fuerzas Armadas, en el LBD se especifica la doctrina militar<sup>2</sup> que abraza el gobierno de turno.

La Doctrina de Seguridad Nacional, que fue la doctrina militar que imperó en Argentina hasta el momento de la redemocratización, “afirmaba que el enfrentamiento ideológico global e irreductible entre el capitalismo y el comunismo se trasladaba al ámbito interno de los Estados” (Vitelli, 2015, p. 48). Por lo tanto, con el fin del gobierno militar, era de vital importancia reformular la doctrina y replantear la relación entre el gobierno y las Fuerzas Armadas, puesto que, como la política de defensa había sido una prerrogativa exclusiva de los militares, se entiende que una vez finalizado el gobierno de facto haya tenido prioridad la restauración del control civil sobre las Fuerzas Armadas y el desmantelamiento de la amenaza de su regreso al poder (Derghougassian, 2012).

Esto se plasmó en diversos instrumentos jurídicos: Ley N° 23554 de Defensa Nacional de 1988; Ley N° 24059 de Seguridad Interior de 1992; Ley N° 24.429 del Servicio Militar Voluntario de 1995; Ley N° 24948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas de 1998; Ley N° 25.520 de Inteligencia Nacional de 2001. Estas leyes clarificaron la separación entre seguridad interior y defensa nacional. Con la redemocratización argentina, se impuso el hecho de que la política de defensa pasaba a encontrarse

---

<sup>1</sup> Licenciada en Relaciones Internacionales graduada de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Correo electrónico: agustinabertero@yahoo.com.ar

<sup>2</sup> Por lo general, la doctrina militar que adopta un gobierno no se encuentra de forma explícita, codificada y detallada en algún documento oficial, sino que la misma se evidencia y se articula a partir de discursos, políticas y documentos enmarcados en el ámbito de la defensa nacional.

exclusivamente en manos de la política civil y que el Congreso era quien debía manejar activamente las cuestiones en política de defensa.

Siguiendo lo expuesto por Sergio Eissa (2014), entendemos que, desde la segunda mitad de los años '80, se edificó un fuerte consenso interpartidario o "consenso básico", que involucró a actores políticos y sociales, que permitió establecer tres principios que el autor denomina "liminares", en tanto fundantes de la política de defensa argentina. Estos principios son: 1) la supresión de las hipótesis de conflictos con los países vecinos; 2) la separación entre defensa nacional y seguridad interior; y 3) el gobierno civil de la política de defensa. Así, el autor sostiene que la orientación de la política de defensa argentina se ha construido a partir de dichos principios liminares y que cada gobierno ha agregado un elemento más en su consolidación, lo cual da cuenta del amplio arraigo del consenso básico. De esta manera, afirmamos que estas leyes fueron política de Estado, porque fueron acordadas entre las fuerzas políticas y no hubo ninguna legislación posterior contraria, han sido una constante en todos los gobiernos argentinos post dictadura militar.

Durante la segunda presidencia de Carlos Saúl Menem (1995-1999), se elaboró el LBD de 1998, que definió como parte de los intereses estratégicos argentinos preservar al país de las nuevas amenazas (terrorismo transnacional, narcotráfico, crimen organizado transnacional, tráfico ilícito de armas, entre otras) y salvaguardar los recursos naturales. Esta Doctrina de las Nuevas Amenazas fue patrocinada por Estados Unidos una vez finalizada la Guerra Fría, dejando atrás la Doctrina de Seguridad Nacional, a partir de la identificación de un enemigo no estatal e impredecible. En la década del '90, teniendo en cuenta el fuerte alineamiento de nuestro país con el hegemon, fue evidente que el foco de la política de defensa estuvo puesto en las nuevas amenazas más que en los recursos naturales.

La política de defensa argentina se centró en los recursos naturales recién a partir del gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007). Durante esta administración y la de Cristina Fernández (2007-2015), se aprobaron diversas normas de distinta jerarquía jurídica que hicieron operativas las leyes ya sancionadas y completaron el entramado jurídico de la defensa nacional (Eissa, 2014). Por ejemplo, el Decreto 727 del 2006, excluyó al instrumento militar del combate contra todo tipo de nuevas amenazas, pues, según dicho documento, esta lucha no correspondía al instrumento militar, sino que debía estar a cargo de las fuerzas policiales de seguridad interior. Las Fuerzas Armadas debían abocarse a defender al país de posibles injerencias extranjeras que se presentasen como una amenaza a la soberanía nacional sobre los recursos estratégicos.

La nueva doctrina se plasmó en el LBD del 2010, editado durante el primer mandato de Cristina Fernández, el cual estableció que la función de las Fuerzas Armadas era "conjurar y repeler toda agresión externa de origen militar-estatal, a fin de salvaguardar de modo permanente los intereses vitales de la Nación: soberanía, independencia, autodeterminación, integridad territorial, y la vida y libertad de sus habitantes". También, definió como objetivos principales la defensa de la democracia y de los derechos humanos, la preservación de la paz cooperando y la necesidad de apoyarse en el derecho internacional y en el multilateralismo.

La Doctrina de Defensa de los Recursos Naturales se encuadró en el marco del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y en la cooperación con los países vecinos. Se subrayó el hecho de que la región poseía una superior dotación de recursos estratégicos y que la puja por acceder a ellos podría producir fuertes tensiones, por lo tanto, se volvía fundamental la cooperación internacional para protegerlos.

El LBD del 2015 fue más explícito en cuanto a la Doctrina de Defensa de los Recursos Naturales, pues en él se expresó que

la misión principal del Sistema de Defensa Nacional es conjurar y repeler, mediante el empleo del instrumento militar de la defensa nacional, las agresiones estatales militares externas a los fines de garantizar y salvaguardar de modo permanente la soberanía, la independencia y la autodeterminación de la nación, su integridad territorial, la protección de sus recursos estratégicos y la vida y libertad de sus habitantes.

Con el cambio de gobierno en diciembre de 2015 y la asunción al poder de Mauricio Macri, la política de defensa nacional viró de dirección, ampliando la visión a un nivel más allá del regional y alineándose con la política de Washington, por lo que la preocupación volvió a pasar por la lucha contra las “nuevas amenazas”. Si bien durante este período no se emitió ningún documento oficial sobre política de defensa, como el Libro Blanco, es posible evidenciar que la nueva administración volvió a centrarse en la lucha contra el terrorismo, el crimen organizado y el narcotráfico, alejándose de la doctrina basada en protección de los recursos naturales.

## **II. La Doctrina de Defensa de los Recursos Naturales**

Podemos decir que Argentina recién tomó verdadera conciencia sobre la importancia de la disponibilidad de recursos estratégicos nacionales y de su protección durante la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007).

En sus primeros años, el gobierno comprendió que, para poder reestructurar la política de defensa nacional, era necesario darle una nueva identidad a las Fuerzas Armadas debido a la existencia de una percepción negativa de las mismas por parte de la sociedad como consecuencia de la dictadura militar. Es por esto por lo que se decidió adoptar una nueva doctrina militar que proporcionara objetivos reales y concretos por los cuales mantener y modernizar a las Fuerzas Armadas.

José Pampuro tomó las riendas del Ministerio de Defensa en el 2003, días antes de la asunción de Néstor Kirchner a la presidencia de la Nación. La primera tarea encomendada por Kirchner al nuevo ministro fue la de relevar íntegramente la cúpula castrense. Había que fortalecer al Ministerio debido a la creciente autonomía que los militares habían alcanzado en él (Battaglini, 2013). La gestión de Pampuro se destacó por el despliegue de una serie de medidas que ratificaron la capacidad de los civiles de controlar a las Fuerzas Armadas. La inminente definición de la Corte Suprema sobre la inconstitucionalidad de las leyes de Punto Final (1986) y de Obediencia Debida (1987), y la decisión del gobierno nacional de dar respuesta a los reclamos internacionales de extradición de militares argentinos, condujeron a instalar nuevamente la

“cuestión militar” y la cuestión de los derechos humanos en el centro de la agenda. Conjuntamente, y con el fin de evitar mayores desencuentros con las Fuerzas Armadas, el presidente Kirchner se propuso orientar las preocupaciones castrenses hacia los asuntos específicamente profesionales.

En este marco, el ministro Pampuro anunció el proyecto de convocar a un comité de expertos en defensa, conformado por académicos civiles y profesionales militares. La iniciativa se denominó “[L]a defensa nacional en la agenda democrática” y su objetivo fue el de generar consensos para el abordaje de los principales ejes de la Política de Defensa Nacional. Asimismo, se procuró avanzar en diagnósticos y propuestas que sirvieran de base para la elaboración de un Plan Estratégico de Defensa Nacional (Anzelini et al., 2017).

En dicho plan se planteó que, dada la presencia de incertidumbre estratégica, existía la necesidad, haya o no amenazas evidentes, de contar con un instrumento militar adecuado para defender eficazmente el patrimonio humano y material del país, contando con cierta capacidad de proyección de fuerzas para la defensa de los intereses de la nación. En definitiva, las Fuerzas Armadas no se justificaban por las amenazas, sino por la existencia del Estado y la necesidad de su defensa. La referida incertidumbre determinaba la necesidad de contar con capacidades de alerta, de reacción inmediata, de rápido despliegue y de cierto grado de polivalencia.

A partir de la llegada de Nilda Garré al Ministerio de Defensa en el año 2005, tomó mayor relevancia la cuestión de la preservación y protección de los recursos naturales. En este período fue cuando, para darle una nueva identidad a las Fuerzas Armadas, se terminó de dar forma a la nueva doctrina militar acorde a la percepción del contexto internacional. En ese momento, la nueva doctrina había acogido el nombre de “Guerra de los Recursos” y se acreditó en el documento oficial elevado por el Estado Mayor General del Ejército al Ministerio de Defensa en el año 2006, llamado “El Ejército Argentino proyectado en el horizonte 2025”, que también incluyó el “Plan Ejército Argentino”.

El documento comenzó por resaltar el hecho de que existían algunos Estados que mostraban cierta irresponsabilidad al momento de preservar el medio ambiente y de usar racionalmente los recursos naturales considerados esenciales para el desarrollo de la vida humana. Tomando esto como excusa, otros países u organismos internacionales podrían intentar ocupar y controlar esos espacios, lo cual sería considerado una seria amenaza para un Estado Nación. Esta preocupación por los recursos hacía referencia a la falta de agua potable, la disminución de las áreas de cultivo, la desertificación, la sobreexplotación de bancos pesqueros, las asimetrías demográficas, la tala indiscriminada de recursos forestales, la emisión descontrolada de dióxido de carbono, el efecto invernadero y el agotamiento de las fuentes de energía no renovables.

Luego, se afirmó la necesidad de renovar la imagen institucional de las Fuerzas Armadas y de proyectar una visión compatible con el escenario regional. Se buscó establecer una estrategia de defensa “defensiva” capaz de disuadir y preservar el territorio argentino de las pretensiones extranjeras. Concretamente, fue en la sección de “Plan Ejército Argentino” donde se declaró que se preveía organizar unidades especialmente capacitadas para enfrentar una eventual “Guerra por los Recursos”. También, se vaticinó la posibilidad de tener

que defender al país de un enemigo convencional superior en recursos tecnológicos.

A partir del estudio de Daniel Gallo (2007), puede evidenciarse que, en ese momento, el foco de atención del Ejército argentino se posicionó en la defensa del Acuífero Guaraní. En la visión militar, la disputa por ese recurso natural era la que representaba la mayor posibilidad de que nuestro país entrase en un conflicto bélico.

La llegada de Cristina Fernández a la presidencia de la Nación en el 2007, acentuó aún más esta postura de proteger los recursos estratégicos, revitalizar la industria nacional militar, modernizar las Fuerzas Armadas y lograr una identidad regional en defensa sobre la base de la Doctrina de Defensa de los Recursos Naturales. Asimismo, la permanencia de Nilda Garré al mando del Ministerio de Defensa fue fundamental para la continuidad de esta política.

Para enfatizar este punto, podemos citar el discurso que Cristina Fernández brindó durante la Cena Anual de Camaradería de las Fuerzas Armadas en el 2008, cuando afirmó lo siguiente: "Yo me voy a ocupar, junto a ustedes, de construir este sistema de defensa nacional que requiere el mundo que viene, que ya no es un mundo dividido entre los peligros de nuevas o extrañas ideologías, sino que por el contrario, es un mundo más concreto, más difícil, donde el punto estará en la defensa de nuestros recursos naturales, de nuestra Antártica, de nuestra agua".

También, la presidente expresó claramente su visión en el prólogo del Libro Blanco de la Defensa (LBD), publicado en el año 2010, al alegar que:

Cualquier agresión externa contra un país de la región en búsqueda de sus recursos afecta también los intereses estratégicos de nuestro país. Suramérica es una tierra de potencialidades humanas y culturales y de enormes riquezas naturales. América del Sur tiene el 44% de la reserva natural de agua del planeta; el 25% de las tierras agrícolas cultivables y el 26%, aproximadamente, de las reservas de hidrocarburos fósiles, entre gas y petróleo. Por ello, las Fuerzas Armadas deberán estar alertadas al desafío de su protección soberana, que es el de toda la región.

Es significativo apuntar que la doctrina militar en cuestión se sustentó en la metodología del planeamiento por capacidades. Según el LBD 2010, el planeamiento por capacidades "presupone un ambiente incierto, por lo cual sólo define amenazas genéricas y prioriza el desarrollo de aptitudes flexibles. De esta manera, renuncia a identificar a priori adversarios o enemigos de carácter estatal contra los cuales organizar en forma reactiva su poder militar. Esta actitud permite eludir dilemas de seguridad, evitando con ello caer en carreras armamentistas autogeneradas".

Durante el período 2010-2013, el Ministerio de Defensa de la Nación estuvo a cargo de Arturo Antonio Puricelli, quien decidió continuar con esta línea ideológica en política de defensa. Así, durante una exposición que el ministro realizó en la Universidad Nacional de la Defensa de la República Popular China en 2012, aseveró que

la República Argentina es un país de la América Meridional, octavo en el mundo por el tamaño de su superficie, donde una población de ascendencia heterogénea constituye una sociedad democrática y estable, que vive en un territorio diverso por sus climas y orografía. País rico en recursos naturales de todo tipo, se trata de

una economía en desarrollo, que ha dado muestras de fortaleza en estos años de turbulencia internacional, manteniendo sostenidos niveles de crecimiento y empleo. Esta brevísima descripción de las características de la Argentina, intenta sintetizar todo lo que deben defender las Fuerzas Armadas de nuestro país, que no basan su planeamiento en hipótesis de conflicto y de guerra, sino en la generación de las capacidades necesarias para la defensa de ese patrimonio.

También, en un discurso brindado en 2011 en el Simposio de Investigación y Producción para la Defensa (SINPRODE), Puricelli mencionó la importancia de la UNASUR debido a que “en América del Sur miramos la defensa como la herramienta básica para la cooperación y la integración regional; y advertimos un nuevo tiempo histórico en el que la Defensa es una necesidad de nuestros pueblos para garantizar el cuidado de los recursos naturales del continente”.

A partir del 2013 y hasta el final del segundo mandato de Cristina Fernández, el Ministerio de Defensa quedó al mando de Agustín Rossi. Durante su gestión se editó el segundo LBD de la era kirchnerista, en donde, después de hacer un breve repaso sobre los logros de las gestiones anteriores, el ministro aseguró continuar con su trabajo y con la política de defensa y preservación de los recursos naturales, tanto a nivel nacional como regional de la mano de la UNASUR.

La continuidad en política de defensa puede evidenciarse más claramente cuando, en el LBD 2015, se trató la cuestión del posicionamiento estratégico de Argentina en el escenario internacional de la defensa. Allí se afirmó que una de las variables que podría llegar a generar conflictos interestatales estaría dada por la revalorización de los recursos naturales estratégicos. Al encontrarnos en un contexto de relativa escasez de recursos vitales no renovables y escasos, como los hidrocarburos los minerales estratégicos, los alimentos y el agua dulce, su demanda podría implicar serios intentos de apropiación de estos, de sus rutas comerciales y/o de los territorios en donde se ubican en grandes cantidades y de fácil accesibilidad. Por ello, se instó a pensar la situación principalmente en términos geopolíticos y a preservar y proteger las zonas geográficas poseedoras de estos recursos, estableciendo mecanismos o instrumentos de cooperación.

El documento, expresó que el modelo de defensa argentino era previsible en tanto que era estratégicamente defensivo y que se regía por el ordenamiento normativo vigente. Tomó como pilares fundamentales para la protección de la soberanía nacional y sus recursos estratégicos, la contribución con la investigación científica, la innovación tecnológica y el crecimiento productivo de la industria militar nacional. Además, estableció que la misión principal del Sistema de Defensa Nacional era conjurar y repeler, mediante el empleo del instrumento militar de la defensa nacional, las agresiones estatales militares externas a los fines de garantizar y salvaguardar de modo permanente la soberanía, la independencia y la autodeterminación de la Nación, su integridad territorial, la protección de sus recursos estratégicos y la vida y libertad de sus habitantes.

Sin embargo, durante la gestión de Rossi se les otorgó mayor importancia a las cuestiones relacionadas con la política de derechos humanos. La agenda política del Ministerio se focalizó principalmente en continuar trabajando en la “revisión del pasado”, a través de la desclasificación de documentos sobre el terrorismo de Estado y los delitos de lesa humanidad para el esclarecimiento de

los crímenes cometidos durante la última dictadura militar (Anzelini et al, 2017).

### III. El retorno a la Doctrina de las Nuevas Amenazas

Con el cambio de gobierno en 2015 y la asunción al poder de Mauricio Macri, la política de defensa nacional dio un vuelco. Si bien durante este período no se emitió ningún documento oficial sobre política de defensa, como los Libros Blancos, es posible evidenciar que la nueva administración volvió a centrarse en la lucha contra el terrorismo, el crimen organizado y el narcotráfico, alejándose de la doctrina basada en protección de los recursos naturales. Aunque la gestión de Cambiemos haya continuado destacando la importancia de los recursos estratégicos nacionales, la política de defensa no giró sobre este eje.

Es posible afirmar que esto se halló directamente relacionado con la llamada “reinserción internacional” emprendida por el gobierno, destinada principalmente al acercamiento con países del llamado primer mundo, distanciándose así de la práctica de concertación de políticas en materia de defensa con los países de la región, especialmente en el marco de UNASUR.

Argentina volvió a mirar hacia Washington para desarrollar dicho perfil externo, dejando atrás los discursos autonómicos que propugnaban la unidad Sudamericana en los asuntos de seguridad internacional mediante el diálogo político como herramienta fundamental. La disolución del otrora eje geopolítico subregional fue funcional a la recomposición del vínculo con Estados Unidos, fortaleciendo la arquitectura hemisférica de seguridad y defensa, y al relanzamiento de las relaciones con los estados europeos e Israel (Calderón, 2017).

Esta postura pudo ser evidenciada con la firma de la Declaración Presidencial sobre la Renovación y el Fortalecimiento de la Integración de América del Sur, que marcó el nacimiento del Foro para el Progreso y el Desarrollo de América del Sur (Prosur). Ese breve documento inauguró un nuevo capítulo de la pendular integración sudamericana y dio por finalizado aquel que habían fundado Luiz Inacio “Lula” da Silva, Hugo Chávez, Evo Morales, Rafael Correa y Cristina Fernández (Carelli Lynch, 2019). Junto al presidente argentino, el documento también fue firmado por Chile (principal impulsor de la medida), Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Guyana.

Entre los objetivos del nuevo foro se insistió en avanzar en la integración en materia de infraestructura, energía, salud, defensa, seguridad y combate al crimen, prevención y manejo de desastres naturales. Los requisitos esenciales para participar del espacio fueron la plena vigencia de la democracia, de los respectivos órdenes constitucionales, el respeto del principio de separación de los Poderes del Estado y la promoción, protección, respeto y garantía de los derechos humanos<sup>3</sup>.

Al respecto, Macri declaró: “la UNASUR es el último error, donde prevaleció la ideología y los prejuicios en vez de las necesidades de la gente”. UNASUR se encontraba paralizada, pues en su interior existía un fuerte choque

---

<sup>3</sup> Información sobre actividad oficial, Declaración Presidencial sobre la Renovación y Fortalecimiento de la Integración de América del Sur, 22/03/2019, disponible en: <https://www.casarasoda.gob.ar/informacion/actividad-oficial/9-noticias/45052-declaracion-presidencial-sobre-la-renovacion-y-fortalecimiento-de-la-integracion-de-america-del-sur>

de posturas políticas diversas que no permitían llegar al consenso y, además, se encontraba atravesada por la crisis venezolana que dejaba aún más en evidencia la frágil situación.

Ya desde el inicio de su gestión la nueva administración había dejado en claro su nuevo posicionamiento internacional en política de defensa. El Ministro de Defensa Julio Martínez (2015-2017) afirmó que la política de su gobierno para el Ministerio de Defensa, en primer lugar, buscaría reconstruir “los diálogos que Argentina había dejado de lado para afrontar los desafíos de las Fuerzas Armadas en el tiempo de la paz” y, a su vez, acusó a la administración anterior de haber dejado un sistema de defensa “muy disminuido en sus capacidades”. Asimismo, el ministro subrayó que con el nuevo gobierno “las Fuerzas Armadas tienen un rol protagónico y misiones concretas; el apoyo a las Fuerzas de Seguridad en el combate al narcotráfico; la búsqueda de una mayor participación en las misiones de Paz de la ONU; el sostenimiento de la presencia argentina en la Antártida; la respuesta ante situaciones de emergencia humanitaria y catástrofes; y la protección efectiva de nuestras riquezas ictícolas y recursos naturales” (D’alesio, 2016).

Por su parte, el presidente Macri firmó el Decreto 721/2016 (que modificó el Decreto 101 de 1985), que le concedió a las Fuerzas Armadas atribuciones para determinar ascensos, traslados, designaciones y premios, facultades que hasta el momento dependían de decisiones que se tomaban en el Ministerio de Defensa. De acuerdo con esta disposición, el jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas podía designar a los oficiales destinados a ese cuerpo, salvo los de la conducción superior (cuyo nombramiento quedaba a cargo del Congreso Nacional), y designar suboficiales bajo su mando. Entre otras cosas, las Fuerzas Armadas tendrían la potestad de disponer los cambios de destino de los oficiales y los suboficiales, y dispondrían de las bajas y los retiros obligatorios de los oficiales jefes y oficiales subalternos.

Algunos de los fundamentos del decreto sostuvieron lo siguiente:

[Q]ue resulta necesario establecer procedimientos ágiles que permitan atender las cuestiones relacionadas con la gestión del personal de las Fuerzas Armadas, en el marco de la conducción civil de la Defensa Nacional. Que resulta oportuno ordenar y actualizar el régimen de delegación de facultades (...), adaptándolo a las modificaciones en la organización institucional del gobierno Nacional (...) Que es primordial simplificar los circuitos administrativos.

En su estudio, Calderón (2017) destaca que, como parte de este lineamiento de política de defensa, además de la compra de armamentos, el gobierno de Macri se concentró en la producción de la industria de Defensa Nacional como canal de insumo para el aprovisionamiento y la mejora de las capacidades de las Fuerzas. Aquí podría encontrarse un punto de contacto con respecto al gobierno anterior al notar la continuidad de la puesta en valor de la industria de defensa. El mismo implica un camino distinto al pautado en la Ley de Restructuración de las Fuerzas Armadas de 1998 sobre el estímulo del interés y la intervención privada, y da cuenta del relanzamiento del rol del Estado y la concepción de la Defensa ligada al desarrollo nacional.

En este sentido, en julio de 2019, el presidente Macri encabezó la cena de camaradería de las Fuerzas Armadas, donde manifestó lo siguiente:

Estoy convencido de que una de las cosas más importantes que logramos tiene que ver con la normalización de la imagen de las Fuerzas Armadas en la vida democrática del país, hoy son reconocidas y valoradas (...) En estos tres años y medio logramos avances significativos para los argentinos, revertimos años de desinversión y juntos estamos construyendo el futuro de una política de defensa de largo plazo (...) En este camino de reconversión reequiparnos no es una tarea menor, por eso iniciamos un proceso de modernización de las capacidades que debe ser sostenible para revertir años de desinversión y abandono. Después de muchos años incorporamos medios nuevos, contamos con los aviones Texan, con nuevos elementos de transporte para el ejército, aviones y buques para la Armada, además de nuevos equipos que vamos a ir incorporando el año próximo.

Al mismo tiempo, el mandatario valoró el trabajo hecho junto a FAdEA, Fabricaciones Militares y Tandano<sup>4</sup>.

Un año antes, en julio de 2018, el presidente había anunciado desde Campo de Mayo (una de las bases militares más grandes del país) una “nueva directiva de política de Defensa”. La idea era preparar a los militares para las amenazas del siglo XXI, que ya no serían otros Estados, sino fenómenos como el narcotráfico y el terrorismo. Con eso, el gobierno afirmaba intentar devolver a los militares el rol que perdieron tras el régimen militar de los años 70 y 80. En el discurso, el mandatario añadió que “también es importante que (las Fuerzas Armadas) puedan colaborar con seguridad interior, principalmente brindando apoyo logístico en frontera”.

Sobre lo anterior la ministra de Seguridad, Patricia Bullrich, afirmó: “Hace 30 años que nuestro ejército está paralizado. Y ya hace 35 que terminó la dictadura (...) hay que darles la oportunidad a los militares de que se inserten en la democracia”. Es en este sentido que el gobierno sancionó el Decreto N° 683/2018, que permite la participación operativa de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad interior.

Recordemos que hace décadas que Argentina es el país que menos gasta en Defensa en la región: menos del 1% del PBI. De todas formas, en el discurso mencionado, Macri afirmó que se propondría una ley para mejorar las condiciones laborales de los militares, aumentar la capacidad de acuartelamiento del ejército y promover desarrollos en tecnología. Según Pardo (2018), todas estas declaraciones se encontraban directamente relacionadas con la adhesión del país a la lucha contra las drogas y el terrorismo, iniciativas de potencias como Estados Unidos y la Unión Europea, con los que la administración de Cambiemos intentó tener buena relación. Asimismo, se buscó darle a los militares funciones de seguridad interior como parte de una estrategia más amplia para reivindicar a unas menguadas y desprestigiadas Fuerzas Armadas.

---

<sup>4</sup> Información sobre actividad oficial, El presidente Macri encabezó la cena de camaradería de las Fuerzas Armadas, Ministerio de Defensa, 31/07/2019. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-presidente-macri-encabezo-la-cena-de-camaraderia-de-las-fuerzas-armadas>

#### **IV. ¿La vuelta a la defensa de los recursos naturales?**

Es importante clarificar algunas de las situaciones a las que deberá enfrentarse la administración del Frente de Todos a partir del 2020. Siguiendo el estudio realizado por Dinatale (2019), podemos apuntar lo siguiente: un plan de ciberdefensa en marcha, los ascensos a la cúpula de las Fuerzas Armadas, el compromiso de compra de 5 aviones a Estados Unidos, un acuerdo a mitad de camino con Corea del Sur y una profunda reforma del personal militar forman parte del paquete que se negoció entre el Ministro de Defensa Oscar Aguad y los representantes asignados por Alberto Fernández para la transición en la cartera de Defensa. No obstante, con un gobierno que llega con graves problemas económicos y un presupuesto acotado, podría descartarse que estos temas de reequipamiento militar figuren entre las prioridades de Fernández.

Es factible pensar que, hacia el 2020, el gobierno de Fernández probablemente le imprima a las Fuerzas Armadas un perfil bastante diferente al establecido por la administración de Mauricio Macri. No sería irreal suponer que a las Fuerzas Armadas se les vuelva a otorgar una orientación más regional. Esto va en línea con la política exterior que ya se pudo observar en ciertas acciones y declaraciones del propio Fernández: una fuerte apuesta por la integración latinoamericana.

Empero, el nombramiento como ministro de Defensa de Agustín Rossi podría situar alguna duda sobre la real importancia que se le otorgue específicamente a los recursos naturales en la política de defensa. Esto último se debe a que en su anterior gestión en el Ministerio, como se mencionó previamente, el foco estuvo puesto más en cuestiones de derechos humanos, especialmente relacionado con la última dictadura militar, que en los recursos naturales. Asimismo, se observa una postura por parte del ministro que resalta la necesidad de reactivación de la industria nacional, del aumento del presupuesto, de reafirmar la conducción civil por sobre la militar y de un recambio de la cúpula militar.

En consonancia con esto, y como apunta Gonzalo Mary (2019), el ministro Rossi, entre los objetivos trazados para su administración, destacó la importancia de definir una política de defensa “que nos permita crecer y desarrollarnos: potenciar la industria. Sosteniéndose sobre tres piezas claves que son Fabricaciones Militares, los astilleros, como Tandonor y Río Santiago, y FAdEA, a las que hay que agregar la alianza estratégica con Invap para el desarrollo de aquellos productos tecnológicos más avanzados”.

Según Rossi, el reequipamiento militar se sustentará con el Fondo Nacional para el equipamiento de las Fuerzas Armadas (Fondef), cuyo proyecto impulsado por el ministro ya fue aprobado en Diputados y actualmente espera su sanción en el Senado. El mismo será conformado en el 2020 por el 0,35% del total de los ingresos corrientes previstos en el presupuesto anual consolidado para el sector público nacional, el número se incrementará un 0,15% anualmente hasta alcanzar un 0,8% en 2023. Este aporte es independiente de los recursos que sean asignados al Ministerio de Defensa y a las Fuerzas Armadas en el presupuesto nacional.

Es importante destacar que, una de las primeras acciones de gobierno fue, mediante la resolución 1562/2019, derogar la resolución 1531/2019 con la que el ex presidente Macri había modificado la estructura orgánica de las Fuerzas Armadas. La nueva normativa dio marcha atrás y repuso las normas que habían

sido instauradas durante los dos mandatos de Cristina Fernández. La resolución aprobada por el anterior gobierno introducía una serie de modificaciones en el organigrama de las Fuerzas: colocaba la inteligencia militar a cargo de los subchefes de cada fuerza; cada fuerza pasaba a tener un organismo dedicado a la ciberdefensa, que hasta ese momento sólo existía en el ámbito del Estado Mayor Conjunto. Además, ampliaba las eventuales hipótesis que ameritan el empleo del instrumento militar como el narcotráfico, terrorismo internacional, ataque a objetivos vitales del país. Todo esto claramente relacionado con la Doctrina de las Nuevas Amenazas, a la cual no adscribe la administración del Frente de Todos.

Uno de los enfoques centrales de la política de defensa que señaló el ministro Rossi, al igual que en su anterior gestión, está centrado en la implementación del modelo de planeamiento por capacidades y la superación de las anteriores hipótesis de conflicto. Se retoma el Decreto 727/2006, el cual en su artículo primero estableció que “las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la defensa nacional, serán empleadas ante agresiones de origen externo”; y, entendió por agresión de origen externo al “uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país, o en cualquier otra forma que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas”. Con esto se excluyó al instrumento militar del combate contra todo tipo de “nuevas amenazas” (terrorismo, crimen organizado, tráfico ilícito, narcotráfico, etc.), pues esta lucha correspondía a las fuerzas policiales de seguridad interior.

Recordemos que el Modelo de Planeamiento por Capacidades presupone un ambiente incierto, sólo define amenazas genéricas y prioriza el desarrollo de aptitudes flexibles; renuncia a identificar a priori adversarios o enemigos de carácter estatal contra los cuales organizar en forma reactiva su poder militar, pudiendo así eludir dilemas de seguridad, evitando con ello caer en carreras armamentistas autogeneradas (LBD, 2010).

Ahora bien, en este punto podríamos plantearnos una serie de interrogantes. En su análisis, Juan Battalame (2014) señala que el hecho de que no haya hipótesis de conflicto significa que a nosotros no nos interesa aquello que otros poseen (que puede ser válido) ni a los otros les interesa aquello que nosotros poseemos. Pero entonces ¿por qué se sigue discutiendo la cuestión de Malvinas o por qué se teme que alguien venga por el Acuífero Guaraní? Si hay que planificar por capacidades frente a un enemigo genérico, al menos hay que mirar quién es el que tiene aquellas capacidades que se considera que podrían ser usadas en nuestra contra, pues así se puede evaluar si podríamos enfrentarnos a una superpotencia, a un poder regional o a un Estado pequeño. Estos planteos hacen que necesariamente la cuestión de la hipótesis de conflicto resurja en el análisis de las capacidades. Teniendo esto presente, el autor afirma que si no tenemos hipótesis de conflicto no tenemos capacidades.

## **V. Reflexiones finales**

Consideramos que la doctrina militar enarbolada por los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández fue coherente con el contexto internacional. Argentina es un país rico en recursos estratégicos que, con el transcurso de los años, se han vuelto cada vez más escasos y, en consecuencia, cada vez más demandados. Hoy en día somos testigos de la falta de agua dulce, de la falta de

alimentos, del aumento de los precios de los hidrocarburos, del calentamiento global, entre muchos otros graves problemas globales.

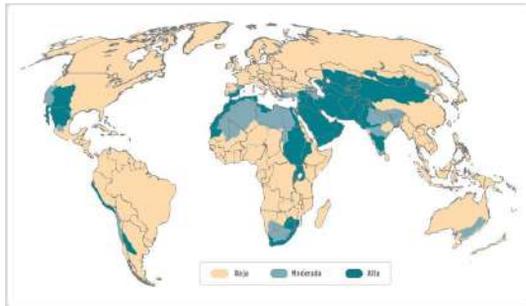
Teniendo en cuenta lo apuntado y para comprender mejor la elección tomada por los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández en cuanto a su política de defensa y a la doctrina militar, es necesario mencionar algunos de los recursos naturales que pueden encontrarse en nuestro país y su importancia estratégica. Con este propósito se recurrió al Informe del Estado del Medio Ambiente (IEMA) del 2016, elaborado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

En primer lugar, encontramos los recursos hídricos, siendo el más importante la posesión y disponibilidad de agua dulce. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2018), el agua salubre y fácilmente accesible es importante para la salud pública, ya sea que se utiliza para beber, para uso doméstico, para producir alimentos o para fines recreativos. La mejora del abastecimiento de agua, del saneamiento y de la gestión de los recursos hídricos puede impulsar el crecimiento económico de los países y contribuir en gran medida a la reducción de la pobreza. Se prevé que de aquí al 2025, la mitad de la población mundial vivirá en zonas con escasez de agua.

El IEMA destaca que cerca del 96,6% del total de agua disponible en el planeta se ubica en los océanos. El 3,4% restante se reparte en: glaciares y casquetes polares 1,7%; agua subterránea salina 0,93%; agua subterránea dulce 0,76%; y ríos, lagos y lagunas 0,01%. A su vez, el 97,5% del total existente en el planeta es agua salada, mientras que sólo el 2,5% es agua dulce. Del porcentaje total de agua dulce, casi el 79% se encuentra en forma de hielo permanente en los hielos polares y glaciares, por lo tanto, no está disponible para su uso. Del agua dulce en estado líquido, el 20% se encuentra en acuíferos de difícil acceso por el nivel de profundidad en el que se hayan, mientras que sólo el 1% remanente es agua dulce superficial de fácil acceso. Esto representa el 0,025% del agua del planeta.

En la siguiente figura se observa la distribución mundial de la escasez de agua en las principales cuencas<sup>5</sup>:

**Gráfico 1. Distribución mundial de la escasez de agua**

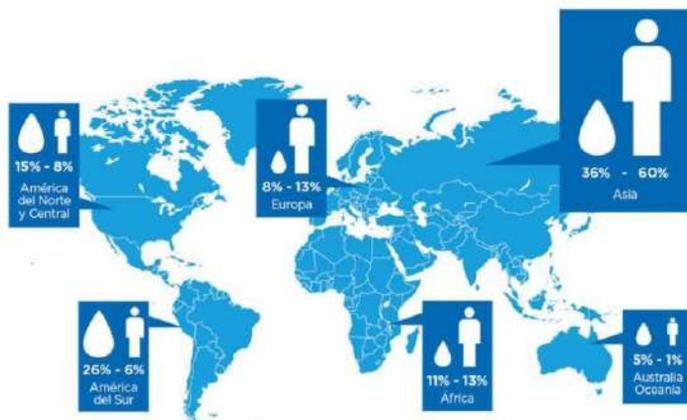


Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2011)

<sup>5</sup> El mapa muestra la distribución mundial de la escasez de agua por cuenca hidrográfica basada en el consumo de agua para el riego.

En la siguiente imagen se demuestra que la posesión por continente de este recurso no se condice con la densidad demográfica de los mismos:

**Gráfico 2. Posesión de agua por continente**



Fuente: UNESCO, Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio (2010)

Particularmente, y siguiendo el informe del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, en Argentina encontramos humedales y ambientes acuáticos continentales, lo cuales desempeñan funciones ecosistémicas de las que se derivan numerosos bienes y servicios ambientales, entre los que se encuentran el almacenamiento de agua, la amortiguación de las inundaciones, la recarga de aguas subterráneas, la retención de sedimentos y nutrientes, la mejora de calidad del agua, la provisión de hábitat, alimento y refugio para la diversidad biológica, y la generación de ambientes de interés paisajístico, turístico, cultural y educativo. Son fuente de productos que varían desde los alimentos básicos como el pescado, hasta la madera de construcción, leña, aceite vegetal, sal, plantas medicinales, tallos y hojas para la fabricación de tejidos y forraje para animales, y sirven para mitigar el cambio climático al ser importantes almacenes o sumideros de carbono. Se estima que el área potencial que ocupan los humedales es cerca del 23% de la superficie argentina, que incluyen diversos tipos como lagunas, mallines, turberas, bosques fluviales, esteros, bañados y marismas, entre otros.

Paralelamente, nuestro país cuenta con el Sistema Acuífero Guaraní, que es el tercero de los reservorios de agua subterránea más grandes del mundo, abarca un área de alrededor de 1.190.000 km<sup>2</sup> (comprende aproximadamente 850.000 km<sup>2</sup> de territorio brasileño, 225.000 de territorio argentino, 70.000 de territorio paraguayo y 45.000 de territorio uruguayo) y posee una población de entre 15 millones de habitantes. Lester Martínez Argudín (2010) afirma que, a pesar de los cambios climáticos y de la reubicación espacial de las precipitaciones, la ubicación del acuífero en una región de alta biodiversidad, permitirá que en el futuro sus fuentes continúen abasteciéndose por las

abundantes lluvias, lo cual lo convierten en una zona estratégica local, regional y mundial.

Con respecto a los ambientes costeros marinos e insulares argentinos, además de poseer una gran riqueza biológica, proveen muchos otros bienes y servicios ecosistémicos, por lo que presentan un alto valor cultural, social y económico. En las franjas costeras situadas a menos de 100 km del océano, se produce el 61 % del PBI Mundial. Argentina posee un extenso frente oceánico de unos 10.700 km, de los cuales 4.200 km corresponden a costas continentales y 6.500 km son aportados por costas insulares. Esta amplia extensión y las suaves pendientes de las tierras sumergidas del Atlántico hacen que la Plataforma Continental Argentina cubra, aproximadamente, 6.600.000 km<sup>2</sup>.

Los segundos recursos naturales estratégicos a destacar son los hidrocarburos (petróleo, gas y carbón). Su producción representa más del 80% de la matriz energética nacional, y está compuesta básicamente por el gas y el petróleo (y en menor medida por el carbón). En Argentina existen al menos 19 cuencas sedimentarias, con una superficie aproximada de 1.750.000 km<sup>2</sup>, y de las cuales cinco (Noroeste, Cuyana, Neuquina, Golfo San Jorge y Austral) son intervenidas para la explotación de petróleo y gas.

En un análisis comparativo de la evolución de las reservas de hidrocarburos comprobadas en Argentina para el período 1994-2015, se observa que las reservas de petróleo se mantuvieron estables entre los 400 y 500 millones de m<sup>3</sup>, mientras que las reservas convencionales de gas, que para el año 2000 superaban los 900 millones de m<sup>3</sup>, en el 2015 se redujeron a la mitad. Existen estudios que estiman que Argentina dispone de considerables reservas de gas, fundamentalmente en la región de Vaca Muerta (provincia del Neuquén), que deben ser explotadas mediante técnicas no convencionales de extracción de hidrocarburos.

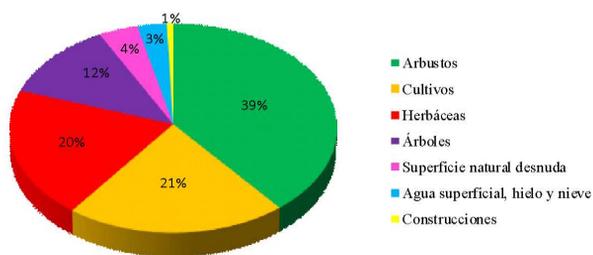
En tercer lugar, enfatizamos la actividad minera. Según la legislación argentina, y según el IEMA, se considera minería tanto a la extracción de arcilla para la construcción artesanal de ladrillos, como a las pequeñas canteras para extracción de conchilla o canto rodado hasta los grandes emprendimientos para extracción de metales, por lo que hay una gran variedad de industrias asociadas a esta actividad. La producción de minerales representa el 25 % del PBI mundial y es relevante en la economía de 81 países, en los que habita la mitad de la población mundial. Argentina tiene una importancia significativa en Sudamérica al disponer de una gran diversidad de recursos minerales, básicamente en la cordillera de los Andes y la zona sub-cordillerana. Los principales emprendimientos en el país están vinculados a la explotación de minerales como el oro, el cobre y el litio.

En cuarto y último lugar, nos referimos a la diversidad biológica o biodiversidad, que, como dice el IEMA, abarca la multiplicidad de formas de vida en todas las escalas: desde la incontable variedad de genes y especies de plantas, animales, hongos y microorganismos hasta sus individuos, poblaciones y diferentes ecosistemas que habitan. Bajo una mirada ecológica, existe una clara interdependencia entre todas las formas de vida, por lo que su mantenimiento y preservación es una condición necesaria para el funcionamiento normal de los procesos naturales de los ecosistemas. Desde una perspectiva humana, la biodiversidad realiza una serie de servicios ecológicos que tienen valor económico, estético y recreativo.

Por su gran diversidad ecogeográfica, Argentina es uno de los países con más ecorregiones del mundo, específicamente cuenta con 18: 15 continentales, 2 marinas y 1 en la Antártida. Además de su importancia global, las ecorregiones argentinas proporcionan servicios ecosistémicos claves para una amplia gama de sectores productivos, especialmente para la agricultura, ganadería, pesca y para otras economías regionales que juegan un papel preponderante en la economía nacional. A su vez, la diversidad de ecosistemas resulta en una gran variedad de especies. Argentina posee 10.006 especies de plantas vasculares, el mayor número del Cono Sur, siendo 1.749 endémicas de nuestro país.

En este punto destacamos los suelos, que tienen una importancia fundamental dentro de los ecosistemas terrestres: mantienen y mejoran la calidad del agua, constituyen un importante reservorio de carbono, son el principal soporte y fuente de nutrientes para las comunidades vegetales que se desarrollan sobre ellos, y albergan una enorme biodiversidad. El informe del Ministerio asevera que el recurso suelo de la República Argentina ha sido la base principal del desarrollo económico del país.

**Gráfico 3. Superficie terrestre argentina**



Fuente: elaboración propia en base a los datos obtenidos del IEMA 2016

También subrayamos los bosques nativos, que son esenciales para la vida en la tierra, ya que albergan alrededor del 80% de la biodiversidad terrestre del mundo, protegen las cuencas hidrográficas, estabilizan los suelos y son importantes en la mitigación del cambio climático por actuar como sumideros de carbono. Desde el punto de vista económico, el IEMA indica que de los bosques se obtiene una amplia gama de materiales, además de los productos forestales madereros. Por ejemplo, se encuentran bienes de origen biológico para uso alimentario, energético, cultural, medicinal o cosmético. Argentina posee diferentes condiciones climáticas que permiten el desarrollo de distintos tipos de bosques, que van desde los subtropicales ubicados en el norte, hasta los subantárticos ubicados en el extremo sur.

La superficie mundial de bosques ronda los 40 millones de km<sup>2</sup>, que representan un 30% de la superficie de las tierras emergidas, y se distribuye desigualmente en todo el mundo:

**Gráfico 4. Superficie de bosques**

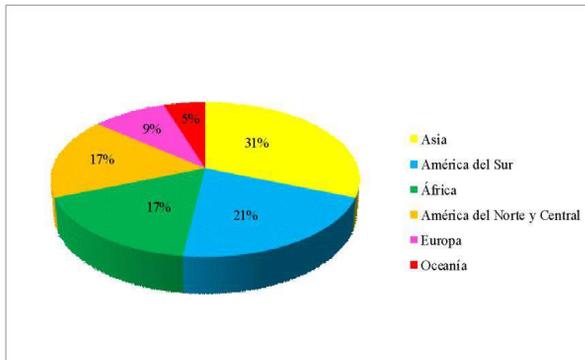


Gráfico de elaboración propia en base a los datos obtenidos del IEMA 2016

Finalmente, se hallan los pastizales (praderas, pampas, llanos, estepas o sabanas), que se desarrollan generalmente sobre llanuras, en donde las lluvias no son suficientemente abundantes como para favorecer el crecimiento de un bosque ni tan escasas como para originar un desierto. Ellos constituyen uno de los tipos de vegetación natural más extensos del planeta: alrededor de unos 39 millones de km<sup>2</sup> y una gran variedad de especies depende de ellos para su supervivencia. En términos económicos, los principales países productores de cultivos extensivos, como los cereales y las oleaginosas, son aquellos que cuentan con grandes extensiones de tierras llanas y fértiles. En Sudamérica, alrededor del 13% de la superficie de tierras está ocupada por pastizales templados. En torno al Río de la Plata se identificó una importante porción geográfica de pastizales templados subhúmedos de más de 100 millones de hectáreas, siendo esta una de las áreas más extendidas de pastizales naturales en el mundo. Los pastizales en Argentina albergan una alta diversidad de especies y se caracterizan por la alta fertilidad y contenido de materia orgánica de sus suelos.

Si bien Sudamérica se encuentra dentro de los llamados países del Tercer Mundo o en vías de desarrollo, si hay algo que posee en abundancia que muchos países del Primer Mundo o desarrollados no, son recursos naturales. Aunque, lamentablemente, los mismos se encuentran distribuidos irregularmente, incluso dentro de nuestras propias fronteras.

A pesar de sus riquezas naturales, Argentina es un país que sufre de la desnutrición, deshidratación y pobreza de su población. Tenemos todos los motivos por los cuales es imperioso el cuidado y la protección de nuestros recursos dentro de nuestras propias fronteras y también de cualquier tipo de intento de injerencia externa.

En la actualidad es posible evidenciar casos muy notorios de países que no sólo han sido víctimas de las inclemencias de la naturaleza y/o del cambio climático, sino que al mismo tiempo, y a pesar de haber recibido los suficientes avisos y alertas al respecto, han descuidado considerablemente sus recursos naturales y han permitido que la intromisión descontrolada de la mano del hombre los lleve a situaciones extremas.

Podemos nombrar, como primer ejemplo, a la situación vivida durante el 2019 en el Amazonas, área que sólo en el mes de agosto perdió unas 2.5 millones de hectáreas a causa de los incendios, según informa el Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales (INPE)<sup>6</sup>. Estos incendios no sólo han afectado al clima mundial, sino que también han amenazado severamente a la fauna y la flora autóctona. Incluso especies animales en peligro de extinción, como el tití de Milton, el águila arpía y el manatí amazónico, pueden ver su final ante semejante contexto. Muchos seres vivos se verán afectados a futuro en tanto que no se logre recomponer su hábitat natural lo suficientemente rápido, puesto que se trata de seres que no poseen la habilidad de adaptarse a otro tipo de ecosistema en el cual vivir, lo cual podría llevar hasta dos siglos según afirman algunos investigadores<sup>7</sup>.

Asimismo, mientras se escriben estas palabras, el mundo se encuentra pendiente de la catástrofe que enfrenta Australia desde octubre de 2019. Los incendios, que suelen ser recurrente para dicha época del año, han alcanzado niveles jamás antes vistos. Al momento se han contabilizado 26 muertos, más de 2.000 viviendas destruidas, alrededor de 5.5 millones de hectáreas arrasadas por el fuego, más de 500 millones de animales muertos y más de mil millones de especies de fauna nativa afectadas. Las especies en peligro de extinción son varias, como el dunnart o ratón marsupial (el lugar afectado por las llamas en la Isla Canguro es su hogar), el canguro rata de hocico largo (un marsupial que probablemente no pueda recuperarse ya que necesita de humedad para vivir y su hábitat quedará totalmente destruido), la cacatúa negra brillante (que come únicamente las semillas de los robles, no tendrá cómo alimentarse), el petauro gigante (es el mamífero planeador más grande del mundo, está restringido a los bosques de eucaliptos y tiene una dieta muy restrictiva) y el famoso Koala (ya declarado por algunas organizaciones, como la Australian Koala Foundation, como “funcionalmente extinto”), entre otras. Pero una de las cosas que más preocupa a los científicos es la cantidad de hemípteros – un tipo de insectos – que desaparecerán, los cuales son vitales para la supervivencia de otras especies y vegetación, ya que, por ejemplo, estos tipos de seres son fundamentales para el proceso de polinización y la alimentación de otros reptiles<sup>8</sup>.

Por otro lado, tanto para los países amazónicos como para Australia, los efectos de los incendios sobre la economía serán altamente nocivos y se trasladarán a prácticamente todos los sectores productivos. Puede observarse, por ejemplo, que durante los incendios el transporte se ve interrumpido y se reduce el consumo, por lo que muchos sectores se ven alterados. En el caso de Australia, se estima que, con los incendios actuales, el PIB de Sidney disminuya hasta 50 millones al día, lo que equivale al 4% del PIB de la ciudad (Resco de Dios y Boer, 2020).

No sería absurdo alegar que estos incendios no necesariamente fueron causados por el cambio climático. Sin embargo, este último puede empeorar los

---

<sup>6</sup> Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, Queimadas: <http://queimadas.dgi.inpe.br/queimadas/aq1km/>

<sup>7</sup> “Incendios en el Amazonas: cuánto puede tardar en regenerarse la selva consumida por los incendios”: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49483620>

<sup>8</sup> “Mil millones de animales bajo fuego en Australia: cómo mueren y cuáles podrían desaparecer para siempre”: <https://www.infobae.com/america/mundo/2020/01/10/mil-millones-de-animales-bajo-fuego-en-australia-como-mueren-y-cuales-podrian-desaparecer-para-siempre/>

incendios, pues como consecuencia de este los fuegos pueden arder a mayores temperaturas y extenderse más rápidamente en condiciones de más calor y sequía. Por lo tanto, hoy más que nunca se hace imperativo resguardar nuestros recursos naturales de todo tipo de amenazas.

Creemos acertado afirmar que, especialmente durante los gobiernos del Frente para la Victoria (2003-2015) y durante el tiempo en el que mayormente imperó la Doctrina de defensa de los recursos naturales, hubo importantes progresos en cuanto a legislación y regulación de la defensa, y en la estructura del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas. Igualmente, se avanzó de manera considerable en la idea de lograr un acercamiento entre la sociedad civil y el Ejército, y en la cooperación en materia de defensa en el ámbito subregional.

Podemos alegar, en concordancia con lo expuesto por Luciano Anzelini, Iván Poczynok y María Elina Zacarías (2017), que la gestión de Nilda Garré en el Ministerio de Defensa constituyó la experiencia de mayor alcance en lo que respecta al ejercicio del gobierno político de la defensa, pues la gran mayoría de las iniciativas políticas fueron desplegadas durante esos años. Estas iniciativas fueron acompañadas por una batería de medidas que fortalecieron la institucionalidad del sector y consolidaron las capacidades de conducción del Ministerio de Defensa.

Empero, las herramientas jurídicas son una condición necesaria pero insuficiente. Durante estos años, los proyectos de reforma y reestructuración se vieron gravemente debilitados por el desinterés de la propia dirigencia política, por la existencia de otras prioridades en la gestión que relegaron a un segundo plano el tratamiento o la inversión presupuestaria en cuestiones militares y por la ausencia de equipos técnicos especializados.

En realidad, no puede evidenciarse que se hayan efectuado verdaderas modificaciones en las Fuerzas Armadas argentinas, en la reestructuración del personal militar, en la incorporación de medios materiales suficientes o en el aumento presupuestario de la defensa. Como bien apunta José M. Ugarte (2012:20), “la importante evolución normativa acaba no correspondiéndose con la realidad cada vez más distante”. Complementar el marco regulatorio le tomó al Estado Nacional casi dos décadas, y a pesar del pronunciado interés sobre la defensa, su modernización y sus funciones operativas, una vez completada la legislación, estas metas tan necesarias hasta ahora no se han realmente cumplido.

Durante la administración de Mauricio Macri (2015-2019) se observó un cambio en la orientación y los objetivos de la política de defensa nacional. Si bien se habló sobre la importancia de nuestros recursos y la necesidad de defenderlos, el gobierno se concentró principalmente en la Doctrina de defensa contra las Nuevas Amenazas, patrocinada por Estados Unidos.

Aunque se le dio más poder a los mandos militares y se invirtió en insumos y en la industria nacional de defensa, no es posible evidenciar tampoco un avance significativo en la modernización de las Fuerzas Armadas. Sí se le ha dado más importancia al instrumento militar y se ha resaltado la necesidad de que su funcionamiento sea asegurado y de que posean medios modernos y eficientes, pero no se pudieron observar grandes cambios presupuestarios dirigido a la política de defensa que hiciesen posible mejorar el accionar de las Fuerzas Armadas de manera significativa.

Entendemos que, a partir del 2020 y con el cambio de gobierno, la administración Fernández–Fernández buscará nuevamente consolidar la conducción civil de las Fuerzas Armadas, en objeción con el Decreto N° 721/2016. A su vez, la política de defensa nacional se alejará de la agenda diseñada por Washington, volviendo la mirada nuevamente sobre la zona latinoamericana, especialmente el Cono Sur, pudiendo, incluso, reflotar proyectos como UNASUR y el Consejo de Defensa Sudamericano (CDS). Finalmente, es posible que la atención vuelva a centrarse principalmente en la defensa de los recursos naturales de la región, en consonancia con la visión defensiva desplegada por el gobierno de la expresidenta Cristina Fernández, actual vicepresidente.

Creemos vehementemente que la defensa es más que necesaria, no sólo porque es un eficiente instrumento de política exterior y porque sería el único medio con el que podríamos llegar a salvaguardar nuestros importantísimos recursos estratégicos, sino también porque “la guerra no ha sido prohibida del sistema internacional y la humanidad no ha alcanzado el grado de evolución que nos permita pensar que el instrumento militar es obsoleto” (Battalame, 2014, p. 11).

Al presente, las Fuerzas Armadas argentinas se encuentran alarmantemente deterioradas. La mayoría de nuestros medios materiales se hallan inhabilitados para operar, lo que genera que los miembros de las diferentes fuerzas no puedan entrenarse y se muestren incapaces para cumplir con sus funciones. Tal es la situación actual de nuestras fuerzas, que permiten dejar completamente desprotegidos nuestros recursos naturales y se tornan casi imposibles medidas en política de defensa que puedan lograr el cumplimiento de la doctrina militar.

Es necesario emprender una verdadera modernización de las Fuerzas Armadas. Es fundamental, para un correcto funcionamiento de nuestra Política de Defensa Nacional, que la reforma y la reorganización se hagan de forma consciente y que sean duraderas, que vayan más allá del gobierno de turno. Sin unas Fuerzas Armadas operativas y modernas nunca podremos defendernos de las amenazas externas, cualesquiera que estas sean. Pero, especialmente, nunca podremos defender nuestros preciados recursos naturales, que son de nuestras posesiones las más valiosas y que hacen de Argentina uno de los países más ricos y hermosos de este planeta.

## Referencias bibliográficas

- Anzelini, Luciano, Poczynok, Iván y Zacarías, María Elina, “Política de defensa y militar en Argentina desde el retorno de la democracia (1983-2015)”, Colección Gobierno y Seguridad, Serie Documentos de Trabajo 4, Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET), Buenos Aires, Argentina, 2017.
- Anzelini, Luciano, Poczynok, Iván, “El planeamiento estratégico militar en la Argentina (2003-2013): reflexiones en torno al gobierno político de la defensa”, Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, v.3, n.6, Austral, 2014.
- Battaglino, Jorge, “Auge, caída y retorno de la defensa en Argentina”, Foreign Affairs, Latinoamérica, Vol. 13, N° 1, 2013.
- Battaleme, Juan, “¿Necesita Argentina una política de defensa?”, Grupo de Trabajo sobre la Inserción de la Argentina en el Mundo, CARI, 16 de abril 2014.
- Calderón, Emilse, “El perfil doméstico de la política de Defensa macrista: más continuidades que cambios. Algunas notas sobre su impacto en términos de inserción”, Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época), 125, enero-junio 2017.
- Carelli Lynch, Guido, “Mauricio Macri firmó el acta de defunción de la Unasur y la creación de un nuevo bloque”, clarín.com/política, 22/03/2019. Disponible en: [https://www.clarin.com/politica/mauricio-macri-firmo-acta-defuncion-unasur-creacion-nuevo-bloque\\_o\\_ajHoTcdUL6.html](https://www.clarin.com/politica/mauricio-macri-firmo-acta-defuncion-unasur-creacion-nuevo-bloque_o_ajHoTcdUL6.html)
- D’alesio, Rosa, “Macri y la política de Defensa: más presupuesto y poder a las Fuerzas Armadas”, La Izquierda Diario, 11 de diciembre de 2016. Disponible en: <http://www.laizquierdadiario.com/Macri-y-la-politica-de-Defensa-mas-presupuesto-y-poder-a-las-Fuerzas-Armadas>
- Derghougassian, Khatchik, "Evolución de la política de defensa. La defensa en el siglo XXI. Argentina y la seguridad regional", en La defensa en el siglo XXI: Argentina y la seguridad regional, Capital Intelectual, 2012.
- Dinatale, Martín, “Transición en Defensa: las primeras dificultades que deberá enfrentar Alberto Fernández”, Infobae, 5 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2019/11/05/transicion-en-defensa-las-primeras-dificultades-que-debera-enfrentar-alberto-fernandez/>
- Discurso Ministro de Defensa Arturo Puricelli, Ceremonia por el 99º aniversario de la creación de la Fuerza Aérea Argentina, Córdoba, 11 de agosto del 2011.
- Discurso Ministro de Defensa Arturo Puricelli, Inauguración del Simposio de Investigación y Producción para la Defensa (SINPRODE) 2011. “Ciencia y Tecnología para la Defensa: Un motor para la Industria Nacional”, Buenos Aires, 8 de septiembre de 2011.
- Discurso Ministro de Defensa Nilda Garré, 18 de mayo de 2007, Puerto Belgrano.
- Discurso presidente Cristina Fernández, Cena Anual de Camaradería de las Fuerzas Armadas, 2008.
- Discurso presidente Mauricio Macri, Cena Anual de Camaradería de las Fuerzas Armadas, 31 de julio de 2019.

- Eissa, Sergio Gabriel, "La política de defensa como política pública: el caso argentino (2005-2010)", Rev. Bra. Est. Def., año 1, n° 1, 2014.
- Gallo, Daniel, "Preparan al Ejército para defender recursos naturales", La Nación, Buenos Aires, Argentina, 2007. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/886564-preparan-al-ejercito-para-defender-recursos-naturales>
- Martínez Argudín, Lester, "Importancia geoestratégica del Acuífero Guaraní para América", Biodiversidad en América Latina y el Caribe, 2016. Disponible en: [http://www.biodiversidadla.org/Portada\\_Principal/Documentos/Importancia\\_geoestrategica\\_del\\_Acuifero\\_Guarani\\_para\\_America](http://www.biodiversidadla.org/Portada_Principal/Documentos/Importancia_geoestrategica_del_Acuifero_Guarani_para_America)
- Mary, Gonzalo, "Rossi confía en desarrollar la industria de Defensa como motor económico de Argentina", infodefensa.com, Buenos Aires, 19/12/2019. Disponible en: <https://www.infodefensa.com/latam/2019/12/19/noticia-rossi-confia-desarrollar-industria-defensa-motor-economico-argentina.html>
- Pardo, Daniel, "Argentina: el polémico proyecto de Mauricio Macri para dar más poder a las Fuerzas Armadas", BBC Mundo, Argentina, 23 julio 2018. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-44931542>
- Pardo, Daniel, "Qué es la "nueva doctrina" de seguridad de Mauricio Macri y por qué genera preocupación en Argentina", BBC Mundo, Argentina, 12 febrero 2018. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43012434>
- Resco de Dios, Víctor y Boer, Matthias, "Australia en llamas: una catástrofe para la salud, la economía y la biodiversidad", Infobae, Mundo, 07/01/2020. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/mundo/2020/01/07/australia-en-llamas-una-catastrofe-para-la-salud-la-economia-y-la-biodiversidad/>
- Ugarte, José Manuel, "La política de defensa argentina actual: del fortalecimiento normativo e institucional a la construcción de una capacidad de defensa eficaz en el marco de la cooperación regional", VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata "Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales", 2012.
- Vitelli, Marina, "Ideas y política exterior: la comunidad epistémica de defensa argentina y su rol en la cooperación regional", en Relaciones Internacionales, vol. 24, no 48, 2015.

### **Documentos Oficiales**

Decreto 683/2018

Decreto N° 683/18

Decreto N° 721/16

Decreto N° 727/06

Estado Mayor General del Ejército, "El ejército argentino proyectado en el horizonte 2025", Dirección de planeamiento, Ministerio de Defensa, 2006.

Libro Blanco de la Defensa 1998

Libro Blanco de la Defensa 2010

Libro Blanco de la Defensa 2015

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, “Informe del estado del medio ambiente”, 2016

Ministerio de Defensa de la República Argentina, “La Defensa Nacional en la Agenda Democrática”, Informe de la Primera Ronda de Discusiones, Buenos Aires, 2003.

Resolución 1562/2019

Resolución 1531/2019

## **Análisis de la Política de Defensa y recursos naturales (2003-2019)**

Lilián Berardi<sup>1</sup>

### **I. Introducción**

De acuerdo con algunos autores, el panorama global internacional actual muestra una tendencia creciente hacia una mayor demanda de recursos naturales estratégicos, especialmente los hidrocarburos, el agua, la biodiversidad, los alimentos y la tierra fértil (Klare, 2001; Forti, 2015). En este marco global, Sudamérica se inserta como la región comparativamente más rica en materia de recursos estratégicos (relación población-territorio-riquezas naturales).

Las islas Malvinas están rodeadas por cuatro cuencas marinas: la denominada Cuenca Norte, es la menos costosa en términos económicos (por sus bajas profundidades y cercanía a las islas) y la de mayor potencial petrolero; las Cuencas ubicadas al sur y al este, las de mayores profundidades; y la situada al oeste de las islas (Bernal, 2011).

Es necesario resaltar que estos territorios se encuentran bajo disputa entre la República Argentina y el Reino Unido<sup>2</sup> por la soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes, más el lecho y subsuelo. Si bien el conflicto de fondo reside en la soberanía, también existen otros asuntos relevantes como la explotación de los recursos naturales, entre ellos los hidrocarburos, aún pendiente de solución por estar asociados a dicha controversia. Desde los años 90' y de manera unilateral el gobierno inglés promovió la exploración y explotación de hidrocarburos en la plataforma continental argentina atrayendo a compañías transnacionales que operan en esta zona.

En este sentido, la custodia de estos recursos estratégicos en la región de las islas Malvinas representa una tarea fundamental para el Estado argentino. El presente trabajo tiene el propósito de estudiar la Política de Defensa argentina durante el período 2003-2019 hacia los recursos naturales no renovables ubicados alrededor de las islas Malvinas.

---

<sup>1</sup> Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Integrante del Grupo de Estudios sobre Malvinas (UNR). Correo electrónico: liliannoeliab@hotmail.com

<sup>2</sup> Así lo estableció la resolución N°2065 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 1965, la cual instó a las Partes a resolver en forma pacífica dicha controversia.

El último libro Blanco de la Defensa, publicado en el año 2015, estableció como misión principal del sistema de defensa argentino conjurar y repeler mediante el empleo del instrumento militar las agresiones estatales militares externas a los fines de garantizar la soberanía, la autodeterminación de la nación, la integridad territorial y la protección de los recursos estratégicos (libro blanco de la Defensa, 2015, p.38).

En este sentido, el Estado argentino revalorizó la importancia de los hidrocarburos, que son considerados recursos naturales estratégicos frente a un contexto mundial de relativa escasez (Libro Blanco de la Defensa, 2015, p.28). Puntualmente, estos recursos no renovables provienen de restos fósiles de animales y vegetales marinos luego de varias eras geológicas de transformaciones por la acción de determinadas temperaturas, presión y falta de oxígeno. Si bien los adelantos técnicos pueden aumentar las cantidades utilizables o permitir nuevos descubrimientos, las cantidades existentes son finitas (Sabatella, 2009, p.3).

El presente trabajo se divide en tres secciones. En la primera sección se desarrolla, brevemente, los antecedentes de la actual Política de defensa Argentina. En la segunda sección se analizan los principales lineamientos de la Política de Defensa durante la administración de Cristina Fernández y las acciones adoptadas hacia los recursos naturales no renovables situados alrededor de las islas Malvinas. En la tercera sección se examinan los principales lineamientos de la Política de Defensa del gobierno de Mauricio Macri y las medidas orientadas hacia los hidrocarburos localizados en las Malvinas. En último lugar se esbozan algunas conclusiones finales.

## **II. Antecedentes de Política de Defensa Argentina**

Con el retorno de la democracia se abandonó la Doctrina de la Seguridad Nacional que prevaleció durante años anteriores y mediante la sanción de la Ley de Defensa N° 23554 (1988) se definió a la defensa nacional como “la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo”, con la finalidad de “garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la integridad de sus habitantes” (Ley 23554, 1988). Además de la mencionada ley de Defensa Nacional(1988), se aprobó la ley 24.059 de Seguridad Interior (1992), la ley 24.439 de Servicio Militar Voluntario (1994), la ley 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (1998) y la ley 25.520 de Inteligencia Nacional (2001). De esta forma se conformó el marco normativo central que contiene los ejes jurídicos e institucionales del sistema de defensa argentino (Ugarte, 2018).

Durante la presidencia de Néstor Kirchner se buscó fomentar la modernización del sistema de defensa nacional mediante la aprobación de un conjunto de normativas. Entre ellas se destaca el Decreto N° 545/2003, que consistió en la creación de un ámbito de debate destinado a la actualización de diagnósticos y propuestas para generar consensos para el abordaje de los principales ejes de la política de defensa nacional, con miras a la elaboración de un Plan Estratégico de Defensa Nacional para el futuro. Mediante este decreto la administración Kirchner buscó como objetivo formular una política de defensa nacional como política de Estado (Sain, 2003). En relación a esto, Derghougassian (2012) señaló que la implementación del proyecto de

modernización del sistema de defensa argentino ocurrió en el marco de una lógica de institucionalizar la política de defensa de la democracia y la necesidad de concluir el proceso iniciado en el año 1985 (Derghougassian, 2012, p.27).

Dicho proyecto también contempló la reactivación del área de investigación científica, articulación de la investigación en el área de defensa con otros sectores de desarrollo y producción. De acuerdo a Battaglino (2013), durante estos años la industria de la defensa pasó a ser percibida como un área que podía contribuir al desarrollo económico y social mediante la creación de empleo directo e indirecto. Además, favoreció el desarrollo de tecnología militar avanzada, y/o civil a partir de la importancia concedida al logro de una mayor autonomía nacional en el diseño y control de este tipo de tecnología (Battaglino, 2013). En el mismo sentido, se aprobó el Decreto N° 727/2006 que reiteró y precisó aún más el concepto de la defensa. A su vez, es pertinente indicar la publicación del Decreto N° 1729/07 que puso en marcha el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional que dio lugar a la Directiva de Política de Defensa Nacional<sup>3</sup> (DPDN). Esta Directiva es un documento donde se explicitan los lineamientos centrales de la política de defensa nacional y de la política militar, que tienen la tarea de orientar la organización, el funcionamiento, la planificación, el empleo y la administración de los recursos humanos y materiales de las Fuerzas Armadas.

### **III. Política de Defensa durante la Presidencia de Cristina Fernández**

En lo referente a la política de defensa, la presidencia de Cristina Fernández dio continuidad a las iniciativas del gobierno antecesor. Un hito significativo fue la sanción de la Ley N° 26.394 (2008) a través de la cual se derogó el Código de Justicia Militar. La referida ley suprimió la jurisdicción militar en materia de delitos en tiempo de paz, incorporando al Código Penal los tipos delictivos militares y disponiendo su juzgamiento por parte de la Justicia Federal, estableciendo además un nuevo Código Disciplinario Militar.

En este sentido también es importante mencionar la creación por el Decreto N° 1451/08 de la Dirección General del Servicio Logístico de la Defensa, organismo formado por personal militar y por personal civil especializado en la materia con la misión de efectuar la gestión operativa de las contrataciones consolidadas de bienes y servicios de uso común en la jurisdicción de los programas de incorporación y modernización de sistemas de armas que se aprobaron con las orientaciones del planeamiento estratégico militar.

Por medio del Decreto N° 1714/2009 se aprobó la Directiva de Política de Defensa Nacional. Entre sus puntos se contempló la creación de una escuela de defensa nacional destinada a la formación de los recursos humanos. En esta Directiva, dentro del diagnóstico del escenario global, se destacó la persistencia de diferendos interestatales irresueltos en materia de soberanía territorial, así como el mantenimiento de enclaves coloniales en diversas partes del mundo. Además, se hizo referencia a las Islas Malvinas y a los grandes espacios

---

<sup>3</sup> La Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) está formada por tres capítulos: en el primero se realiza un diagnóstico y apreciación del escenario de defensa y seguridad global y regional, que identifica y analiza las tendencias del mismo, los riesgos y las amenazas actuales a los intereses nacionales y, también los eventuales para el mediano y largo plazo; en el segundo capítulo se establece la concepción y posicionamiento estratégico nacional en materia de defensa y de los lineamientos centrales de la política de defensa nacional, con la descripción general de las acciones destinadas a prevenir o enfrentar los riesgos y amenazas identificados y analizados; y en el tercero y último capítulo se determinan los parámetros y los criterios que deberán orientar y dirigir el accionar de las Fuerzas Armadas.

territoriales efectiva y potencialmente productivos en materia de recursos naturales (DPDN, 2009, cap.I).

En el año 2010 se publicó el libro Blanco de la Defensa, dentro del diagnóstico del escenario internacional, América Latina figuró con escasas probabilidades de conflictos interestatales a gran escala por la preeminencia del apoyo al mantenimiento de la región como zona de paz. Sin embargo, se señaló al terrorismo internacional como una de las amenazas para la paz y la seguridad mundial, indicando que se trata de un fenómeno de naturaleza transnacional (Libro Blanco de la Defensa, p.29).

Respecto a la concepción de la defensa, el mencionado documento establece que el Estado argentino sostiene un modelo defensivo que rechaza las políticas y actitudes ofensivas de proyección de poder hacia terceros Estados, lo cual implica que no iniciará acciones militares a menos que se vean afectados sus intereses vitales (Libro Blanco de la Defensa, 2010, p.43). La concepción argentina se funda también en el reconocimiento de la cooperación interestatal y la multilateralidad, como instrumentos complementarios de la política de defensa propia (p.44). En el mismo documento Argentina ratificó su legítima e imprescriptible soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes por ser parte integrante del territorio nacional (Libro Blanco de la Defensa, 2010, p.49).

La presidencia de Fernández confirió especial relevancia a la defensa y custodia de los recursos naturales no renovables, principalmente los ubicados en región aldeaña a las Islas Malvinas. En tal sentido en la presidenta resaltó que:

la preservación y el cuidado de nuestros recursos naturales que sin lugar a dudas serán el gran escenarios de disputas. De hecho lo son en otros lugares donde ya ese recurso petróleo se encuentra, por ejemplo. De hecho lo siguen siendo también en la ocupación ilegal que se lleva adelante en nuestras Islas Malvinas. (...) es un punto estratégico en zonas en que se cree que pueden haber grandes reservorios – inclusive en el sector antártico– de recursos naturales (Fernández, junio de 2012).

De la misma forma, en el marco de la cena de camaradería de las Fuerzas Armadas la primera mandataria manifestó su preocupación por la defensa de los recursos naturales en nuestra región y expresó:

Yo me voy a ocupar, junto a ustedes, de construir este sistema de defensa nacional que requiere el mundo que viene, que ya no es un mundo dividido entre los peligros de nuevas o extrañas ideologías, sino que por el contrario, es un mundo más concreto, más difícil, donde el punto estará en la defensa de nuestros recursos naturales, de nuestra Antártica, de nuestra agua” (Fernández, julio de 2008).

En relación a esta problemática, en otro discurso Fernández declaró que “las grandes batallas del siglo XXI van a ser sobre los recursos naturales de nuestros pueblos”, y agregó: “América Latina, la América del Sur es una de las regiones más ricas del planeta, no solamente en recursos humanos, sino en recursos naturales, en agua y en todas las potencialidades que a diario se están descubriendo” (Fernández, febrero de 2012).

La importancia sobre los recursos naturales quedó plasmada, también, en la Directiva de Política de Defensa Nacional del año 2014 cuando refiere a que en las últimas décadas se ha revitalizado la puja por los recursos estratégicos — principalmente los naturales— y por el control de las rutas que los transportan desde las zonas de producción hacia las regiones de procesamiento. En efecto, la

creciente demanda mundial de recursos naturales, tales como el agua dulce, el petróleo, el gas, los minerales y los alimentos, entre otros, gravita decididamente sobre su escasez debido a las pocas reservas existentes, acompañada de la proliferación de disputas alrededor de su apropiación (DPDN, 2014, p.5).

### **Medidas adoptadas hacia los recursos naturales en Malvinas**

Durante el gobierno de Cristina Fernández los libros Blanco de la Defensa publicados en los años 2010, 2015 y la DPDN 2014 reflejaron la problemática de los recursos naturales como una temática relevante en materia de defensa, en general y, en particular sobre los no renovables situados en la región de las islas Malvinas.

Es necesario indicar que desde los años 90 el gobierno inglés llevó adelante una política unilateral basada en el otorgamiento de licencias de exploración y explotación de hidrocarburos en la región de las islas Malvinas. Es en este contexto que el gobierno de Néstor Kirchner dio por finalizada (2007) la “Declaración Conjunta sobre Cooperación sobre Actividades Costa Afuera en el Atlántico Sudoccidental”<sup>4</sup> firmada con el Reino Unido (RU) en el año 1995<sup>5</sup>.

En el caso del libro Blanco de la Defensa 2010 se hace referencia a los sucesivos actos unilaterales por parte de los británicos vinculados a la explotación de los recursos naturales como el gas y el petróleo en la región de las islas Malvinas, considerados riesgosos para la seguridad regional debido a la posibilidad de catástrofes ambientales como consecuencia de dichas actividades (p.221).

La administración Fernández, en rechazo a estos actos unilaterales por parte del Reino Unido, llevó adelante una política que buscó frenar la presencia de compañías transnacionales en la zona de las islas. En este marco se aprobó el decreto N° 256 (2010) que estableció que todo buque que transite entre puertos argentinos y las islas del Atlántico Sur o atravessara aguas jurisdiccionales debía solicitar permiso a las autoridades pertinentes (Cancillería argentina, 2014). Siguiendo esta misma línea, se sancionó la Ley N° 26.659, en el año 2011 (posteriormente modificada en el año 2013) que fijó las condiciones para la exploración y explotación de hidrocarburos en la plataforma continental argentina y prevé sanciones a las compañías que no cumplan las normas argentinas.

En consonancia con esta estrategia la secretaría de Energía<sup>6</sup> declaró ilegales las actividades de las siguientes compañías extranjeras: *Falkland Oil and Gas Ltd (FOGL)*, *Argos Resources Ltd*, *Desire Petroleum plc*, *Rockhopper Exploration plc*, *y Borders and Southern Petroleum plc*, *Premier Oil plc*. Además las inhabilitó por el término de 20 años para trabajar en territorio nacional por operar en la plataforma continental argentina en zonas próximas a las islas Malvinas sin contar con la habilitación pertinente.

---

<sup>4</sup> Este documento consta de siete artículos y un Anexo donde se definió un "área especial" de cooperación situada al sudoeste de las islas Malvinas. Con la firma de la mencionada Declaración Conjunta se creó la Comisión de Hidrocarburos del Atlántico Sudoccidental, que celebró su última reunión en julio del año 2000 por la existencia de interpretaciones diferentes sobre el ámbito de aplicación de dicha Declaración. Desde esa fecha ambas delegaciones no volvieron a reunirse.

<sup>5</sup>La Cancillería argentina declaró que a partir de la firma de este acuerdo provisorio persistieron divergencias entre ambos gobiernos respecto al ámbito espacial de cooperación para la realización de dichas actividades.

<sup>6</sup> Entre los años 2012 y 2013 la Secretaría de Energía emitió varias resoluciones que dieron curso a estos hechos.

En el marco de una política de reafirmación de los derechos argentinos sobre las islas Malvinas se creó la Secretaría de Asuntos Relativos a las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y los espacios marítimos circundantes en el Atlántico Sur<sup>7</sup>.

En el año 2014 la DPDN, en la apreciación del escenario regional, señaló la posibilidad de incidentes ambientales causados por las empresas británicas que llevan adelante actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en la plataforma continental argentina. Como así también los riesgos en la sustentabilidad de los recursos ictícolas a causa de las licencias de pesca otorgadas por el RU (p.9). De la misma forma, esta Directiva resaltó que la explotación de los yacimientos de petróleo y gas no convencional ubicados en la Patagonia argentina constituyen la tercera reserva mundial de este tipo de recursos (DPDN, 2014, p.11).

La citada Directiva del año 2014 indicó que la presencia militar británica en el Atlántico Sur genera una tensión innecesaria e injustificada en toda la región. En este sentido, Argentina rechazó los actos unilaterales británicos por ser contrarios a la Resolución N° 31/49<sup>8</sup> de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) (DPDN, 2014, p.9).

En continuidad con esta política, en el libro Blanco de la Defensa publicado en el año 2015 se hizo hincapié en los riesgos que podrían significar el desarrollo de los trabajos relativos a la exploración y extracción de los recursos estratégicos alrededor de las islas para la defensa de la región sudamericana. Como así también los posibles desastres ambientales causados por la sobreexplotación de varias especies ictícolas en esta zona del Atlántico Sur (Parte VI, capítulo XXII, p.239).

Se puede observar que en los documentos oficiales en materia de defensa, como los libros Blanco de la Defensa (2010 y 2015) y la Directiva de Política de Defensa Nacional (2014) se contempló la necesidad de la protección y custodia de los recursos naturales no renovables, puntualmente el petróleo y el gas que se encuentran en la plataforma continental argentina ubicados alrededor de las Islas Malvinas. En tal sentido se sancionaron un conjunto de normativas con el objetivo de frenar el avance de las compañías petroleras que exploran y explotan sin el consentimiento del estado argentino. Sin embargo, estas medidas no resultaron suficientes para frenar los intereses económicos británicos en esta región del Atlántico Sur.

#### **IV. Política de Defensa durante la Presidencia de Mauricio Macri**

Un hecho relevante en materia de defensa durante el mandato presidencial de Mauricio Macri fue la aprobación del decreto N° 228 en el año 2016 mediante el cual se declaró la “emergencia de seguridad pública” en la totalidad del territorio nacional con el objeto de revertir la situación de peligro colectivo creada por el delito complejo y el crimen organizado (art.1). Según el citado decreto, se entiende como delito complejo y crimen organizado a la producción, tráfico y comercialización de estupefacientes, al contrabando de armas, a los delitos

---

<sup>7</sup> Esta Secretaría fue creada por el decreto N°2251 del año 2013, en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

<sup>8</sup> Esta Resolución fue aprobada el 1º de diciembre de 1976 por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. Por medio de la mencionada Resolución se instaba a ambos estados (Argentina y Reino Unido) a abstenerse de adoptar decisiones que introduzcan modificaciones unilaterales en la situación mientras las Islas atraviesan el proceso recomendado por la Asamblea General en sus resoluciones sobre la “Cuestión de las Islas Malvinas”.

asociación ilícita terrorista, delitos de extorsión y trata de personas entre otros (art.1). En el marco de este Decreto se declaró el Operativo Fronteras<sup>9</sup> (art.3), que entre sus principales disposiciones estableció la radarización de la frontera norte a fin de garantizar un eficiente control y disponibilidad de la información en relación a la ocupación y tránsito dentro del espacio aéreo (art.5). A la vez, se autorizó incrementar la vigilancia y control en el ámbito de la frontera fluvial e hidrovías dentro del territorio nacional, así como en los puertos y espacios marítimos de jurisdicción nacional (art.6). En este sentido también se explicitaron las “Reglas de Protección Aeroespacial” en el anexo I del mencionado Decreto (Decreto N°228/16, art. 9).

En el año 2018 se aprobó la Directiva Política de Defensa Nacional por el Decreto N° 703. En el citado documento se indicó que el terrorismo internacional configura uno de los principales problemas de la agenda del siglo XXI. Este fenómeno adquiere mayor complejidad al confluir con otros delitos y fenómenos criminales complejos, tales como el narcotráfico, el lavado de dinero, la trata de personas y los delitos que se cometen con asistencia de las nuevas tecnologías de la información. A su vez se hace referencia al incremento de la competencia por el control de los recursos naturales estratégicos y de las cadenas de suministro (DPDN, 2018, p.11).

La DPDN (2018), en el diagnóstico regional, señaló que América del Sur logró consolidarse como una zona de paz caracterizada por la ausencia de conflictos interestatales, el respeto de los Derechos Humanos y la promoción del sistema democrático de gobierno. Asimismo, se destacó que el ejercicio de la soberanía con relación a la preservación, control, uso y/o explotación de los recursos naturales constituye un interés estratégico de Argentina. De la misma forma, el aumento de la demanda de hidrocarburos, minerales estratégicos, alimentos y agua dulce configuran las problemáticas geopolíticas de relevancia. El cambio climático incrementó las disputas por el acceso, control y aprovechamiento de los recursos renovables o escasos (DPDN, 2018, p.16).

En último lugar se destacó que, si bien Argentina carece de amenazas convencionales directas, esto no implica la ausencia de riesgos y desafíos<sup>10</sup> para nuestro país (p.18). En este sentido, se identificó entre los riesgos la competencia global por la demanda de los recursos naturales estratégicos (punto A). Además, se mencionó que el Estado debe fortalecer su capacidad de ejercer una vigilancia y control efectivo sobre los espacios geográficos con reservas de recursos estratégicos y señaló que el sistema de defensa nacional debe cumplir un rol clave en la preservación de este interés soberano (DPDN 2018, p.19 y 20).

### **Medidas adoptadas hacia los recursos naturales en Malvinas**

Durante la presidencia de Macri podemos observar un giro en el tratamiento hacia los recursos naturales en Malvinas respecto al antecesor gobierno de Cristina Fernández. En líneas generales, se señala que las problemáticas relacionadas a la cuestión Malvinas, entre ellas los recursos hidrocarburiíferos, se

---

<sup>9</sup> El “Operativo Fronteras” reformuló el “Operativo Escudo Norte” establecido por el Decreto N° 1091/11.

<sup>10</sup> Esta Directiva define a los riesgos como situaciones cuya probable evolución podría afectar los intereses nacionales en materia de defensa. Los desafíos configuran fenómenos que, sin apreciarse como problemas específicamente militares, podrían suscitar la emergencia de conflictos interestatales, provocar situaciones de inestabilidad o la aparición de nuevos riesgos.

supeditaron a priorizar el vínculo bilateral con el gobierno británico dejando de lado las medidas tomadas por el gobierno anterior.

En sintonía con esta estrategia se firmó el Comunicado Conjunto con RU, el cual expresó “la intención de ambas Partes de remover obstáculos en áreas tales como la pesca e hidrocarburos en el Atlántico Sur” (Comunicado Conjunto, 2016). Este documento significó un giro en la política desarrollada hasta entonces hacia Malvinas que alentó la presencia de compañías transnacionales en la región bajo disputa.

En el marco de la Ronda N°1 del Concurso Público Internacional Costa Afuera, la secretaría de Energía adjudicó áreas para la exploración y explotación de hidrocarburos en la Cuenca Malvinas Oeste a diversas compañías petroleras de capitales foráneos. Se destaca el caso de la concesión a la empresa británica, *Tullow Oil*, que ya había participado en exploración offshore en la cuenca Malvinas Sur (Bernal, 2019). Además de YPF, las firmas multinacionales beneficiarias fueron: Exxonmobil, Qatar Petroleum, Pluspetrol, Wintershall, Equinor, Total Austral, YPF, ENI, Mitsui &Co, Tecpetrol.

La Directiva de Política de Defensa Nacional aprobada en el año 2018 señaló que el Atlántico Sur constituye un área de valor estratégico por sus enormes reservas de recursos naturales, por ser vía principal de nuestro comercio internacional, la proyección natural de los intereses nacionales hacia el continente Antártico y como regulador climático global. También se hizo referencia a la ampliación de la plataforma continental argentina (p.24). De la misma forma se resaltó la preservación de sus recursos naturales pesqueros e hidrocarburíferos y la importancia estratégica del Atlántico Sur. En último lugar, se hizo referencia a la vigencia del reclamo de soberanía sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur, y sus espacios marítimos e insulares (DPDN, 2018, p.25).

En relación a los hidrocarburos, si bien el gobierno de Macri declaró la importancia de su preservación en los documentos oficiales no se observó una correspondencia en la práctica. Por el contrario, se dejaron de lado las políticas orientadas a su custodia y se alentó la explotación de dichos recursos naturales a favor de empresas multinacionales en la zona de las islas Malvinas.

## **V. Conclusiones**

En materia de defensa, Argentina se concibe como un país de vocación pacífica que promueve el respeto por los derechos humanos y la democracia. A su vez, la concepción de la defensa incluye la protección y resguardo de los recursos naturales estratégicos que son esenciales para la vida y supervivencia de los pueblos, y que el Estado tiene la responsabilidad de proteger. Como observamos en el presente trabajo, la custodia de los recursos naturales no renovables está presente en los principales documentos en materia de defensa como los libros Blanco de la Defensa año 2010 y año 2015, también en las DPDN 2009, 2014 y 2018.

Si bien la Política de Defensa contempló la relevancia sobre la conservación de dichos recursos, en la práctica existen dificultades para su real implementación. Un ejemplo de esto se observa en la plataforma continental argentina donde se lleva adelante la exploración y explotación de los recursos hidrocarburíferos por parte de consorcios multinacionales sin el consentimiento del gobierno argentino.

Para concluir, uno de los desafíos en materia de defensa para el Estado argentino sería establecer una política de Estado de largo plazo orientada a la

protección de tales recursos naturales, especialmente los ubicados alrededor de las islas Malvinas. Conjuntamente el sistema de defensa nacional precisa fortalecer su capacidad de ejercer una vigilancia y control efectivo sobre estos espacios geográficos con reservas de recursos estratégicos.

### Referencias bibliográficas

- Battaglini, J. (2013) Auge, caída y retorno de la defensa en Argentina, *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 13: Núm. 1, pp. 32-39. Disponible en: [www.fal.itam.mx](http://www.fal.itam.mx)
- Battaglini, J. (2019). Entre Marte y rubicón: sobre la Política (de la política) de defensa nacional. *POSTData* 24, N°1, Abr.-Sep. pp. 201-220.
- Bernal, Federico (2011). Malvinas y petróleo. Una historia de piratas. Buenos Aires, Capital intelectual.
- Bologna, A. (2006). La cuestión Malvinas: una lectura desde lo económico, *La Política Exterior del gobierno de Kirchner*. Rosario, Ediciones CERIR-Editorial UNR.
- Derghougassian, K. (2012). Evolución de la política de defensa, en *La defensa en el Siglo XXI. Argentina y la seguridad regional*, Bs.As.: Capital Intelectual, pp.13-46.
- Eissa, S. (2013). Redefiniendo la defensa: posicionamiento estratégico defensivo regional. *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, vol. 7, núm. 1, mayo, 2013, pp. 41-64. SAAP. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=387133947002>
- Klare, M. (2001), “La nueva geografía de los conflictos internacionales”, en *Foreign Affairs en español*, Año 1 N° 2. México: ITAM.
- Sabatella, I. (2009). Petróleo, Gas y crisis energética en Argentina (2003-2007): Algunos aportes desde el marxismo ecológico. Cuartas Jornadas de la Asociación Argentino Uruguayo de Economía Ecológica – Buenos Aires – Noviembre 27 y 28 de Noviembre.
- Sain, Marcelo (2003). El “Libro Blanco de la defensa nacional” en la Argentina: logros y desafíos de la política de defensa y militar argentina en los comienzos del milenio. Ponencia para el VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2003), CHDS, Santiago de Chile, 27 al 30 de octubre. Disponible en: <https://www.resdal.org/Archivo/do000226.htm>
- Ugarte, J. (2018). La Política de Defensa Argentina. *Estudios en Seguridad y Defensa*, Vol.13(n°26), 59 -83.
- Ugarte, J. (2012). La política de defensa argentina actual: del fortalecimiento normativo e institucional a la construcción de una capacidad de defensa eficaz en el marco de la cooperación regional. Ponencia presentada en VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 5 al 7 de diciembre.

### Artículos de prensa

- Bernal, Federico (2019). Malvinas y petróleo. ¿Traición a la Patria?, Página 12, 15 de mayo. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/193828-malvinas-y-petroleo-traicion-a-la-patria>

### Discursos oficiales

- Fernández, Cristina. Discurso pronunciado en la cena de camaradería de las Fuerzas Armadas, 07 de julio 2008.
- Fernández Cristina. Discurso pronunciado por motivo del acto de oficialización de ascenso post mortem al grado de capitán de corbeta al teniente de fragata Jorge Devoto, desaparecido durante la última dictadura militar, junio 2012. Recuperado de:

<https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/25902-acto-de-ascenso-post-mortem-al-teniente-de-fragata-jorge-devoto-palabras-de-la-presidenta-de-la-nacion>

Fernández, Cristina. Discurso pronunciado en el Acto de firma del decreto de desclasificación del Informe Rattenbach, 7 de febrero 2012. Recuperado de: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/25694-acto-de-firma-del-decreto-de-desclasificacion-del-informe-rattenbach-palabras-de-la-presidenta-de-la-nacion>

Documentos gubernamentales:

Directiva de Política de Defensa Nacional, Ministerio de Defensa, Decreto n°2645, 2014. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-2645-2014-240966>

Directiva de Política de Defensa Nacional, Ministerio de Defensa, Decreto N° 703, 2018. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-703-2018-312871>

Ley 23.554 de Defensa Nacional. Publicada en el Boletín oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 5 de mayo de 1988. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20988/texact.htm>

Libro Blanco de la Defensa 2010, Ministerio de Defensa, Buenos Aires.

Libro Blanco de la Defensa 2015, Ministerio de Defensa, Buenos Aires.



## **Ciberdefensa: vulnerabilidad de las Infraestructuras Críticas de un Estado virtual**

Martín Salmerón<sup>1</sup>

### **I. Introducción**

Para hablar de ciberdefensa tenemos que salir de la caja de los “bits y los bytes” y abordar el tema comprendiendo que, a nivel de Defensa Nacional, y también de seguridad integral, todas y cada una de las acciones que se ejecuten haciendo uso del ciberespacio, pueden tener una reacción en niveles de toma de decisiones que, de no contar con medidas de seguridad “preventivas”, pueden llegar a vulnerar los valores de nivel estratégico en cuanto a información e infraestructuras críticas del Estado (I.C.E.).

Aclarando algunos conceptos, que luego retomaremos más adelante, es importante señalar que, al hablar de ciberdefensa, nos estamos refiriendo a todas aquellas acciones de defensa activas y pasivas, proactivas, preventivas y reactivas para asegurar el uso propio del ciberespacio y/o negarlo al enemigo o a otras inteligencias en oposición (CARI, 2013). Este concepto está íntimamente vinculado, incluso, contenido, en la idea de seguridad integral, entendiéndola como aquella donde los aspectos físicos (infraestructura, personal e información) se analizan en conjunto con lo virtual -ciberdefensa y ciberseguridad-, siendo esta última aquel conjunto de acciones de carácter preventivo que tienen por objeto asegurar el uso de las redes propias y negarlo a terceros (CARI, 2013).

Cabe decir que a estas definiciones las vamos a encontrar contenidas definitivamente al momento de estudiar a las I.C.E., esto es, las estructuras virtuales y físicas que al momento de encontrarse administrando información de vital importancia de una nación u organización gubernamental, pasan a denominarse de esta forma (Salmerón, 2018)

Por otro lado, si hay algo que caracteriza a nuestro presente, es la necesidad que la sociedad moderna tiene de interactuar con el ciberespacio y, por su intermedio, con otros seres humanos. Tal es esta necesidad, que es muy difícil concebir, por lo menos en las grandes urbes y los asentamientos

---

<sup>1</sup> Licenciado en Sistemas Aéreos y Aeroespaciales del Instituto Universitario Aeronáutico. Maestrando en Relaciones Internacionales de la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: salmeron.martin.andres@gmail.com

poblacionales periféricos, que un individuo no cuente con un teléfono celular “inteligente” que le permita, por medio de aplicaciones instaladas, regular sus actividades cotidianas. Es así que los ciudadanos exigen, directa o implícitamente, que el servicio que les permite mantenerse “conectados” sea de alta calidad y, además, tenga alcance ilimitado.

De la exigencia antes descripta, surgen iniciativas políticas llevadas a cabo por las autoridades gubernamentales quienes se esfuerzan por implementar estructuras físicas que den soporte al mundo virtual, que amplíen su alcance, tanto en distancias como en dispositivos que interactúan dentro del ciberespacio, y que le permitan al “individuo virtual”, por medio de un dispositivo ergonómico y sencillo de utilizar, tener cada vez más control sobre aquellos elementos que lo rodean, obtener la información que desea, en el momento que quiere y sin restricciones. De esta forma, con mayor frecuencia y en mayor volumen, los individuos comparten día a día datos e información con otros individuos, habiendo algunos de mayor “intimidad” o importancia, que son almacenados digitalmente en estructuras virtuales que, físicamente, pueden estar a miles de kilómetros de distancia. Este comportamiento no queda reducido a la persona, sino también a las corporaciones o entidades sociales, privadas o gubernamentales, quienes confían en los medios de almacenamiento “alquilados” a empresas que ofrecen esta guarda como un servicio. Los estados no escapan a estas situaciones, si bien aquellos países que se llamen “serios”, implementarán una infraestructura física/virtual propia, quizás sin necesidad de contar con la prestación del servicio por empresas internacionales.

A su vez, cabe decir que, dentro de estas estructuras, la información almacenada y compartida tiene diferentes niveles de criticidad, según su importancia y consecuente vulnerabilidad en caso de ser conocida.

## II. Planteo de caso hipotético

A fin de aproximarnos desde una mirada general al contexto de nuestra región latinoamericana, planteamos el escenario hipotético de un país en vías de desarrollo, con una estructura federal y democrática y un nivel subnacional desagregado en provincias, siendo estas últimas, a su vez, divididas en municipios.

Asimismo, en este ejemplo, el Estado cuenta, como en toda la región, con una sub-organización con mayor o menor rango que entiende sobre la gestión de innovaciones tanto para el ciudadano en general como para la propia administración, en el marco de un gobierno abierto y gobierno electrónico. Podemos compararlo con una organización de nuestro país, la Secretaría de Innovación Pública, perteneciente a la Jefatura de Ministros que tiene por tareas las siguientes:

- Achicar la brecha digital dándole conectividad a las provincias y alfabetizando a quienes aún no están familiarizados con la tecnología.
- Trabajar con los ministerios y los organismos públicos nacionales para que incorporen nuevas tecnologías de gestión.
- Innovar los procesos de gestión para que hacer los trámites más rápidos y fáciles.
- Desarrollar portales web con datos abiertos e información sobre la gestión para promover la transparencia de los actos de gobierno, en

colaboración con los ministerios y organismos nacionales, las provincias y los municipios.

- Promover la participación para sumar ideas de la ciudadanía a la gestión.
- Acercar wifi público y gratuito a municipios y colaborar en el desarrollo de sus portales web, para hacer de la Argentina un verdadero país digital con igualdad de oportunidades.
- Mejorar la carrera de los empleados públicos y capacitarlos en el manejo de herramientas digitales para que los servicios del Estado sean cada vez más eficientes. (Secretaría de Innovación Pública)

Haciendo un análisis de las tareas mencionadas, las mismas tienen la misión de proyectar, gestionar y, por los medios adecuados, ejecutar todas aquellas obras que permitan “acrecentar” el alcance del ciberespacio al ciudadano, ya sea con infraestructura provista por el Estado, contratos de servicios, incentivos a la actividad privada (troncales de fibra, vínculos en redes WAN, satelitales, wifi ciudadano), así como también, repositorios de datos, accesos a la información (portales web, aplicaciones digitales, etc.).

Esta implementación de servicios supone la concentración y valoración de información pública como privada en el ámbito público, existiendo la posibilidad de incluir datos del tipo personalísimos con un alto nivel de confidencialidad. Es entonces cuando esta concentración de información y de servicios toma cuerpo como “activos de información”, a la par que también lo hace la citada I.C.E. Tal como mencionamos en la introducción, las mismas comienzan a demandar ciberdefensa y ciberseguridad, de forma preventiva. Frente a esto, no solo la prestación de los servicios, la oferta de información al ciudadano y la gestión de datos en forma dinámica y acelerada es suficiente. Se impone además la protección y resguardo de dichos servicios y datos. Esto es evidente, por ejemplo, con la información relativa a las historias clínicas, consumo de medicamentos, servicios de análisis clínicos, radiológicos, entre otros. Y, justamente, es aquí en donde encontramos las primeras debilidades.

Supongamos que la información sobrepasa la posibilidad de ser guardada en repositorios propios y en copias de resguardo, así como también la contingencia de conectividad ante fallas de los enlaces o lo que suele suceder, los recortes en los pagos a los prestadores de servicio. Ahora bien, queda entonces, optar por ampliar la capacidad del equipamiento o bien, contratar los servicios de repositorios privados (*hosting* o *housing*)<sup>2</sup>. Al respecto, cabe considerar para completar el análisis que el valor del equipamiento podría cubrir hasta cinco años del servicio privado, encontrándose al final de ese período en obsolescencia tecnológica y con costos de mantenimiento creciente. En contraposición, en el servicio externo, los privados se hacen cargo de las actualizaciones y mantienen el costo de forma mensual. No obstante, surgen algunos interrogantes: ¿cuál es el dominio de la información por parte del

---

<sup>2</sup> *Hosting*, básicamente es el alquiler de un espacio en un servidor externo a la organización para almacenamiento y prestación de servicios en la web. *Housing*, alquiler de espacio para albergar los servidores en *data center* externos con todos los servicios.

Estado? ¿quién más puede leerla? (aun cuando haya convenios de confidencialidad de por medio, existe un “superusuario”<sup>3</sup>).

Otro caso, en cuanto a servicios de internet al ciudadano (wifi público, por ejemplo), se produce en una situación en la cual se facilita la comunicación que, como es sabido, se realiza por medio de servicios privados y supra nacionales (WhatsApp, Google meeting, repositorios Google drive, Dropbox, entre otros), con un débil alcance por parte del Estado tanto en el control de esa información como en el marco legal de protección de la misma y, por tanto, del ciudadano. Es muy común encontrar que gestiones administrativas se manejan en grupos, correos tipo Gmail, administración de documentación en archivos y repositorios Google. El interrogante es: ¿qué impide el cobro de los servicios en el futuro? ¿la restricción del espacio? ¿la utilización de la información, de recurrencia en su búsqueda?

Uno caso más, aplicable a información tanto pública como privada, es suponer que una organización delictiva con intenciones de recibir dinero por soborno realiza un ciberataque de *phishing*<sup>4</sup>, obteniendo la información de diferentes usuarios que utilicen la red, para poder hacerse de aquellos datos con el nivel de acceso adecuado. La información obtenida puede ser empleada para, por ejemplo, un ataque de *ransomware*<sup>5</sup>, donde la institución en cuestión queda totalmente paralizada.

Lamentablemente, en el mundo virtual las “identidades” se ocultan fácilmente detrás de un sinnúmero de direcciones de IP (protocolos de internet), que rebotan entre servidores de acceso público esparcidos por todo el globo.

Se plantea entonces la disyuntiva sobre el alcance de la red interconectada y el acceso de la población y de las administraciones por distintos medios. Sin embargo, dados los costos de los esquemas de seguridad de alto nivel, ello podría no dar lugar a la implementación de medidas de seguridad más adecuadas.

Sobre estos casos surge otro interrogante: así como se citó una organización delictiva que podría estar simplemente queriendo dinero, ¿no podría ser también otro Estado con intereses en nuestro territorio? En efecto, el mismo *modus operandi* planteado en casos anteriores, puede tener como fase inicial la simple tarea de espionaje. Pero, posteriormente, por medio de un *spyware*<sup>6</sup>, se podría acceder a los datos personales y laborales de aquellos usuarios encargados, por ejemplo, de la operación remota de compuertas de un dique o represa sobre algún acceso fluvial importante de carácter estatal. También se puede obtener por medio de estos programas, acceso a los usuarios y contraseñas que permitan operar válvulas de traspaso y tratamiento de aguas servidas, sistemas de tendido eléctrico, etc.

---

<sup>3</sup> El superusuario o *root* es el nombre convencional de la cuenta de usuario que posee todos los derechos en todos los modos.

<sup>4</sup> *Phishing* es un tipo de ciberataque que se expande vía e-mail, lo que hace que su transmisión sea muy rápida. El robo de información es el fin principal de los cibercriminales, mediante correos electrónicos infectados.

<sup>5</sup> *Ransomware* es un ciberataque que tiene por objetivo bloquear el sistema de una empresa o institución, solicitando un rescate a cambio de liberarlo.

<sup>6</sup> *Spyware* es el fin es infectar un ordenador ajeno para recopilar información contenida en él. Una vez que está en poder de esos datos, los transmite a una entidad externa sin conocimiento y/o consentimiento del propietario.

¿Cuál podría ser el objetivo? Planificar una catástrofe en el sistema eléctrico, de agua potable o apertura de compuertas para inundar una zona determinada, haciendo de esto un ataque previo que obligue a tomar acciones en la zona afectada y permitiendo así la realización de otras operaciones militares o delictivas en simultáneo. Quizás, también se podría poner a prueba el sistema nacional para atención de catástrofes, obteniendo información detallada de los medios puestos a disposición para tal fin (entre ellos militares). Y todo esto puede ser ejecutado sin que los principales damnificados sean capaces de darse cuenta de qué manera sucedió el ataque, o peor aún, que no sean conscientes de ninguna forma que están siendo espiados, qué nivel de acceso tienen los criminales (o terroristas), que la información está siendo modificada o tergiversada y, por tanto, sea demasiado tarde para prevenir la acción de un potencial agresor.

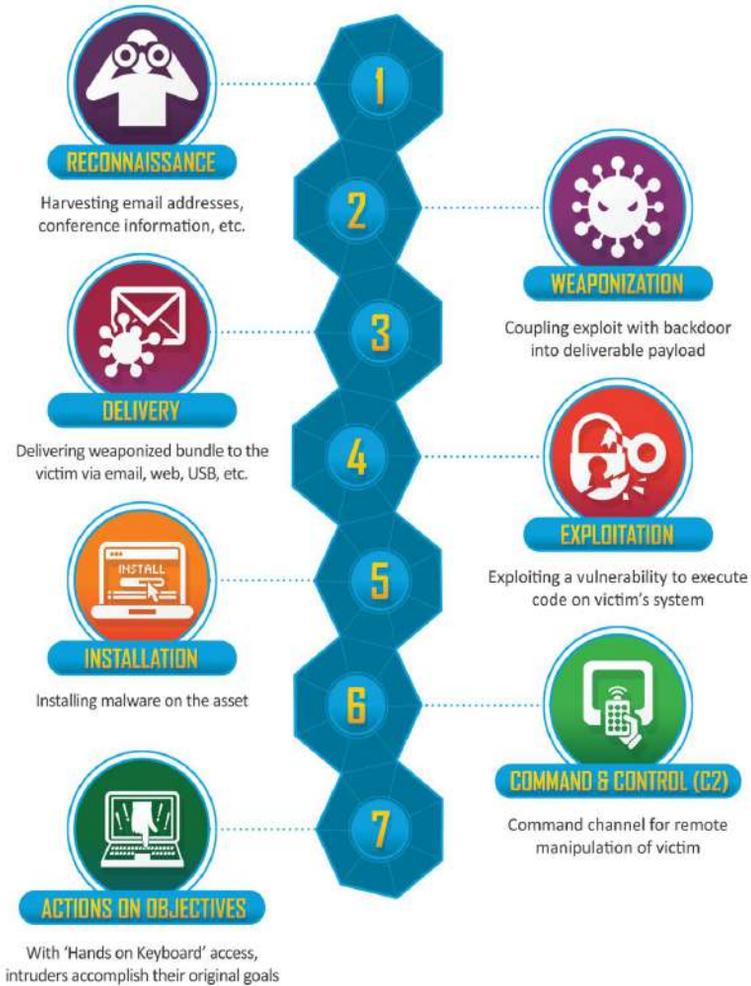
Dadas las situaciones expuestas, ¿de quién sería la responsabilidad entonces? En nuestro hipotético país de estudio, con similares características a las de Argentina, las acciones virtuales de índole criminal son responsabilidad directa de las Fuerzas de Seguridad (FF.SS.) y los medios operativos puestos a su disposición para prevenirlos e investigarlos. Pero, cuando las Infraestructuras críticas vulneradas afectan información de carácter nacional, la responsabilidad sería asignada a las Fuerzas Armadas (FF.AA.) y su comando conjunto de ciberdefensa, quienes ejercen la conducción de las operaciones relacionadas con la protección de los activos estratégicos nacionales, entre ellos, los relacionados al ciberespacio, en consonancia con los lineamientos establecidos en el Planeamiento Estratégico Militar.

La realidad indica que ante la “confusión” que podría existir frente a agresiones de índole virtual, cuando no es posible asignar responsabilidades a otro Estado u organización criminal, o bien cuando los activos afectados comparten estructuras virtuales que entremezclan información de índole estatal con otras de menor jerarquía, la responsabilidad en prevenirlas, evitarlas y combatirlas es mancomunada, haciendo uso de los medios a disposición bajo una dirección estratégica orientada con el objetivo de asegurar dichas Infraestructuras Críticas y su autonomía.

### **III. Ciberespacio y su Guerra: Nociones básicas de Ciberataque**

Existen numerosas formas de realizar un ataque cibernético. Aunque las anteriores descriptas son básicas y las más comúnmente conocidas, para aclarar el tema y pasar a diferenciar con mayor claridad cuando se cruza la línea entre ciberdefensa y ciberseguridad, vamos a analizar el gráfico N°1, en el mismo no se hace distinción entre Ciberdefensa o Ciberseguridad, puesto que es un procedimiento básico aplicable a cualquier ciberataque:

Gráfico 1. *Cyber Kill Chain* (Cadena de Asesinatos Cibernéticos)



Fuente: Lockheed Martin

El gráfico en cuestión es una cadena que representa el proceso más utilizado para realizar un ciberataque. Si observamos el paso inicial de reconocimiento (1), ilustra aquellas tareas de inteligencia que tienen por meta obtener, por medio de los ciberataques, la información necesaria para acceder al sistema o red objetivo, por ejemplo, direcciones de correo de integrantes de la infraestructura a atacar, u obtención de información pública. Por su parte, el segundo paso se centra en el diseño y perfeccionamiento del *malware* a utilizar, así como en la elección de la vía de acceso y penetración al sistema más adecuada. Cabe decir que estos dos pasos pueden implicar mucho tiempo de

tareas “silenciosas” y mayormente difíciles de detectar, puesto que quienes las realizan tienen la necesidad de que su observación y reconocimiento pase desapercibido.

Ahora bien, una vez descubierta la forma más eficiente de ingresar, se producen los tres siguientes pasos, entregando o “inoculando” virtualmente el software maligno dentro de la red, aprovechando alguna vulnerabilidad descubierta en el sistema de la víctima, o bien instalando y ejecutando el programa diseñado a fin de afectar el sistema, todo ello sin importar aun cual es el objetivo o efecto por lograr.

Por último, ya sea con el fin de obtener información confidencial o de importancia, o bien de esperar el momento justo para inutilizar el sistema en cuestión, el atacante se apodera del comando y control de la unidad afectada para entonces poder influir en la estructura virtual, o bien simplemente lograr el acceso al entorno objetivo que le permita al cumplir la incursión. En cuando a los últimos pasos, pueden tardar mucho tiempo o resolverse en cuestión de segundos aunque, de cualquier manera, la irrupción ya se hubiera realizado con mucha antelación.

Cabe decir que el ciberespacio fue creado por el hombre según sus necesidades, las mismas necesidades que obligaron a la creación de las estructuras físicas que lo sostienen, y por propia su naturaleza lo que una vez se empleó para almacenar información, luego permitió su tráfico para facilitar así el tratamiento de información sensible, lo que indefectiblemente llevo a que algunas partes estuvieran interesadas en obtenerla, ergo, fue necesaria la protección de los vínculos, puntos de partida, puntos de arribo, encriptado, etc. Y como no podía ser de otra manera; a tal protección surgió la necesidad de un ataque que la destruya, y vuelve a suceder lo que hemos visto en otros escenarios: los unos y los otros implementando tecnologías para protegerse y atacar. Sin embargo, hay un punto en común y que difiere del resto de las operaciones belicosas propias del ser humano. Todo sucede detrás de un ordenador y puede ser ejecutado por una sola persona.

Los escenarios clásicos de combate: tierra, mar y aire fueron “conquistados” por el hombre y la tecnología, llevando la guerra a los mismos por diferentes medios. El espectro electromagnético y todas (o casi todas) sus capacidades, fueron descubiertos por el ser humano e implementados también con fines bélicos, ya sea empleando o inhibiendo su uso. En el futuro “cercano”, los espacios orbitales de la tierra y el espacio exterior, así como los subterráneos, pueden llegar a ser escenarios para que la naturaleza belicosa de nuestra especie humana lleve la guerra. Pero, la guerra del código binario sucede tras la creación del terreno de combate, y la misma se perfecciona y extiende al igual que el teatro de operaciones, de la mano de quienes lo crearon.

El pensamiento de Karl Von Clausewitz ha sido profundamente utilizado e investigado en un sinnúmero de trabajos y propuestas educativas que analizan el desarrollo de una guerra, sus operaciones militares, sus tácticas, fases y momentos. En su obra hace hincapié en el concepto alemán de *schwerpunkt* cuya traducción ha sido interpretada con “centro de gravedad”, pero una interpretación más precisa de esta palabra será la de “esfuerzo principal” (De Vergara, 2011).

Entendiendo que todo objetivo requiere un esfuerzo determinado para producir el efecto necesario a fin de lograrlo, es esta noción la que tomaremos como el punto de partida en pos de esclarecer más adecuadamente la idea de

ciberdefensa y las acciones cibernéticas tendientes a afectarla. Adoptando como ejemplo un proceso simple de planificación, el primer elemento a definir es el efecto principal por lograr. una vez delineado el mismo, se procede a establecer el esfuerzo principal necesario para el logro de dicho objetivo. Posteriormente, se calculan los pasos a encadenar y los tiempos necesarios que tomaría la ejecución de cada uno de ellos, siendo estos organizados en fases y dentro de las mismas, en momentos. Claro está, son condicionados por las capacidades técnicas propias. Así, entonces se formaliza una “cadena de eventos” que comienza con la puesta en ejecución del momento inicial dentro de la primera fase, para finalizar con el objetivo logrado.

Esta estructuración sistémica de planificación, y su correspondiente subdivisión, busca lograr un efecto determinado. El logro de este objetivo tendrá como resultado afectar total o parcialmente al oponente a fin de mejorar nuestra situación táctica y empeorar la de aquel, otorgándonos más “cintura” para operar y/o restringiendo la capacidad de operar del oponente. Quizás resulte obvio pensar que, en una operación militar, todas las acciones son tendientes a afectar al oponente de forma tal que el resultado de las operaciones tácticas sinérgicamente sumadas tiendan a afectarlo estratégicamente.

Las operaciones estratégicas son, por excelencia, aquellas que alteran las capacidades del oponente en los niveles más alto de acción y decisión, buscando afectar en mayor medida aquellos intereses nacionales que disminuyan la voluntad de operar del adversario.

Una acción cibernética cuyo efecto sea obtener un rédito económico, por ejemplo, y busque irrumpir la infraestructura digital de una empresa que dé como resultado obtener valores económicos o de información comercial, difícilmente afecte a los intereses de un Estado o bien a la infraestructura digital que sostiene información crítica. Es en este caso donde podríamos estar hablando de cibercrimen cuyos ejemplos son abundantes: tráfico de información o negación de esta para obtener un rédito económico, intercambio de archivos multimedia con contenido ilegal, transacciones comerciales de estupefacientes, armas, personas, etc.

Ahora bien, cuando la misma acción cibernética, empleando los mismos medios, quizás por la misma persona, tiene como efecto la afeción de una infraestructura digital que sostiene información o acceso a procesos de alto nivel de criticidad nacional, y dicho efecto destruye, impide, neutraliza, encripta o inestabiliza tal sistema, entonces estamos hablando de que las medidas necesarias para prevenir, reparar, estabilizar y dar continuidad están aglomeradas dentro de la ciberdefensa.

Las estructuras digitales y físicas combinadas que soportan información con determinado nivel de criticidad son denominadas “Infraestructuras Críticas” (I.C.). Lógicamente, el nivel de criticidad varía según el actor y los intereses de quienes las poseen y utilizan. En nuestro caso, las más importantes son las Infraestructuras Críticas de nivel nacional, que no solo guardan información de importancia para nuestro país, sino también que integran una red de procesos que, siendo afectadas en todas o una de sus partes, puede resultar en una catástrofe de nivel nacional.

Habiendo dejado claro que el ciberespacio es un ambiente que extiende cada día más su alcance y ofrece millones de posibilidades, es interesante realizar un pequeño análisis sobre las interacciones que ocurren dentro del mismo.

Existen herramientas que al día de la fecha permiten que las personas interactúen sin necesidad de compartir el mismo espacio físico. Estas herramientas son facilitadas por el complejo y vertiginoso avance de las Tecnologías de Información y Comunicaciones (T.I.C.), facilitando así que los respectivos interlocutores no estén a mayor distancia que la que brinda un *click* frente a una computadora y una pantalla, incluso, un teléfono celular inteligente. Gracias a esto, las relaciones han excedido el espacio “familiar” para dar lugar a la interacción compleja entre partes que buscan realizar intercambios de procesos profesionales, propuestas de características comerciales, encuentros académicos, entre otros. Compartiendo lógicamente, la información necesaria para tal fin dentro del ciber espacio, y facilitando también, el acceso de diferentes usuarios ubicados a lo largo del globo, para poder interactuar con dicha información desde donde se encuentran.

En materia económica, por ejemplo, se realizan transacciones millonarias tan solo con el empleo de *software*, cuyos datos son protegidos por algoritmos complejos que, teóricamente, los garantizan, sin distinción del tipo de monedas en cuestión y, además, con el condimento que tales monedas confluyen muchas veces en las criptomonedas.

A nivel académico y/o científico, es posible realizar investigaciones interdisciplinarias con equipos repartidos por todo el mundo, teniendo como punto en común un servidor que acumula los resultados, que incluso puede estar “alquilado” en algún país que ni siquiera forma parte de aquellos en donde los equipos de investigación residen.

Los intercambios de procesos sistémicos y métodos, transferencias de *know-how* de variadas disciplinas, son parte del tráfico mismo dentro de la web e, incluso, ya es posible, y cada día en mayor escala, “manipular” virtualmente un equipo, maquinaria, electrodomésticos, etc., desde una ubicación remota, convirtiendo así, un proceso de interacción “físico” (hombre-maquina) en algo virtual. A medida que el tiempo ha pasado y sigue su vertiginoso avance, definiciones como “internet de las cosas” pasan a ser algo más hogareño, a la par de ser conceptos complejos que trascienden la manera en que un modem se conecta con algunos dispositivos del hogar, para convertirse en estructuras virtuales de gran envergadura desde donde comienzan a pender infraestructuras de la información que administran datos en grandes cantidades (Salmerón, 2018).

Como se expresa anteriormente, cuando existen entonces infraestructuras críticas que en su “seno” sirven para almacenar y administrar datos, información y procesos cuya criticidad afectan al Estado nacional en su acción de gobierno, las mismas son de altísima importancia, puesto que su afectación corrompería el equilibrio estratégico nacional. Es lógico pensar que en todos los casos en que ponemos a resguardo estos “valores” (sin importar si son de índole económica, información, etc.), dentro de una estructura digital, es para lograr eficiencia dentro de todos los procesos que interactúan con los mismos. Sin embargo, tras toda innovación tecnológica y estructural, tanto física como virtual, es fundamental comprender, sobre todo a nivel nacional, que es esencial invertir adecuadamente en medios de “seguridad” en todos y cada uno de los elementos intervinientes dentro de la red que conforma la o las infraestructuras críticas.

## V. Ciberdefensa y relaciones internacionales de un Estado

Podemos hablar de relaciones internacionales de un Estado sin necesidad, quizás, de hablar de ciberdefensa, pero nunca podremos hablar de ciberdefensa sin comprender que la misma está enmarcada dentro de las relaciones internacionales de un Estado.

Cuando un Estado interactúa con sus pares lo hace de dos maneras: pacífica o haciendo uso de la fuerza, para obtener un beneficio o dirimir un conflicto, ya sea que los diplomáticos realicen un acuerdo o bien debatan la solución de un altercado, o bien los militares participen en operaciones de paz, ejercicios combinados o un conflicto armado. La carrera militar y diplomática carga en hombros de los funcionarios, entre otras, la responsabilidad de ser representantes del Estado ante los ojos del mundo, y una mala acción de alguno de ellos, puede significar que la otra parte tenga que hacer uso de su arte para poder solucionar algún conflicto resultante. Así también, en términos de defensa, ocurre algo muy parecido. La responsabilidad primaria de la protección de los valores virtuales del Estado recae en manos de nuestras FF.AA. y las estructuras sistémicas de ciberdefensa propiamente dichas. Sin embargo, la acción diplomática no queda exenta de comprender cuál es el papel que juega como “integrante” del sistema de defensa nacional.

Hablemos ahora de las I.C.E. tomando a estas cómo un Estado a nivel virtual, organizado éste en la información y procesos digitales, con la seguridad cibernética y física necesaria brindada por los medios técnicos y físicos de sus FF.AA., que comienza a interactuar con otros estados virtualmente organizados de la misma manera.

Es en este punto justamente en donde la necesidad de potenciar las relaciones internacionales del Estado, por medio de sus I.C.E., se encuentra con la necesidad de dar eficiencia a las interacciones con sus pares. Teóricamente, por la importancia de las mismas, se encuentran en sistemas aislados que comienzan a tener necesidad de interactuar entre sí y al dar lugar a estas interacciones se termina ignorando entonces la fundamental necesidad de brindar la seguridad adecuada a esa estructura, y así también a los canales y modos de “interacción”. En la actualidad, la firma de tratados y el apretón de manos, son el corolario de la acción de los equipos diplomáticos a quienes se les encomienda la tarea de relacionarse con sus pares de otro Estado. Estas interacciones se realizan, cada vez con mayor frecuencia, por medios de las T.I.C en entornos virtuales, intercambiando datos e información, quizás inconscientemente, que en muchos casos es de alto nivel de criticidad, sin entender que este intercambio nunca esta totalmente seguro, desde el momento en que las partes, utilicen la web como el medio para tal fin.

Es así como, desde hace un tiempo hasta ahora, nuestros profesionales de “lo internacional” tendrían que prestar atención a estos “métodos” de interactuar con sus pares extranjeros, buscando no solo la mejor manera de comprenderse el uno al otro, sino también dándole importancia a la seguridad de estas estructuras (Salmerón, 2018).

Toda la información debe ser analizada en su nivel de criticidad, los procesos y vínculos deben ser asegurados previamente antes del intercambio, sin embargo, todo esto debe realizar sin “vincular” las I.C.E. y sus sistemas virtuales. Las I.C.E., desde el momento que son denominadas de tal manera, pasan a ser un objetivo de suma importancia para actores estatales y no

estatales, puesto que en ellas está contenida la información que es el Estado mismo, sobre todo comprendiendo que conforme pasa el tiempo, es cada vez más difícil concebir que un Estado no haga uso de estructuras virtuales para sostener sus procesos. Aunque resulte obvio, no podemos dejar de aclarar que tales I.C.E. y las demás I.C. que le son funcionales, deben operar en una red totalmente aislada de la web, puesto que no existe nunca una garantía de no ser vulneradas, con el tiempo, la pericia, el *software* y el *hardware* correspondiente.

Sin embargo, hay que ser conscientes de que no todas las personas que interactúan a nivel internacional como representantes de un Estado, llegan a dimensionar a lo que nos referimos en este texto, y en pos de innovar políticamente en el campo de las Relaciones Internacionales y darle eficiencia a un intercambio, “omiten” algunos pasos para poder cumplir con los objetivos previstos. Aquí es cuando los criterios de seguridad virtual, establecidos por los especialistas en el área de la ciberdefensa del Estado, deben tener mayor consideración y preponderancia, aun cuando esto no sea “políticamente visible”, o bien parezca entorpecer las relaciones diplomáticas en el momento.

La importancia de la información que se administra en estos casos puede llegar a verse perjudicada y con ello, convertirse en elementos de extorsión a los intereses del Estado por aquellos que, como antes mencionamos, buscan obtener ventajas de cualquier tipo, por el solo hecho de hacerse de dicha información. (Salmerón, 2018)

Haciendo una pequeña mención de la República Argentina, la resolución 580/2011 de la Jefatura de Gabinete de Ministros, creo el “Programa Nacional de Infraestructuras Críticas de Información y Ciberseguridad”. En dicha resolución, se pone de manifiesto entre otras cosas que:

“El mundo contemporáneo se caracteriza por los profundos cambios originados en el desarrollo y difusión de las tecnologías de la información y la comunicación en la sociedad, las cuales se encuentran sustentadas en gran medida en el ciberespacio”.

La utilización de las comunicaciones virtuales es un recurso que depende de la infraestructura digital, la cual es considerada como infraestructura crítica, entendiéndose ésta como imprescindible para el funcionamiento de los sistemas de información y comunicaciones, de los que a su vez dependen de modo inexorable, tanto el Sector Público Nacional como el sector privado.

La seguridad de la infraestructura digital se encuentra expuesta a constantes amenazas, que en caso de materializarse pueden ocasionar graves incidentes en los sistemas de información y comunicaciones, por lo que resulta imprescindible adoptar las medidas necesarias para garantizar el adecuado funcionamiento de las infraestructuras críticas.

Entre las funciones del Programa Nacional de Infraestructuras críticas se enmarcan algunas de las siguientes tareas:

Elaborar y proponer normas destinadas a incrementar los esfuerzos orientados a elevar los umbrales de seguridad en los recursos y sistemas relacionados con las tecnologías informáticas en el ámbito del Sector Público Nacional.

Promover la concientización con relación a los riesgos que acarrea el uso de medios digitales en el Sector Público Nacional, las Organizaciones de Gobierno, al público en general, como así también del rol compartido entre el Sector Público y Privado para el resguardo de la Infraestructura Crítica”.

Es por esto que, como profesionales en el ámbito de las Relaciones Internacionales, no estamos exentos ni alejados de la administración pública nacional porque, al final de cuentas, quienes nos representan ante el concierto de las naciones, sea en el nivel que sea, son usuarios y custodios de información que puede resultar crítica a nuestros intereses nacionales, y como tal, deben interiorizarse sobre la forma adecuada de administrar dicha información en pos de acrecentar la seguridad de nuestra nación.

### **VI Tallin: el problema doméstico que derivó en un “ciber” ataque internacional**

En el año 2007, el poblado de Tallin en Estonia fue testigo de un conflicto doméstico en donde el traslado de una estatua desde el centro de la ciudad hacia un cementerio en las afueras enfrentó entre sí la población, puesto que unos estaban en contra de tal acción y otros a favor. La situación se complicó cuando, por medio de estrategias de desinformación, algunos medios esparcieron las noticias falsas de que la estatua en cuestión y otros monumentos, así como el cementerio, estaban siendo destruidos por una de las facciones. A esta desinformación, se agregó que, durante esos días, todos los sistemas digitales bancarios, de medios de comunicación y de varios organismos gubernamentales se vieron superados por el alto tráfico que se dio en sus portales, siendo incapaces de manejar tal flujo de información, colapsando bajo una modalidad de ataque llamada “DoS”<sup>7</sup>, en donde uno o más atacantes haciendo uso de varios ordenadores con diferentes IP, intentaron acceder repetidas veces a un servidor, por ejemplo la web de un banco. Esto condujo a que la capacidad del servidor atacado se saturó, sin poder afrontar el flujo de solicitudes y, en efecto, sin poder continuar brindando servicio. Como resultado, los ciudadanos de Tallin no pudieron realizar interacciones bancarias vía *online*, y también fue afectada la red de cajeros automáticos.

Por otro lado, las páginas web de los medios de comunicación, así como sus redes sociales, continuaron la emisión de noticias falsas, o bien no brindaron información a los ciudadanos, generando un caos de información pública y una gran incertidumbre que potenció el descontento y la acción de las protestas domésticas. Los empleados del Estado no podían acceder a sus servidores de información, tenían impedido el uso del correo electrónico, dificultando grandemente la capacidad de comunicarse entre sí o compartir información digital.

Es interesante observar que este ciberataque o agresión cibernética, no solo afectó organizaciones privadas tales como bancos, sino también estatales, impidiendo o paralizando los procesos propios de los funcionarios de gobierno. El nivel de confusión, incertidumbre y desinformación fue creciendo exponencialmente, poniendo en evidencia la dependencia que existía, entre la población y los medios digitales, y también, lo vulnerables que son tales medios y sus medidas de seguridad. Todos estos ataques fueron realizados desde IP rusas, en idioma ruso, motivo por lo cual, en un principio, se lo acusó a Moscú de ser el originador de tales ataques. Sin embargo, el gobierno ruso desconoció tales acusaciones, puesto que no había pruebas fehacientes de su participación, teniendo en cuenta que, a nivel digital, es muy difícil identificar al responsable

---

<sup>7</sup> *Denial of Service* (DoS), Denegación de Servicio.

con precisión, ya que los ataques se pueden haber originado en cualquier punto con acceso a internet y “rebotado” entre servidores y computadoras repartidas por todo el mundo, para finalmente originarse desde Rusia, pero sin que las direcciones IP en donde fuera la fase final del ataque, fueran realmente conscientes de dicha acción.

A pesar de todo, es importante dar lugar a ambas posibilidades: la primera es que fue orquestado por alguna organización que deseaba generar caos y desinformación, poniendo a prueba sus capacidades, y utilizó los IP del vecino país para que parezcan ellos como los autores. Pero también, y en segundo lugar, puede haber sido orquestado efectivamente por el Kremlin, para poner a prueba su capacidad de afectar otros países y sus infraestructuras y procesos digitales, herramienta que puede ser empleada como preludeo a una operación militar, sin necesidad de afectar al instrumento militar mismo, pero generando caos y descontrol que obligarían al Estado agredido, a poner en funcionamiento su sistema de solución de problemas internos, generando un estado de saturación que los debilitaría considerablemente.

Obviamente, los elementos y los medios de acción son los mismos, desde cibercriminales, ciberterroristas o cibersoldados. Como se expresa anteriormente en el texto, es el efecto lo importante.

## **IX. Conclusión**

Existe una gran cantidad de textos, *papers*, tratados, libros, etc., que tratan del tema de la ciberseguridad, ciberdefensa y afines. Hacer un compendio de toda esa información sería una tarea titánica, y lamentablemente no se llegaría a ninguna conclusión unificada, puesto que las posturas respecto de estos temas son variadas. Pero de lo que podemos estar seguros es que, entre tantos desafíos, uno de los más importantes es tomar consciencia sobre la íntima relación que existe y cada día se acrecienta, entre el hombre y el entorno digital. Hoy, hay más de 5000 millones de celulares activos en el mundo, y se estiman 7530 millones de personas que lo habitan. Estamos hablando que casi el 70% de la población mundial tiene acceso a telefonía celular y, por ende, a infraestructuras digitales. A eso tenemos que sumarle aquellos individuos cuya profesión lo mantiene atado a una computadora y acceso al ciberespacio. Imaginemos toda la información que se trafica en caudales grandes e inconmensurables, con niveles de criticidad tan variados y de alcances tan distintos que sería imposible medir. Sin embargo, está a nuestro alcance, como estudiosos de las estructuras de defensa de nuestra nación, tomar consciencia del papel que jugamos en la seguridad de nuestra información e infraestructuras críticas.

Una “regla” o “máxima” de la contrainteligencia es la de entender que el oponente está siempre un paso delante de nosotros. Siempre se intenta pensar que el enemigo ya posee esa herramienta o método para afectarnos o robarnos información vital, sin embargo, es nuestra responsabilidad “entorpecer” su trabajo, a fin de que pierda la “oportunidad” de realizar su operación en el tiempo necesario para cumplir sus fines. Para tal fin, es importante comenzar desde lo doméstico y en nuestro nivel de injerencia, teniendo en cuenta la criticidad de la información que administramos, cual es la influencia de la organización en la que nos desenvolvemos y la interacción de ésta con otras organizaciones similares.

La Defensa Nacional es una responsabilidad común, de características heterogéneas, complejas y muy abarcativas, integrada por actores disimiles que, sin embargo y cada vez con mayor frecuencia, se relacionan, afianzan y entremezclan haciendo uso de un entorno común: el virtual. Por ello es responsabilidad de las autoridades idear, diseñar e implementar las medidas de seguridad que aseguren el correcto funcionamiento de los procesos, y cuando estos sean afectados, de los sistemas de redundancia adecuados para sobrellevar cualquier agresión. Si no se internaliza la idea de “asegurar las I.C.”, cualquier inversión a futuro se va a ver afectada con la sola acción de un *click* o presionar una tecla.

Como reflexión final, creemos que es muy importante que los estados se preocupen por comprender los conceptos propios de las infraestructuras críticas nacionales, sean capaces de identificarlas y contemplar la criticidad que tendría la afección de éstas. De tal manera, los diferentes actores serán capaces de definir hasta qué punto son participes de su protección y desarrollo, lo que resultará entonces en una mejor comprensión de la forma en que el Sistema de Defensa Nacional y las partes intervinientes interactúan a nivel virtual entre sí y a posteriori con otros estados que, probablemente, tienen las mismas necesidades, inquietudes y desafíos en el mundo virtual.

### Referencias bibliográficas

- De Vergara, E. (2011). *Schwerpunkt, lo que quiso significar*. Revista Visión Conjunta. Año 3, (4). Buenos Aires, Argentina
- Salmerón, M. (2018). *Infraestructuras críticas. Límites virtuales de las naciones en las relaciones diplomáticas*. Grupo de Jóvenes Investigadores. Boletín Informativo Año 1, (1), pp. 33-35.
- C.A.R.I., Centro Argentino de Relaciones Internacionales (2013). *Ciberdefensa-Ciberseguridad Riesgos y Amenazas*. Descargado de [http://www.cari.org.ar/pdf/ciberdefensa\\_riesgos\\_amenazas.pdf](http://www.cari.org.ar/pdf/ciberdefensa_riesgos_amenazas.pdf)
- Lockheed Martin. *The Cyber Kill Chain®*. Descargado de <https://www.lockheedmartin.com/en-us/capabilities/cyber/cyber-kill-chain.html>
- Secretaría de Innovación Pública. *¿Qué hacemos?:Argentina.gob.ar*. Descargado de <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/que-hacemos>



## Presente y el futuro:

propuestas tecnológicas, empresariales, comerciales, legales sobre el complejo tecnológico-industrial militar argentino

Fernando Esteban Ventura<sup>1</sup>

Jorge Alejandro Suárez Saponaro<sup>2</sup>

### I. ¿*Quo Vadis*, Complejo Industrial Tecnológico Militar argentino?

Luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001 la teoría denominada “Revolución en los Asuntos Militares” (RAM) entra en serio entredicho: ya no es la innovación tecnológica militar el vector de cambio de estrategias, tácticas, doctrinas y del pensamiento militar en su conjunto, sino que vuelve a ser la estrategia política-militar, como también sus tácticas y doctrinas asociadas, las que direccionan y articulan el tipo de desarrollo tecnológico militar. Con esto reafirmamos la centralidad de la “gran estrategia” en términos de B.H. Liddell Hart (1967), para luego, de forma subsidiaria, pensar y planificar los desarrollos tecnológicos que prioritariamente requiere el Estado para plantear su sistema de defensa nacional.

Creemos que en el caso de la situación estratégica de la Argentina en términos espaciales y en este tiempo histórico, las tecnologías prioritarias a desarrollar, en un contexto de recursos escasos, para obtener superioridad y proyección estratégica efectiva y eficazmente deben ser las vinculadas al aeroespacio (espacio aéreo sumado al espacio exterior ultraterrestre), a la dimensión subacuática (especialmente submarina), al ciberespacio/comunicaciones seguras y hasta podría sumarse la psicológica/biológica. Con dicha afirmación, temeraria quizás, no subestimamos en lo más mínimo las dimensiones terrestres (de superficie y subterránea) y la

<sup>1</sup> Licenciado en Economía y Doctorando en Economía (Universidad Nacional de Rosario), Magister en Mercados Financieros (Universidad de Barcelona, España). Autor de diversos artículos especializados y periodísticos en temas de Defensa. Docente de la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística (UNR). Correo electrónico: fventura@fcecon.unr.edu.ar

<sup>2</sup> Abogado (UCA Salta Subsele Buenos Aires). Magister en Defensa Nacional (2012). Corresponsal de Diario El Minuto (Chile) para Argentina Socio del Centro Aeronáutico de Estudios Estratégicos. Autor de los libros Nuevo Derecho del Mar y Defensa Nacional (Instituto de Publicaciones Navales, 2015) y Sahara Occidental El Conflicto olvidado (Editorial Universitaria del Ejército, 2015). Autor de una decena de artículos especializados en la revista Defensa y Seguridad, Boletín del Centro Naval, Razón Española, así como en sitios web: Zona Militar y Diario El Minuto. Correo electrónico: windhoek80@yahoo.com.ar

superficie marítima o fluvial, pero estimamos que son dimensiones con recursos menos complejos, que en general no están en la vanguardia del esfuerzo tecnológico y tienen una prioridad presupuestaria y tecnológica relativamente menor en los principales países productores de tecnología bélica.

La Argentina requiere de forma imprescindible volver a contar con un pequeño pero dinámico complejo industrial-tecnológico militar, que alguna vez supo tener. No lo mencionamos desde una visión nostálgica, de hecho, se cometieron errores importantes en términos de sostenibilidad del complejo en los años setenta y ochenta del siglo XX (Rougier, Odisio, Racanello, Sember, 2016), por déficits recurrentes de las empresas, falta de eficacia comercial, falta de planeamiento y prospectiva de largo plazo, especialmente a la hora de direccionar inteligentemente las inversiones en productos factibles de comercialización regional y extra regional.

A partir del desprolijo y turbio proceso privatizador de los años noventa el complejo industrial-tecnológico militar no sólo se desprendió de importantes eslabones que fueron a dar con malogrados empresarios privados, sino que lo que quedó en manos estatales se deterioró rápidamente tanto en términos de infraestructura física, como especialmente en términos de pérdida de capacidades humanas y tecnológicas (Bak, 2013). Es así que, por ejemplo, la fábrica militar de Río Tercero dejó de fabricar cañones, morteros y sus respectivas municiones; en la anterior gestión gubernamental (2015-2019) se cerró la planta de Azul de Fabricaciones Militares; el Astillero Río Santiago (inexplicablemente en manos de la deficitaria provincia de Buenos Aires) se encuentra completamente parado y deteriorado y Altos Hornos Zapla (actual Aceros Zapla S.A.) se encuentra vaciada respecto de lo que supo ser en el pasado y desfasada tecnológicamente. La integración de procesos productivos del complejo industrial se quebró en varios eslabones, promoviendo indirectamente la importación creciente de insumos hasta culminar en la importación de productos terminados que Argentina podría fabricar localmente.

En las gestiones desde 2003 hasta 2015 se trató de revertir este proceso de decadencia con la reactivación parcial de algunas líneas de producción y especialmente a través de INVAP con proyectos de uso dual (civil/militar) como los radares y satélites de comunicaciones o bien de observación terrestre. En el caso de la re-estatizada Fábrica Argentina de Aviones, luego de enormes demoras en la puesta en producción de los proyectos propuestos, pareciera que se logró imprimir un ritmo productivo consistente recién en los últimos años.

Sin embargo, para lograr poner de pie nuevamente y de forma sostenible el mencionado complejo falta un marco general que requiere de varios soportes: el primero es una ley orgánica de producción para la defensa que garantice la propiedad, coordinación, planeamiento, gestión y dirección estatal del complejo por parte de personal técnico, calificado, competente y comprometido con las funciones y el sector. En segundo término, es necesario volver a rearmar el complejo no sólo con la coordinación de los elementos actuales (las 5 plantas de Fabricaciones Militares en: Fray Luis Beltrán, Río Tercero, Villa María, Azul y Jachal; FAdA y el complejo naval CINAR) sino que se debe incorporar en términos de coordinación y con participación accionaria federal a los Astilleros Río Santiago, INVAP, Aceros Zapla (para garantizar la provisión de aceros especiales, ferroaleaciones y latón militar para vainas). En tercer lugar, promover la creación o reapertura de nuevas plantas o eslabones productivos para contar

con la fabricación de motores, turbinas, bombas, misiles, espoletas, equipamiento electrónico y oprónico complejo, química fina, materiales compuestos y combustibles especiales. En este sentido una opción es reactivar la planta de José de la Quintana en Córdoba, la ex planta de SITEA S.A. (posteriormente TALA S.A.) también en Córdoba y ejecutar el proyectado Polo Nitramar en Punta Loyola (Santa Cruz)<sup>3</sup>.

Otra cuestión a tener en cuenta a la hora de relanzar de forma planificada e inteligente el complejo industrial-tecnológico militar es una ley marco con su respectivo plan de largo plazo de movilización cívico-militar para períodos de crisis, que debería traer aparejados programas de coordinación de reservas humanas entrenadas, de insumos productivos y energéticos, de productos industriales, de redes de transporte multimodales y comunicaciones seguras.

## II. La reforma del complejo industrial de defensa argentino

El complejo industrial de defensa fue desarrollado para satisfacer los requerimientos de cada arma en particular, en cierto modo no existió un criterio racional o visión conjunta<sup>4</sup>. En la actualidad contamos con cuatro empresas, deficitarias y con graves problemas de gestión incapaces para responder a ningún requerimiento operativo de urgencia ante la posibilidad de una situación de crisis que lo requiera<sup>5</sup>.

- Fábrica de Aviones Brigadier San Martín (ex Fábrica Militar de Aviones Sociedad del Estado) que ha estado en diversas polémicas, por problemas diversos y las constantes pérdidas que tiene. Su principal y casi único cliente es la empobrecida Fuerza Aérea Argentina. Asimismo, durante la etapa de privatización, la empresa perdió en el marco de procesos de ahorros y racionalización de personal altamente calificado.

- Fabricaciones Militares Sociedad del Estado, en su momento fue el *holding* industrial más grande de Argentina, hoy es un complejo de varias plantas fabriles y desde 2019 es una sociedad del Estado (contrariando de alguna manera lo que dice la ley 12.709 de su creación). Hasta 1984, dependió del Ejército, luego paso a manos de una infinidad de interventores y privatizaciones fallidas, lo que terminó con un complejo fabril realmente prometedor. Tuvo un proceso de reformas, que incluyó su reorganización administrativa, creación de unidades de negocios y racionalización, que tuvo como aspecto más negativo la pérdida de profesionales y mano de obra altamente calificada, afectando sus capacidades tecnológicas.

- Complejo Industrial Naval Argentino: engloba dos astilleros TANDANOR + Astillero Alte. Storni. El primero ideado para reparaciones navales de envergadura y el segundo destinado a la construcción de submarinos (nunca terminados). El caso TANDANOR es un modelo exitoso, entre 2015-2019, tuvo un proceso de cambios, que le ha permitido ser una empresa competitiva de

---

<sup>3</sup> Ver "Fabricaciones Militares quiere construir un polo petroquímico en Santa Cruz". Disponible en <https://www.revistapetroquimica.com/fabricaciones-militares-quiere-construir-un-polo-petroquimico-en-santa-cruz/>. Consultado 1 de diciembre de 2019.

<sup>4</sup> Alemanzor, Augusto: "Investigación, desarrollo, y producción para la defensa. en *Primeras Jornadas sobre Defensa Nacional*, Círculo Militar, Buenos Aires, 1996.

<sup>5</sup> Tomamos como referencia el trabajo de Rougier, Marcelo, Odisio Juan, Racanello Mario, y Sember, Florencia en *Los desafíos del Estado emprendedor. El Polo industrial tecnológico para la Defensa*. AESIAL, Buenos Aires, 2014.

proyección internacional. El 75% de su cartera de pedidos proviene del sector privado y redujo su deuda a solo 300 millones de pesos. La reestructuración de la empresa le ha permitido ser competitiva y su dependencia del Estado se ha reducido drásticamente. El 40% de las embarcaciones ingresadas para trabajos de mantenimiento y reparación, son de bandera extranjera. Esto refleja el potencial de la empresa<sup>6</sup>.

● Astilleros Río Santiago, antiguamente AFNE S.E., traspasado a la Provincia de Buenos Aires, es un caldero de problemas gremiales y derivados de un Estado que no supo gerenciar adecuadamente la entidad, que a todas luces precisa un profundo cambio. Desde el punto de vista jurídico, no es una empresa en el sentido estricto, sino un organismo más del Ministerio de Economía de la Provincia, con sus consecuencias en el plano operativo, limitaciones administrativas, etc.

El sector industrial de defensa se caracteriza por vacíos legales, falta de una estrategia empresarial clara, ausencia de mercado estable y los principales clientes son de bolsillos flacos y muchas veces recurren a proveedores externos, gracias a una legislación laxa que no estimula potenciar capacidades nacionales. Existe además un centro de investigaciones, conocido como el Centro de Investigaciones Tecnología de Defensa o CITIDEF, que supo disponer de gran potencial gracias a su capital humano de primer nivel y equipamiento, pero el camino del prototipo a la producción en serie suele quedar trunco por diversas razones, como desarrollos no requeridos por las respectivas Fuerzas o por falta de presupuestos asignados para su entrada en producción<sup>7</sup>. A estas capacidades cabe agregar las que existen, por ejemplo, en la Fuerza Aérea Argentina, a través de la Dirección General de Investigación y Desarrollo, que cuenta con túneles de viento, campos de ensayo, etc. En materia de investigación y desarrollo, además de producción de bienes para la defensa, destacamos a la empresa pública de alta tecnología INVAP Sociedad el Estado, que desarrolla y produce radares y otros equipos de uso militar, como sistemas de visión nocturna, localización de blancos. Finalmente, existe un sector privado con limitaciones, como proveedores de componentes aeronáuticos o aeropartes, producción de vehículos aéreos no tripulados, reparación de blindados y vehículos tácticos. Su principal debilidad es el reducido nivel de escala de producción, siempre limitado por la cantidad de unidades y la falta de continuidad de los requerimientos. Asimismo, el país cuenta de un excelente fabricante de pistolas automáticas de uso policial y militar y con mercados de exportación ya abiertos.

En resumen, el complejo industrial de defensa está afectado por conflictos laborales, pérdida de profesionales calificados, fluctuaciones del tipo de cambio, inflación, tarifas de servicios en alza, costos operativos, maquinaria obsoleta, ausencia de políticas empresariales claras y un mercado que casi está extinguido, además de complejas regulaciones de importación/exportación. Esto lleva a que los clientes, con recursos económicos siempre limitados y gracias a una legislación laxa, recurren a proveedores externos.

---

<sup>6</sup> Dinatale, Martín “El extraño caso de Tandano: de empresa estatal deficitaria a astillero con sobreproducción naval” Disponible en <https://www.infobae.com/politica/2018/09/15/el-extrano-caso-de-tandanor-de-empresa-estatal-deficitaria-a-astillero-con-sobreproduccion-naval/>. Consultado el 1 de febrero de 2020.

<sup>7</sup> Expresado por el comodoro (R) Luis Dávila. Entrevista 7 de febrero de 2020.

La realidad tanto política como económica (nacional, regional, global) indica claramente que el antiguo modelo de gestión industrial ha quedado obsoleto. La situación por la que atraviesa el sector estatal argentino de investigación, desarrollo y producción demanda la puesta en marcha de una profunda reforma con el propósito de terminar con el proceso de degradación, mantener y actualizar el *know-how* existente y mejorar la calidad de gestión. Ello posibilitará el desarrollo de nuevas capacidades de interés para la defensa nacional. La definición del modelo de gestión técnico-industrial de defensa exige la existencia de un sistema de planeamiento a largo plazo, una política específica claramente definida, la interacción entre entidades públicas y privadas, un sistema de gestión moderno, y una fuerte interacción entre los organismos (estatales, privados o mixtos) vinculados al desarrollo y la producción con las Fuerzas Armadas (FFAA) y Fuerzas de Seguridad (FFSS). Debe considerarse la previsibilidad y continuidad de las líneas de acción que se establezcan, y la necesidad de que el sistema estatal sea gestionado y coordinado desde el Ministerio de Defensa, utilizando racionalmente los limitados recursos disponibles y posibilitando la complementación entre los mismos, terminando con la dispersión de organismos y conducciones aisladas e independientes que en otras oportunidades han dado lugar a emprendimientos paralelos o a la negación de apoyo u ocultamiento de información entre los organismos del área<sup>8</sup>.

### **III. La estructura de investigación, desarrollo y producción**

En 1984 el ámbito de investigación, desarrollo y producción para la defensa estaba constituido por una estructura I&D (investigación y desarrollo) dependiente del Ministerio de Defensa y tres estructuras independientes de investigación y desarrollo, dependientes de cada una de las Fuerzas Armadas, las que encaminaban las producciones resultantes según sus propios criterios, conveniencias y posibilidades. Esto se mantiene a grandes rasgos hasta el día de hoy, en cierta manera, aunque totalmente degradado. Consideramos que en el ámbito del Ministerio de Defensa debería existir una estructura mínima para políticas de investigación, desarrollo y producción para la defensa, para establecer políticas específicas en cooperación con otras agencias del Estado y privados<sup>9</sup>, además de actuar como autoridad de regulación para seguimiento de contratos, etc. El país cuenta con capacidades que pueden ser de interés y debería existir una articulación entre entidades como el IRAM, INTI (Instituto Nacional de Tecnología Industrial), CONICET, CITEDEF, CONAE (Comisión Nacional de Actividades Espaciales), Universidades Nacionales y privadas, con agencias de Investigación y Desarrollo del área de defensa.

Históricamente se ha observado un importante grado de dificultad para relacionar el planeamiento de defensa con las tareas de Investigación y Desarrollo, al no existir una relación estrecha entre dichos ámbitos. Al respecto proponemos la creación en el seno de cada fuerza una agencia de desarrollo de combate, cuya tarea es dar respuestas a cómo se combatirá en el futuro y con qué medios. Dicha responsabilidad se realizará con ayuda de la ciencia y tecnología para hacer frente a los requerimientos específicos de cada fuerza, sin que ello

---

<sup>8</sup> Dávila, Luis, Entrevista a los autores, 7 de febrero de 2020.

<sup>9</sup> En esta estructura deberían estar representados el Estado Mayor Conjunto y los organismos específicos de investigación y desarrollo de las tres Fuerzas Armadas. Nota de los Autores.

implique la redundancia y/o duplicación de funciones. Estas agencias serán parte del sistema de investigación y desarrollo para la defensa. En lo referente al Centro de Investigaciones y Desarrollo Tecnológico de la Defensa o CITEDEF, podría contar con una estructura “regional” con centros especializados en cooperación con casas de altos estudios en el interior del país y el propio CONICET, estrechando lazos con otros organismos, tanto públicos como privados, y promoviendo la potencialización de capacidades propias.

En lo que respecta a las entidades de producción, en general conservan capacidades tecnológicas e industriales que conforman una importante base técnico-industrial de valor relevante tanto en la actualidad como en el futuro: cohetes y sistemas de lanzamiento, armamento portátil, vehículos aéreos no tripulados, artillería de campaña de 155 mm y de 105 mm, armamento aéreo, morteros, municiones y espoletas de diversos calibres, equipo electrónico, simulación, sistemas de entrenamiento avanzado, bombas y misiles, construcciones navales. El mantenimiento de determinadas plantas industriales en la órbita del Estado responde a la necesidad de conservar ciertas capacidades en materia de conservación y mantenimiento, *know-how* científico técnico de uso militar con la finalidad de garantizar su disponibilidad y satisfacer determinadas necesidades de las FFAA (especialmente en casos de crisis). Por otro lado, la experiencia del conflicto Malvinas demuestra la incapacidad material de disponer oportunamente de determinados productos específicos (ejemplo: misiles, radares, visores nocturnos, artillería, etc.).

No podemos dejar de resaltar que resulta imprescindible contar con un marco legal sobre compensaciones industriales, llamados *off set*, además de un marco de regulación y fomento específico para el sector industrial de defensa.

#### **IV. Una solución posible: creación de un Grupo o *holding* Industrial de Defensa. Reestructuración del sector**

En un mercado internacional cada vez más concentrado, en manos de poderosos grupos empresarios, muchos de ellos propiedad de fondos de inversión, pero siempre con un sólido respaldo político de importantes estados, la industria de defensa argentina, además de las empresas estatales ya conocidas y enumeradas, queda inerme y con pocas posibilidades de éxito si no se cambia la política y se implementa un nuevo modelo de gestión con socios estratégicos y con un sistema de financiación que facilite a los potenciales clientes acceder a los bienes y servicios ofrecidos.

La solución sería la creación de un Grupo empresario o Económico, que agrupe Fabricaciones Militares, FADEA y CINAR. Quedan pendientes los casos de la ex Fábrica Militar Azul, cerrada en el marco de un proceso de racionalización, la planta de forjado de bombas -ex SITEA- y la planta de llenado de bombas de la Fuerza Aérea (en litigio judicial tras la salida de la empresa concesionaria, TALA S.A), como también la ex planta de Tanque Argentino Mediano, hoy parte de los Arsenales de Boulogne,<sup>10</sup> Altos Hornos Zapla, víctima

---

<sup>10</sup> Tanque Argentino Mediano Sociedad el Estado, era responsable del montaje e integración final, además de prueba y certificación de los blindados de la familia TAM. En 1995 la empresa fue liquidada y sus bienes pasaron a la Agrupación de Arsenales 601 del Ejército.

de vaciamiento<sup>11</sup>. En estos casos será preciso un análisis sobre la factibilidad económica y técnica de su reactivación. Estado nacional, estados provinciales, municipios, sindicatos y también socios potenciales del sector privado, deberían ser convocados con la finalidad de recuperar capacidades y, llegado el caso, crear sociedades subsidiarias del grupo o holding industrial que proponemos. El caso de Astilleros Río Santiago es especial y creemos que debe mantenerse como unidad separada.

¿Por qué agruparse? ¿Qué ventajas tiene? En el ámbito de la defensa como fuera de ella, para posicionarse en el mercado o explotar su potencial, hay necesidad de coordinación. Surge lo que los expertos llaman “capacidad organizacional”. Esto permite que las empresas crezcan conforme a su eficacia funcional y estratégica. La capacidad de organización les otorga nuevas ventajas facilitando procesos de producción y distribución. Estas ventajas les permiten, por un lado, controlar fuentes de provisión de insumos y control de puntos de venta (integración vertical), pero también mercados de productos o servicios similares (integración horizontal).

Nuestra propuesta consiste en la “concentración empresaria”, formando un agrupamiento con subordinación. La concentración da origen a la subordinación de los distintos sujetos –que mantienen sus órganos de administración independiente– pero subordinados a una dirección política común a través de una sociedad matriz o controlante. Esto permitiría que las empresas puedan tener una herramienta de coordinación eficaz, brindar verdaderas soluciones integrales a clientes nacionales como internacionales. En este proceso podría formarse *joint ventures* tanto con empresas privadas como con organismos de las Fuerzas Armadas, dado que existen capacidades en talleres y arsenales que pueden tener perfil comercial. Existe capacidad ociosa y que puede ser utilizada para brindar soluciones para los mercados civil y militar<sup>12</sup>. Es por ello por lo que consideramos que las empresas de defensa deben pasar por un proceso de cambios bajo estándares del sector privado, en materia de dirección, administración, marketing, gestión de recursos humanos.

En 2019, según el diario *Ámbito Financiero*, los bancos en Argentina tuvieron ganancias en el orden de \$ 314.000 millones<sup>13</sup> y los informes resaltan la solvencia del sistema, a pesar de la crisis. Esto abre la puerta para integrar a los bancos como potenciales socios, para programas de financiamiento de los bienes y servicios que pueda brindar el Grupo de empresas de defensa nacional. En este proceso de cambios, debe incluir una racionalización de las estructuras, relocalización de plantas (sin que ello signifique la pérdida de capacidades), estudio de formación de clústeres en cooperación con el sector privado,

---

<sup>11</sup> “Aceros Zapla pide plan de crisis y su operación peligrará. Disponible en <https://www.ambito.com/edicion-impresa/aceros-zapla-pide-plan-crisis-y-su-operacion-peligrará-n5025300>. Consultado el 20 de abril de 2020

<sup>12</sup> Existe capacidad ociosa en los talleres de Área Material Quilmes, Río Cuarto, Talleres Navales de Puerto Belgrano. En este último caso, en su momento en un documento de trabajo, entregado por el contraalmirante (R) VGM Juan Carlos Neves, informaba las posibilidades que había para el empleo de los diques de la base Naval para servicios al ámbito civil.

<sup>13</sup> *Diario Ámbito Financiero*. “En 2019, Bancos ganaron 1.3% que el año anterior. Disponible en: <https://www.ambito.com/economia/en-2019-bancos-ganaron-13-menos-que-el-ano-anterior-n5082616>

especialmente potenciando las tecnologías de uso dual. Al respecto vale señalar lo expresado a los autores, el comodoro (R) Ingeniero Luis Dávila

Estos clústeres o polos tecnológicos podrían generarse aprovechando las instalaciones ociosas de las actuales fábricas militares e incluso de la misma FAdEA y de determinados aeropuertos cuyos terrenos son propiedad de la Fuerza Aérea o de la Armada, facilitando la radicación en ellas de empresas privadas complementarias y no competitivas entre sí (tratamientos térmicos y galvanoplastia, soldaduras, mecánica de precisión, diseño, informática, etc.) y que, a la vez que participan en los procesos productivos, se les brindan servicios generales de seguridad, mantenimiento, depósitos, comunicaciones, movimiento de cargas, transporte, alojamiento, racionamiento, agua, luz, gas, etc. a cambio de un canon. Adicionalmente pueden tener acceso a las escuelas técnicas o de especialidades que normalmente están radicadas en las mismas fábricas, talleres y/o aeropuertos, pudiendo ofrecer pasantías a sus alumnos y egresados y posibilitando así la selección de los mejores o más aptos<sup>14</sup>.

El caso del Astillero Río Santiago (ARS), es un tema aparte, lleno de problemas consecuencia de años de desidia, corrupción y equipamiento anticuado. En 2018, el propio Ministerio de Economía de la Provincia, señaló que trabajaban unas 3.200 personas y costaba al erario su sostenimiento más de \$ 3.000 millones<sup>15</sup>. En ARS la falta de inversión en materia tecnológica condujo a que un trabajo de construcción naval que demora 18 meses pueda extenderse a más de 24 meses, por el uso de técnicas industriales obsoletas. El sector de la industria naval es altamente competitivo, por ello requiere a nuestro juicio una total reconversión que implicará:

- Transferencia de la órbita de la Provincia de Buenos Aires a la Nación;
- Personalidad jurídica definida, ya sea como sociedad del Estado o sociedad anónima de control estatal y participación accionaria de los trabajadores;
- Plan de negocios definido y plan de inversiones, de maquinaria e instalaciones;
- Diversificar su oferta productiva, creando unidades de negocio y empresas subsidiarias especializadas;
- Socio/s estratégicos/s que permita proyectar la producción del astillero fuera de las fronteras nacionales

---

<sup>14</sup> Luis Dávila. Entrevista con los autores. Buenos Aires, 7 de febrero de 2020. Consultado 8 de febrero de 2020.

<sup>15</sup> La plantilla de personal creció a 2006 a 2.600 empleados, para llegar en 2012 a 3.459. A pesar del discurso político de impulsar la actividad industrial, los trabajos realizados se limitaron a una serie de cargueros para un armador alemán, el proyecto de lanchas de instrucción de cadetes navales, reparaciones varias, lo que ha generado observaciones críticas por el crecimiento exponencial de la plantilla de empleados. En diario La Nación, en 2018, en medio de una crisis entre los empleados del Astillero y el gobierno de la Provincia de Buenos Aires, el funcionamiento del astillero presentaba algunas irregularidades, por ejemplo, en el comedor donde se desembolsan fondos para alimentar a la totalidad de los empleados, concurrían menos de la mitad. En 2018, el ministro de economía provincial, Lacunza señaló que los 3.500 millones de pesos destinados a los Astilleros, iban a pagar salarios. Los ingresos solo cubrían el 1% de los gastos operativos, situación que continúa. Ver “El Astillero Río Santiago” en *La Nación*. 26 de septiembre de 2018. Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/opinion/el-astillero-rio-santiago-nid2175575> (Consultado 10 de enero de 2020).

La empresa en su momento tuvo capacidad en materia de industria ferroviaria, motores marinos, mecanizados de grandes piezas, componentes para centrales nucleares, obras de infraestructura, etc.<sup>16</sup> Sobre la base de lo expresado anteriormente, ARS podría estar organizado en Unidades de Negocio especializadas en construcciones y mantenimiento naval, defensa y seguridad (servicios y bienes para la Armada y Prefectura Naval), construcciones metalmecánicas (motores, material ferroviario, etc.) y dos empresas subsidiarias, que se formaría en alianza con el sector privado, en las áreas de energía (ARS tiene un historial en la producción de componentes de centrales nucleares, termoeléctricas y turbinas para centrales hidroeléctricas) e ingeniería y obras (construcciones de obras viales). ¿Por qué crear unidades de negocio? Las organizaciones crecen, sus negocios también tienden a diversificarse, como ha ocurrido con ARS en el pasado, lo que implica descentralizar sus actividades y la autoridad de ejecución.

Finalmente queremos citar el caso de INVAP, una empresa estatal, verdadero orgullo nacional. Cuenta con su área de investigación y producción para defensa y seguridad. La empresa está en capacidad de brindar soluciones en materia de radares, sistemas de reconocimiento e inteligencia (ISR), centros de comando y control, modernización de sistemas. Esta empresa, con estrecha cooperación en entidades privadas y el complejo industrial de defensa, puede generar interesantes soluciones a costos aceptables para los siempre “bolsillos flacos” del área de defensa. Un ejemplo ha sido el trabajo conjunto con Fabricaciones Militares en la construcción de radares de mediano y largo alcance<sup>17</sup>.

## **V. Requerimientos de las Fuerzas Armadas en el corto plazo e industria de defensa**

Las Fuerzas Armadas luego de décadas de falta de inversión, tienen muchas necesidades acuciantes. La aprobación vía legislativa del llamado Fondo Nacional de Defensa o FONDEF, prevé una asignación extrapresupuestaria que rondaría los US\$ 230 millones anuales<sup>18</sup>. La Directiva de Defensa Nacional aprobada en 2018 puede tomarse como pauta rectora a la hora de definir las prioridades en materia de equipamiento. Esto facilita de alguna manera tener cierta previsión para el pequeño, pero prometedor, mercado militar argentino, si existe voluntad política para llevarlo a cabo.

### **Ejército**

- Recuperación de stocks de repuestos y municiones.

---

<sup>16</sup> Russo, Cintia. “Trayectoria de una empresa del estado: Astilleros Río Santiago” en *Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo*, nro. 8, Disponible en [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.5587/pr.5587.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.5587/pr.5587.pdf). Consultado 22 febrero 2020.

<sup>17</sup> Ver <http://www.invap.com.ar/es/la-empresa/acerca-de-invap.html>. Consultado 20 de febrero de 2020.

<sup>18</sup> Ver. “Exclusiva con el ministro Rossi, una nueva etapa en Defensa”. Disponible en <https://www.infobae.com/def/defensa-y-seguridad/2020/02/08/exclusiva-con-el-ministro-rossi-una-nueva-etapa-en-defensa/>. Consultado el 10 de febrero de 2020.

- Reemplazo y modernización de armamento portátil y de pequeña fracción (fusiles de asalto, pistolas, subfusiles, ametralladoras, granadas, lanzagranadas desechables, etc.).

- Equipos de protección individual, como cascos, chalecos antifragmentos, etc.

- Misil antitanque. Existe la posibilidad de participar en programas de coproducción, mantenimiento y producción bajo licencia.

- Recuperación y modernización de la familia de blindados y tanques TAM<sup>19</sup>.

- Recuperación y modernización de vehículos de la familia M113 (blindaje, planta motriz, armamento, mejoras que incrementen su supervivencia en el campo de batalla).

- Modificación de blindados y vehículos para fines especiales: zapadores, lanzapuentes, recuperación de blindados, lanzacohetes múltiples, empleo de plataformas diversas, etc.

- Modernización de la Artillería de Campaña, con la modernización de sistemas existentes e introducción de sistemas como el CALA 30/2 (obús de 155 mm sucesor del célebre CITER 155 L33) o el CALIV 105. La Artillería Antiaérea precisa inversiones y mejoras; estos sistemas precisan equipos de visión, localización y seguimiento de objetivos.

- Modernización de sistemas de cohetes de artillería.

- Sistemas aéreos y terrestres no tripulados para vigilancia, reconocimiento, inteligencia, localización de objetivos.

### **Armada**

- Finalización de las lanchas de instrucción de cadetes o LICA.

- Construcción de un buque anfibia tipo LPD (¿Tipo Makassar?<sup>20</sup>).

- Modernización de las fragatas MEKO 360 y corbetas MEKO 140.

- Reemplazo de remolcadores de puerto.

- Modernización de los submarinos *ARA Santa Cruz*, *ARA Salta* y *ARA San Luis*. Existe factibilidad técnica y estuvo en los planes de la Armada, ambos buques modernizados tendrían una vida útil de 10/15 años más.<sup>21</sup>

- Modernización de aviones de entrenamiento T-34 Turbo Mentor,<sup>22</sup> eventual conversión de avión Grumman S-2 T *Turbo Tracker* en avión de

---

<sup>19</sup> La modernización del TAM, conocido como TAM 2C, está virtualmente paralizada. En su momento fue elegida la empresa israelí Elbit Systems, que llevó a cabo un proceso de mejoras, en materia de blindaje, puntería, combate todo tiempo, etc.

<sup>20</sup> Este tipo de buque fue ofrecido por el astillero coreano Daewoo. Costo US\$ 60 millones y capacidad para operar dos helicópteros y 250 infantes de marina. Construido bajo licencia por Perú.

<sup>21</sup> Existe una posibilidad de adquirir submarinos tipo U210 Ula, a la Marina noruega, declarados como excedentes. Lo que abre una incógnita sobre el destino de estos buques, aún con vida útil remanente si son modernizados.

<sup>22</sup> La Fuerza Aérea Argentina, junto a universidades nacionales han estado desarrollando sistemas de aviónica. Por ejemplo, en el Área Material Río IV fueron desarrolladas computadoras de misión, propuestas de digitalización del cockpit, sistemas de adiestramiento de combate, debriefing, planeamiento de misión, etc. Esta capacidad puede ser aplicada al programa Mentor de la Armada.

Alerta Temprana,<sup>23</sup> estudios de factibilidad para modernizar la Escuadrilla de Vigilancia Marítima,<sup>24</sup> e incorporación a los aviones Lockheed P-3C *Orion* del sistema SADI de INVAP<sup>25</sup>.

- Vehículos no tripulados para ser empleados por la Infantería de Marina, como también desde unidades de la Flota de Mar.

### **Fuerza Aérea**

- Continuar con el programa avión FMA IA 63 Pampa con el objetivo de alcanzar 24 unidades al estándar III. En el marco de este programa, debe incrementarse el valor de combate del IA-63 para misiones de apoyo cercano y defensa de zonas.

- Modernización del IA 58 Pucará como avión de vigilancia, control y reconocimiento e inteligencia, denominado ahora Fénix,<sup>26</sup> aumentando también su valor de combate e incorporando sistemas FLIR e incluso el mismo SADI de INVAP. Eventualmente volver a fabricarlo en serie, modernizado y repotenciado.

- Culminación de la modernización de la flota de C-130 y eventuales aeronaves que se adquieran para completar la flota.

- Avión de entrenamiento primario, ya sea desarrollo propio o bajo licencia;

- Armamento lanzable<sup>27</sup>.

- Sistemas aéreos no tripulados para empleo estratégico y vigilancia a grandes alturas y distancias.

- Desarrollo de una aeronave de guerra electrónica, equipándola con los sistemas desarrollados por Fuerza Aérea.

- Radares de corto, mediano y largo alcance, fijos y móviles.

Esto es una simple enumeración de requerimientos de manera genérica, basado en una investigación realizada, tomando como base lo expresado en

---

<sup>23</sup> Propuesta de EMBRAER a la *Marinha* de Brasil para adaptar células del Grumman S-2 para operar con un radar *Erieye* de la firma sueca Ericsson o radar navalizado EL/M-2022 de la israelí Elbit.

<sup>24</sup> INVAP ha participado en la modernización de uno de los aviones de vigilancia B-200 M, reemplazando los radares Bendix RDR 1500B, por un radar de apertura sintética o SLAR, producido por la citada empresa con resultados positivos, muestra del nivel alcanzado en el país en este tipo de tecnologías. Ver Piñeiro Luis: "La modernización de la Defensa Argentina" Disponible en: <https://www.defensa.com/especial-modernizacion-defensa-argentina/modernizacion-defensa-argentina> Consultado 1 de febrero de 2020.

<sup>25</sup> consistente en una plataforma de uso múltiple que puede servir para reconocimiento, detección e identificación de un buque, de un naufrago o de una balsa, por ejemplo. Al tener cámaras térmicas, cualquier diferencia de temperatura de un grado que haya entre dos puntos ya es un blanco. Entrevista al contraalmirante César Duveaux. Entrevista a César Duveaux. Disponible en: <http://www.unsam.edu.ar/tss/la-industria-de-defensa-trae-mucha-innovacion-tecnologica/>. Consultado 31 de enero de 2020.

<sup>26</sup> Piñeiro, Luis: "Adiós Pucará bienvenido al novedoso IA 58 Fénix en la Fuerza Aérea Argentina". Disponible en <https://www.defensa.com/argentina/adios-pucara-bienvenida-novedoso-ia-58-fenix-fuerza-aerea>. Consultado el 1 de febrero de 2020

<sup>27</sup> Existen varios desarrollos, la Dardo II, es un arma inteligente stand off, de 250 a 400kg, guiadas por GPS, destinadas a batir blancos ubicados a 100/150 km de distancia, el desarrollo Dardo II C contaría con un motor de diseño nacional, así como otras mejoras en materia de aviónica, electrónica y software.

medios especializados<sup>28</sup>, lo que nos permite inferir la existencia de un “mercado” potencial, en el país y con posibilidades de ser exportado, tanto en bienes como en servicios.

## VI. ¿Qué puede ofrecer la industria argentina de defensa al desarrollo nacional?

En su momento, quien fuera el creador e impulsor de Fabricaciones Militares, General de División Manuel N. Savio, previó una estructura de carácter autosuficiente. El organismo citado no solo produciría equipamiento militar, sino también de uso y aplicación civil. Este modelo permitió que las sociedades controladas por Fabricaciones Militares, dedicados al mercado civil, generaran recursos propios para sostener las fábricas de equipo militar, además de promover el desarrollo industrial del país.

En el marco de esta propuesta, consideramos que el complejo de entidades destinadas a la producción para la defensa está en capacidad de ofrecer una amplia gama de bienes y servicios para el mercado civil y, por otro lado, impulsar nuevamente el desarrollo industrial y tecnológico del país.

- Las empresas CINAR y ARS, están en capacidad de brindar muchas soluciones civiles, especialmente ante la necesidad urgente de reemplazar gran parte de la flota pesquera argentina, con una edad promedio de 45 años. Estamos hablando de un negocio de más de U\$S 1500 millones<sup>29</sup>. Será clave una legislación de fomento e impulso a la marina mercante nacional e industria naval. En el caso particular de ARS, existe un importante potencial para producir turbinas para plantas de generación hidroeléctrica, componentes de centrales nucleares y elementos para grandes obras viales. ARS puede brindar soluciones a costos razonables y sólidas alianzas con empresas líderes pueden generar la posibilidad de abrir mercados externos. El objetivo es impedir repetir la excesiva dependencia del Estado en cuanto a pedidos. La diversificación y orientación al mercado externo son elementos que garantizarán la continuidad de las empresas citadas y potenciar capacidades existentes.

- Fabricaciones Militares, tiene instalaciones aptas para poder llevar a cabo importantes trabajos para el sector civil. El creciente negocio de las industrias minera y petrolera, demandan insumos y equipos diversos, entre ellos explosivos, y especialmente para el ámbito petrolero, producir equipos de perforación, *workover*, *pulling*, etc. Además de la producción de vagones, reparación y modernización de la enorme flota que todavía existe arrumbada en playones ferroviarios. Tampoco debe olvidarse el potencial en materia de industria química. Por el decreto 104/2019 es una Sociedad del Estado y está organizada en Unidades de Negocio. En 2017 se tomó medidas destinadas a reducir el déficit que pasó de \$ 2.000 millones a \$ 600 millones para 2019<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> *Revistas Defensa y Seguridad MERCOSUR* (Buenos Aires, Argentina) y *Revista Defensa*. (Madrid, España).

<sup>29</sup> Lerena, Cesar: “El Gobierno Federal debe avalar los créditos para renovar la flota pesquera nacional”. Disponible en <http://palsur.com.ar/nota/458/el-gobierno-federal-debe-avalar-los-creditos-para-renovar-la-flota-pesquera-nacional>. Consultado 10 de enero de 2020.

<sup>30</sup> Dinatale, Martin: “El Gobierno dejará de subsidiar a las tres grandes empresas que producen equipamiento militar”. Disponible en <https://www.infobae.com/politica/2018/12/17/el-gobierno-dejara-de-subsidiar-a-las-tres-grandes-empresas-que-producen-equipamiento-militar/> Consultado 10 de enero de 2020.

• FADEA, tiene su potencial en materia de mantenimiento para aeronaves, reparaciones, construcción de componentes, además de producir aeronaves livianas. El creciente mercado de aerolíneas *low cost* genera posibilidades para el área de mantenimiento, que se puede ver potenciado con los talleres de mantenimiento de la Fuerza Aérea. Estas capacidades no deben competir con el sector privado. La empresa en 2015 contaba con una plantilla de 1.500 empleados, \$ 1500 millones en déficit, para llegar en 2018, a tener 870 empleados y reducir el déficit operativo a 350 millones de pesos. Los costos de la empresa bajaron \$338 millones en el 2015 a 189 millones en 2018. En el año 2015 las ventas por fuera del Estado eran de \$13,5 millones. En 2018 treparon de \$220 millones y tras una serie de acuerdos con empresas de transporte aéreo como de ingeniería, le permite contar con un interesante mercado de mantenimiento y reparación<sup>31</sup>.

El complejo industrial propuesto precisa estrechos lazos con organismos de investigación y desarrollo, no solo CITEDEF, sino con universidades públicas y privadas, socios internacionales y nacionales, que puedan cooperar en programas de fortalecimiento tecnológico de beneficio mutuo. Al respecto el comodoro Luis Dávila consideró que

CITEDEF puede complementarse mutuamente con el INTI, INTA, FAdEa, la CONEA y la CONAE, actuando como coordinador, de modo de disponer en el país de un sistema de fácil acceso por parte de los entes de I+D de las FFAA, así como de la industria privada nacional para procesos de re-ingeniería de todo tipo de productos y para ensayos de materiales y equipos que les posibiliten ser homologados bajo normas nacionales e internacionales y competir en todo el mundo. Hoy esta es una capacidad inexistente en nuestro país pero imprescindible para poder competir a nivel internacional, ya que para la homologación de los productos el equipamiento de ensayos debe estar previamente certificado. Los bancos de ensayos y casi todos los medios necesarios están distribuidos en diferentes organismos, pero ninguno dispone de la totalidad de ellos y muchos no están actualmente en condiciones de ser aplicados con tales fines<sup>32</sup>.

La sostenibilidad del complejo industrial de defensa debe tener en cuenta que para la venta de bienes y servicios de defensa es indispensable contar herramientas como marketing, estructuras de comercialización, logística y herramientas financieras conocidas y aptas para otorgar créditos para el acceso a los bienes y servicios que se ofrezcan. En su momento, en el año 2000, el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, en el marco de los Simposios de Producción para la Defensa, generó un importante diálogo con expertos, industriales y cámaras empresarias. En este contexto nacieron los Planes Directores Estratégico Conjunto o PDEC (por US\$ 2340 millones por diez años) y el Programa de Obtención, Modernización y Recuperación de Vehículos o POMRV (US\$ 1300 millones en quince años). En ambos programas se perseguía el beneficio de la economía de escala, estandarización de equipamiento, como los vehículos, con el objetivo de bajar costos y el máximo aporte de la industria nacional. En su momento dichos planes tenían previsto crear 28.000 puestos de

---

<sup>31</sup> Ídem.

<sup>32</sup> Op. Cit. nota 12.

trabajo. Este ejemplo pone en evidencia el efecto de la industria de defensa en el desarrollo industrial y tecnológico del país<sup>33</sup>.

### **VII. Reflexiones finales**

Para la República Argentina el sector industrial-tecnológico militar ha sido el vector fundante de su industria básica y de gran parte de los productos tecnológicos más avanzados que logró generar la industria nacional. Retomando a Jorge Sábato (1968) deberíamos reemprender la tarea de planificar y coordinar una relación virtuosa entre el Estado, la estructura productiva y la infraestructura científica tecnológica para volver a contar con capacidades tecnológicas perdidas y un mínimo de autonomía estratégica tecnológica-militar en términos fácticos. Insistimos en que es imprescindible aprender de los errores del pasado para no volver a recorrer caminos sin destino, no sólo por el tiempo invaluable que se perdería sino también porque los recursos con que se cuentan son escasos y hay que maximizarlos. Una eficiente organización y gestión tecnológica e industrial serán prioritarias para darle sustentabilidad económica al complejo industrial militar y de esta forma apreciar un necesario y concreto renacimiento del sector.

Estamos plenamente convencidos que su estímulo no solo contribuirá a la seguridad de la Nación, sino también a impulsar el desarrollo y generación de millares de empleos, que pueden beneficiar especialmente a numerosas PYMES.

---

<sup>33</sup> Prieto, José María. "La producción para la defensa en la Economía Nacional Argentina" *Revista de la Escuela Superior de la Fuerza Aérea*, n°214, Buenos Aires, 2003.

## Referencias bibliográficas

- Acuña, Marcelo, Runza Ricardo (2006). *Hacia la modernización del sistema de defensa argentino*, Buenos Aires, Altamira.
- Bak, Débora Ianina (2013). La privatización de Industrias para la Defensa: el caso de la Dirección General de Fabricaciones Militares. Cuaderno N° 12 de Polipub.org. Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/cuadernos%20de%20polipub%20numero%20125.pdf>
- Benedetti, Gastón (2015). Desarrollo industrial y empresa pública: el caso del Astillero Río Santiago. Universidad Nacional de Quilmes, disponible en: [https://www.aesial.com/uploads/1/1/2/4/11241421/vi\\_jhis\\_benedetti.pdf](https://www.aesial.com/uploads/1/1/2/4/11241421/vi_jhis_benedetti.pdf)
- Círculo Militar (1996). *Primeras Jornadas sobre Defensa Nacional*. Biblioteca del Oficial. Vol 770, Buenos Aires.
- Da Ponte, Aureliano (2016). Modelos de gestión industrial en Defensa: aportes para un enfoque sistémico. Disponible en: [http://www.enabed2016.abedef.org/resources/anais/3/1465915175\\_ARQ\\_UIVO\\_daPONTE\\_Aureliano\\_2016\\_AT1\\_MODELOSDEGESTIONINDUSTRIALENDEFENSA.pdf](http://www.enabed2016.abedef.org/resources/anais/3/1465915175_ARQ_UIVO_daPONTE_Aureliano_2016_AT1_MODELOSDEGESTIONINDUSTRIALENDEFENSA.pdf)
- Dinatale, Martin (2018): “El Gobierno dejará de subsidiar a las tres grandes empresas que producen equipamiento militar” Disponible en <https://www.infobae.com/politica/2018/12/17/el-gobierno-dejara-de-subsidiar-a-las-tres-grandes-empresas-que-producen-equipamiento-militar/>
- Lidell Hart, B.H. (1967). *Strategy*. New York, USA. Meridian Books.
- Montserrat, Ximena (2013). Período de auge y desmantelamiento de la industria militar argentina. Documento de Trabajo N°17 Escuela de Defensa Nacional. Buenos Aires, Argentina
- Krieger, Mario (comp.) (2009). *Estado, Políticas y Gestión Pública. En tiempos del bicentenario*. Buenos Aires, Fundación Unión.
- Lerena, Cesar: (2019) “El Gobierno Federal debe avalar los créditos para renovar la flota pesquera nacional” Disponible en <http://palsur.com.ar/nota/458/el-gobierno-federal-debe-avalar-los-creditos-para-renovar-la-flota-pesquera-nacional>
- Neves, Juan Carlos (2002): La producción para la defensa, Situación y posibilidades. Documento de Trabajo. Armada Argentina.
- Ocón, Alfredo Leandro y Da Ponte, Aureliano (2016). *Industria y Defensa. Economía Política, pensamiento estratégico y autonomía tecnológica*. Buenos Aires, Argentina. Editorial 1884 del Círculo Militar.
- Pagliario, Francisco Martin (2012) *Hacia la recuperación nacional de la producción industrial para la defensa*. Buenos Aires. Editorial Dunken.
- Piñeiro Luis (2016): “La modernización de la Defensa Argentina” Disponible en <https://www.defensa.com/especial-modernizacion-defensa-argentina/modernizacion-defensa-argentina>.
- “Adiós Pucará bienvenido al novedoso IA 58 Fénix en la Fuerza Aérea Argentina” Disponible en <https://www.defensa.com/argentina/adios-pucara-bienvenida-novedoso-ia-58-fenix-fuerza-aerea>.
- Prieto, José María (2003). “La producción para la defensa en la economía nacional argentina” en *Revista de la Escuela Superior de la Fuerza Aérea*, n°214, Buenos Aires,

- Rougier, Marcelo, Odisio, Juan, Racanello, Mario, y Sember, Florencia (2016). *Los desafíos del Estado emprendedor. El Polo Tecnológico Industrial para la Defensa*. AESIAL. Documento de Trabajo nro. 4. Facultad de Cs. Económicas (UBA). Buenos Aires, Argentina. Disponible en: [https://www.aesial.com/uploads/1/1/2/4/11241421/dt\\_aesial\\_polo.pdf](https://www.aesial.com/uploads/1/1/2/4/11241421/dt_aesial_polo.pdf)
- Russo, Cintia (2008). Trayectoria de una empresa del estado: Astilleros Río Santiago *XXI Jornadas de Historia Económica Asociación Argentina de Historia Económica* Universidad Nacional de Tres de Febrero, Caseros (Buenos Aires) 23 al 26 de septiembre de 2008.
- Rodriguez, Santiago Juan (2011). “Fabricaciones Militares. Recuperando Industrias Estratégicas” en *Defensa y Seguridad* n°59, enero – febrero 2011, pág. 30-33.
- Sábato, Jorge; Botana, Natalio (1968). La ciencia y la tecnología en el desarrollo futuro de América Latina. *Revista de la Integración* N°3, Buenos Aires, Argentina.
- Sciola, Brigadier (R) (2014). “La industria aeronáutica”. Buenos Aires, inédito, *Centro Aeronáutico de Estudios Estratégicos*. Documento de Trabajo, Universidad Nacional de Quilmes.
- Suárez Saporano, Jorge Alejandro (2007). *La producción para la Defensa. Propuestas para el siglo XXI*. *Revista Defensa y Seguridad* N°36 Abril/Mayo 2007. Buenos Aires, Argentina.

### **Documentos oficiales**

- Ley 12.709 Dirección General de Fabricaciones Militares.
- Ley 18.594 creación de TANDANOR SA.
- Ley 19.550 T.O. de Sociedades Comerciales.
- Ley 20.705 de Sociedades del Estado.
- Ley 23.554 de Defensa Nacional
- Ley 24.441 de Fideicomiso
- Ley 24.467 de Pequeña y Mediana Empresa
- Ley 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas.
- Ley 25.248 de Leasing
- Ley 26.005 de Consorcios de Cooperación,
- Decreto N° 10 627/52 de creación de Astilleros y Fábricas Navales del Estado.
- Decreto N° 84/2014 creación de Fabrica Arg. de Aviones Brig. San Martín S.A.
- Decreto N° 307/2017 de estatización de TANDANOR.
- Decreto N° 703/2018 de Directiva Nacional de Defensa Nacional.
- Decreto N° 104/2019, de Transformación de la Dirección Gral. de Fabricaciones Militares en Sociedad del Estado.

### **Entrevistas**

- Comodoro (R) Ingeniero Luis Dávila. Buenos Aires, 7 de febrero de 2020.

## **Política Exterior y Política de Defensa del Frente de Todos:**

apuntes para una inserción internacional en  
tiempos convulsos e inciertos<sup>1</sup>

Emilse Eliana Calderón<sup>2</sup>

### **I. Introducción**

Al momento de escribir estas líneas, el gobierno del Frente de Todos encabezado por Alberto Fernández se encuentra transitando sus primeros dos meses de gestión. Internacionalmente son tiempos convulsos e inciertos. Ya nada es lo que fue y lo que será muy difícilmente se puede avizorar. La esperanza de un mundo multipolar de mediados de la primera década del 2000 parece haber quedado atrás y la impronta del juego internacional requiere de estados que se desenvuelvan con prudencia, pero activamente en defensa de sus intereses.

En términos muy generales, a nivel global existe una situación de bipolaridad, obviamente que con connotaciones distintas a la de la guerra fría, pero con una rivalidad intensa entre Estados Unidos y China. La misma se expresa en la confrontación comercial y tecnológica y en un ambiente de creciente incertidumbre en función de la lógica de conflictividad ligada a los ataques cibernéticos. Por otra parte, a nivel subregional, en un ambiente político-ideológico mayoritariamente de centro-derecha que, entre otras cosas, desactivó la Unión de Naciones de América del Sur como mecanismo de diálogo político, se puede apreciar cómo los escenarios de inestabilidad y crisis se multiplican. Tales escenarios son fácilmente identificables en Chile y Bolivia pero también se replican bajo diversos formatos como en el caso del estallido que vivenció Ecuador en el mes de octubre de 2019, en la intención de llevar a juicio político al presidente en Paraguay durante ese mismo año, así como en la clausura del Parlamento en Perú. Además, las condiciones para desarrollar las relaciones con Brasilia, contraparte de Buenos Aires más importante en las cuestiones

---

<sup>1</sup> Parte de las líneas de análisis sobre las gestiones kirchneristas y macrista presentes en este escrito (apartado 1 y 2) se tomaron del artículo publicado por la autora en 2018, titulado "La defensa argentina del siglo XXI: del activismo subregional al globalismo relativo", en la revista Política y Estrategia de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile (número 131, ISSN 0716-7415, enero-junio).

<sup>2</sup> Doctora en Relaciones Internacionales. Docente de la Universidad Nacional de Rosario e Investigadora asistente del CONICET. Correo electrónico: emilsecalderon@hotmail.com

estratégico-militares junto con Chile, pueden por primera vez en muchos años no ser precisamente las más propicias.

Por lo tanto, para un país como Argentina, el margen de maniobra es realmente muy acotado. El avance exponencial de China y la fortaleza de Washington demandan un ejercicio de constante equilibrio, mientras que el ocaso de la marea rosa y la emergencia de una América del Sur como collage de escenarios en los que se entremezclan la violencia y la incertidumbre producto de la fragilidad político-institucional y la desigualdad económico-social estructural, también requiere de un accionar internacional hábil y con pericia.

Partiendo de la consideración de estas circunstancias y teniendo en cuenta que la vocación política del Frente de Todos es volver a mirar a la región en lo que respecta al quehacer internacional de Argentina como una de sus premisas basales, este breve ensayo busca dar un primer paso en la senda de la reflexión sobre la Política Exterior en lo concerniente a la agenda de Seguridad Internacional y, por ende, acerca de su relación con la Política de Defensa en el contexto actual y con miras al corto plazo.

## **II. La relevancia de la mirada interméstica como consideración de partida ineludible**

El deber ser de la Política Exterior de un Estado, en cualquiera de las dimensiones de las Relaciones Internacionales a la cual esté direccionada, está asociado a la búsqueda, satisfacción y resguardo del interés nacional en un contexto que se caracteriza históricamente por la anarquía y la incertidumbre en cuanto a los vínculos con el resto de los actores internacionales. Por ello, la incidencia de la variable sistémica sobre el diseño y la ejecución de dicha política pública deviene inobjetable. No obstante, en el caso de los países de la periferia del sistema internacional también resulta determinante el impacto de los condicionamientos domésticos al momento de delinear los trazos del desempeño externo del Estado. En este sentido, siguiendo a Acharya (1999) hay que considerar las tensiones que existen en esos países producto de los procesos de formación y mantenimiento de los regímenes políticos así como de una cohesión socio-política de las sociedades que suele ser limitada. De igual modo, entender que ambas situaciones se vinculan con la existencia de estados débiles surgidos de procesos de descolonización de los que no emergieron estructuras políticas viables y en los cuales primó un contexto de pobreza, subdesarrollo y escasez de recursos que limitaron las posibilidades de perseguir objetivos de desarrollo que aseguren la estabilidad doméstica.

En el caso de Argentina, la situación económica y social nacional actual es de extrema vulnerabilidad y, particularmente en lo que respecta al desempeño internacional del gobierno, obliga a poner el foco de atención en la búsqueda de apoyo externo para resolver la situación financiera vinculada a los vencimientos de la deuda. De este modo era de esperar, y casi una obviedad, que las primeras incursiones en la arena internacional estuvieran dedicadas al tratamiento de estas cuestiones al tiempo que la agenda externa de Defensa no estuviese dentro de las urgencias del gobierno.

No obstante, prácticamente desde el retorno de la democracia, se identifican dos grandes problemáticas estructurales que atraviesan al sector de Defensa en Argentina. Incluso, se pueden señalar varias líneas de continuidad y puntos de contacto entre el discurrir de las gestiones kirchneristas y macristas dado que ninguna de las dos modificó la situación de la Defensa que se presenta como muy compleja y poco promisorias. Al respecto cabe recordar que la Política de Defensa

es la política pública en la cual encuentra sustento el comportamiento externo del Estado en la dimensión estratégico-militar de las Relaciones Internacionales. De este modo, tales problemáticas estructurales deben ser tenidas en consideración en tanto se erigen en condicionamientos domésticos con respecto al accionar internacional del gobierno de A. Fernández en lo que respecta al área de la Seguridad Internacional.

Para comenzar, la dificultad más notoria y por ende sencilla de identificar, es la deuda en torno a las capacidades materiales de las Fuerzas Armadas que se ha tornado crónica y conjuga el otorgamiento de un porcentaje ínfimo del presupuesto destinado a las inversiones en sistemas de armas y demás recursos materiales, con la vigencia de los criterios propios del siglo XX con relación a la organización de la institución militar así como de su estructura y funcionamiento. Con relación a esto, la gestión kirchnerista no logró subsanar lo que se suele catalogar sin ambages como una situación de indefensión, más allá de haber gestionado un instrumento de planificación como el Plancamil. Mientras que el macrismo, pese a sus declaraciones sobre la necesidad de recuperar las capacidades de las Fuerzas y sus varios anuncios sobre planes de adquisiciones, tampoco contó con una planificación certera y tangible. Incluso, independientemente de la valoración que nos merezcan, se dejaron de lado varios proyectos relativos a la industria de Defensa gestionados en los años anteriores, sin alternativas a la vista.

La segunda problemática estructural que se puede observar es la dilución de la misión principal de las Fuerzas Armadas frente al ejercicio asiduo y la jerarquización de las tareas secundarias. En cuanto a esto, tanto el kirchnerismo como el macrismo tomaron decisiones que, pese a sus diferencias, se mantuvieron al margen de acciones para revertir esa situación e, incluso, consolidaron dicha problemática como una tendencia. De este modo, ambos gobiernos profundizan el empleo fronteras adentro de las Fuerzas Armadas bajo el formato de participación en operaciones de seguridad interior y en tareas de apoyo a la comunidad nacional. Y en este punto merece una mención especial en función de su gravedad, la modificación introducida por el Decreto 683 del gobierno de Cambiemos sobre la posibilidad de que las diferentes operaciones militares puedan condicionar el equipamiento, la doctrina, el entrenamiento y la estrategia de las Fuerzas Armadas (2018, artículo 3).

Consecuentemente, con relación a estas problemáticas estructurales que aquejan al sector, caen en saco roto tanto la promesa del kirchnerismo sobre el regreso del Estado en la conducción de la Defensa como parte constitutiva de la vida política de la Nación, pese a sus logros institucionales y formales, como así también la auspiciosa retórica pro Fuerzas del macrismo que postuló la revalorización de la institución en la democracia como un elemento central para alcanzar los objetivos de su gobierno. Asimismo, es importante tener presente la vigencia y el impacto de tales problemáticas porque, independientemente del halo de incertidumbre y dudas que sobrevuela la futura configuración de la política exterior en general y en lo que respecta a las cuestiones de seguridad internacional en particular, la única certeza que podemos tener es que la continuidad de ambas problemáticas va a obstaculizar cualquier intento por desplegar una política exterior en la dimensión estratégico-militar que mejore la inserción internacional de nuestro país a partir de la articulación de las Fuerzas Armadas como uno de sus instrumentos. Prueba de ello es el contraste que hubo durante el kirchnerismo y el macrismo entre la claridad que ambas gestiones tuvieron con respecto a su concepción sobre cuál debía ser el modelo de inserción

internacional y, por otro lado, la escasez de resultados positivos que obtuvieron ambos gobiernos con respecto al modo de estar en el mundo (Paradiso, 2007), incluso, pese a que las acciones que concretaron en materia de política exterior fueron pertinentes con ese modelo de inserción y estuvieron sustentados en los lineamientos externos de las políticas de defensa.

Por eso resulta necesario repensar los aciertos y errores de ambos modelos de inserción de cara a reflexionar cuanto menos sobre las premisas básicas que debiese recoger cualquier construcción alternativa de una estrategia de inserción para Argentina en la actual coyuntura internacional.

### **III. Aciertos y errores de un pasado reciente del cual aprender**

A muy grandes rasgos se puede observar que el kirchnerismo llevó adelante una estrategia de inserción sustentada en los lineamientos ideológicos instaurados por el autonomismo y en una percepción positiva del Estado enlazada a la superación de la situación de des-inserción producto de la coyuntura nacional acaecida en el 2001. Tal estrategia se basó en la identidad nacional de Argentina como un país en desarrollo y latinoamericano y que ponderó la integración subregional entendiéndola como una herramienta para contrabalancear los efectos nocivos del fenómeno de la globalización. Al mismo tiempo, dicha estrategia rechazó la política de seguidismo con relación a Estados Unidos y estuvo en consonancia con los lineamientos externos de la Política de Defensa. Ellos fueron la explicitación de la derogación de las hipótesis de conflicto con los países vecinos, la instauración de un modelo de Defensa defensivo, autónomo y cooperativo, con Sudamérica como área prioritaria de acción externa y la propuesta de reconstruir la industria de Defensa para ampliar en el mediano y largo plazo el margen de autonomía en el equipamiento de las Fuerzas (Libro Blanco, 2010).

Con respecto al macrismo, y también en términos generales, la estrategia de inserción partió de supuestos ideológicos que pone en valor únicamente los efectos positivos de la globalización así como las oportunidades que genera. Asimismo, se sustentó en una percepción del Estado positiva relacionada con el cambio aperturista, en función de la vuelta al mundo del país como producto de la desideologización de la política exterior. De este modo, la estrategia de inserción se construye de afuera hacia adentro y si bien se habla de tener relaciones maduras y sensatas con todos los países, el foco de atención está puesto en Washington y a partir de la recomposición de este vínculo se espera fortalecer el acercamiento a las potencias de Europa occidental e Israel en particular. Esta estrategia de inserción también estuvo en consonancia con los lineamientos externos de la Política de Defensa sustentados en una continuidad tácita de la derogación de las hipótesis de conflicto y del modelo defensivo, pero instalando un alineamiento con respecto a la visión de Washington sobre la Seguridad Internacional en la subregión que se evidenció en la centralidad que se le dio al combate contra el narcotráfico, en el diagnóstico realizado sobre el estado de la seguridad internacional en América del Sur y en el reposicionamiento de la arquitectura de seguridad continental por sobre los mecanismos de diálogo y cooperación subregionales y regionales (Ministerio de Defensa, 2018).

El caso es que ninguna de las dos alternativas, ni el regionalismo posneoliberal (Legler, 2013) ni el globalismo relativo, tuvieron resultados satisfactorios con respecto a la inserción internacional del país. Durante el kirchnerismo, el modelo de inserción se desplegó anclado en una retórica política de sobrestimación de las posibilidades de alcanzar una integración en Defensa en

América del Sur y en un vínculo en tensión con Estados Unidos, particularmente desde 2011, coherente con su discurso oficial confrontativo. Y frente a esta estrategia hay un conjunto de consideraciones que relativizan su pertinencia o, cuanto menos, obligan a repensar su impronta en términos más flexibles. Al respecto, pueden mencionarse: la fragilidad institucional que demostró tener del Consejo de Defensa Sudamericano y de la Unasur cuyos niveles de actividad más interesante estuvieron ligados a figuras presidenciales específicas, a un contexto político-ideológico particular y a un momento en la vinculación con Estados Unidos también especial; la ocurrencia de procesos de modernización y actualización de los sistemas de armas, con distintas intensidades, pero en todos los estados sudamericanos excepto en Argentina; la fluidez de los vínculos estratégicos-militares de Brasil y Chile con Washington durante los gobiernos de centro izquierda y la no generación de mayores grados de autonomía a partir de la postura confrontativa con Estados Unidos (Actis et al., 2017).

Por su parte, el macrismo giró estratégicamente en favor de las relaciones con Estados Unidos y si bien esto no implicó la reedición de los vínculos carnales que Argentina tuvo en los años noventa en función, entre otras cuestiones, de la aparición de otros jugadores globales de peso como China, se hizo caso omiso de los mecanismos e instrumentos de diálogo generados en el marco de la Unasur al tiempo que se decidió fortalecer el eje de cooperación en torno a las amenazas no tradicionales, particularmente la lucha contra el narcotráfico. Y en este caso la misma coyuntura subregional y nacional nos obliga a reflexionar sobre la conveniencia de ambos términos en que se planteó dicho giro estratégico de Cambiemos.

Por un lado, frente a escenarios como el de Chile y Bolivia, ¿quién no pensó contrafacticamente, cuanto menos, en que hubiese ocurrido si estuviese operativa Unasur como instancia de diálogo político subregional? Cabe recordar que la dinámica de vinculación materializada en la Unión logró desactivar varios escenarios de tensión en el pasado reciente. Por ello, es necesario reflexionar en torno al rol jugado por Argentina durante estos últimos años dado que tanto con su silencio como con muchos de sus pronunciamientos contribuyó a la parálisis y desarticulación de esa instancia de diálogo. Por otro lado, en cuanto a la coyuntura nacional, también parece atinado examinar los términos en los cuales se establece la cooperación en torno al combate del narcotráfico con Washington. Esto considerando que los preconceptos e intenciones de Estados Unidos con respecto a lo que puede y debe hacerse, distan mucho de la mirada que Argentina continúa teniendo con respecto al abordaje de esta problemática desde una perspectiva legal e institucional. Incluso, se distancia de una de las premisas basales del sistema de defensa argentino vinculado a la separación entre defensa y seguridad.

Consecuentemente, se puede aseverar tanto la falta de pertinencia que tendría intentar reeditar cualquiera de los dos modelos de inserción como, también, la necesidad de revisar la conveniencia y poner en valor las prácticas positivas que tuvieron los mismos, independientemente de sus fundamentos político-ideológicos.

## **VI. Apuntes para una inserción internacional en tiempos convulsos e inciertos**

Recuperando entonces los aciertos y errores de los modelos de inserción internacional propuestos durante las gestiones del kirchnerismo y del macrismo se podría suponer que el gobierno de A. Fernández debiese introducir una

propuesta externa que, en primer lugar, no desdeñe el valor de los mecanismos de diálogo y las herramientas de fomento de la confianza mutua subregionales. Ello en consideración del hecho de que América del Sur es el ámbito primario y natural de inserción de Argentina y de que, en la subregión, si bien existe una situación de paz interestatal en términos tradicionales, ciertos temas de la agenda de seguridad internacional poseen un potencial de desestabilización más que importante en virtud de sus características transnacionales. En sentido, además, hay que comprender que no todos los estados de América del Sur pasaron por el mismo proceso de construcción política y social acerca de la necesidad establecer una supremacía civil clara sobre las Fuerzas Armadas. De igual modo, tener en claro que ninguna de las instituciones castrenses sudamericanas quedó en una posición similar a la vivenciada por las Fuerzas Armadas argentinas y que, por ende, en ciertas coyunturas esta puede ser una variable con connotaciones negativas para tener en cuenta.

Al respecto, si se piensa más allá del golpe de Estado en Bolivia y de la participación de las Fuerzas Armadas así como de los Carabineros en la represión en Chile, es dable recordar la militarización de Quito frente a la inestabilidad de octubre del 2019, el referéndum propuesto por el gobierno uruguayo para que los militares tengan injerencia en la seguridad pública también en ese mismo año, así como el respaldo que las Fuerzas Armadas le dieron al presidente Vizcarra Cornejo en Perú para disolver el Congreso frente a su inminente decisión de inhabilitarlo en sus funciones. Y finalmente, en línea con esto y retomando la variable sistémica, no se debería pasar por alto la sugerencia que ofreció, en una suerte de carta abierta, el jefe del Comando Sur Craig Faller a los militares venezolanos en donde habla del rol esencial de la institución militar en la restauración de la esperanza (Infobae, 2019).

En segunda instancia, cualquier estrategia de inserción que diseñe el gobierno del Frente de Todos tiene que dar cuenta de la necesidad de desarrollar un vínculo no confrontativo y de diálogo con Estados Unidos. Para ello resulta esencial partir de la premisa de que Washington continúa siendo el poder hegemónico en el hemisferio con un despliegue estratégico-militar y de inteligencia por demás consistente y vínculos históricos con las instituciones castrenses. Este panorama muy difícilmente pueda modificarse en el corto y mediano plazo en virtud del ascenso de China como potencia global y de su presencia económico-comercial en la región de América Latina. De este modo, la posición de poder de Washington, independientemente de toda valoración, es un dato de la realidad que no se puede obviar pero que tampoco debe implicar hacer a un lado la consecución del interés nacional en lo que se refiere al modo de abordar las cuestiones de seguridad internacional respetando los criterios, la legalidad y las necesidades domésticas.

Por consiguiente, va a ser necesario desplegar una política exterior en cuestiones estratégico-militares prudente para no replicar decisiones como la acontecida durante el kirchnerismo con respecto a la instalación de la estación de observación espacial china en Neuquén, que claramente posiciona a Argentina en el tablero global de disputas entre Washington y Pekín y que va a demandar requerir de mucha habilidad política para evitar los daños colaterales producto de ese juego de poder.

No obstante, la prudencia política no necesariamente tiene que ser acompañada de la condescendencia. Y en este sentido, hay decisiones como las de involucrar a las Fuerzas Armadas en tareas que las aproxime siquiera al combate contra el narcotráfico, que no se pueden seguir desarrollando porque

sitúa a Argentina en una situación legal que, como mínimo, es poco clara dado que de antemano y por experiencias en otras latitudes se conoce que es una tarea cuyos resultados tienen un alto grado de ineficacia e ineficiencia y que entrañan peligros para nada despreciables vinculados al riesgo de corrupción de las Fuerzas. Asimismo, porque retroalimenta el segundo problema estructural que tiene la Defensa relativo a la preponderancia de las tareas subsidiarias por sobre la misión principal.

Finalmente, como tercer recomendación o premisa a tener en cuenta con respecto al diseño de una estrategia de inserción internacional, pensando específicamente en el vínculo con Brasil, en este caso la prudencia debería ser acompañada de una estrategia direccionada a buscar puntos de contacto y canales de comunicación con Itamaraty que puedan limitar o contener de alguna manera el personalismo del presidente Jair Bolsonaro. A primera vista, los dichos del mismo hacen pensar que puede peligrar el diálogo político de primer nivel desplegado desde hace treinta años y, también así, los acuerdos estratégico-militares alcanzados. En este contexto, bien podría pensarse en aprovechar a favor de Argentina la dinámica hemisférica triangular que surge de la convivencia con los intereses y comportamientos de Estados Unidos y Brasil. En este sentido, se presupone que Washington está cada vez más abocado a preservar sus posiciones de poder frente a los movimientos que realiza China en la región, mientras que Brasil se posiciona como el mejor alumno de D. Trump en América del Sur en las cuestiones políticas y estratégico-militares al tiempo que reconoce que Pekín, como afirmó Bolsonaro meses atrás, va a estar cada vez más presente en el futuro económico-comercial del país. De este modo sería conveniente que el gobierno de A. Fernández estuviese orientado en parte a dar cuenta de una posición lo más racional, medida y, en definitiva, confiable posible que lo distancie de J. Bolsonaro y que en el corto plazo pueda resultar atractiva para los norteamericanos en función de las posibilidades de promover mayores niveles de estabilidad a la subregión. A mediano término, por otra parte, y quizás en un escenario en el que D. Trump y J. Bolsonoro ya no estén más en el poder, puede que sea factible retomar un posicionamiento coordinado con Brasil para formar un eje cooperativo y de diálogo político que en tiempos como los actuales es tan necesario. Y en este punto es necesario retomar, por un lado, la idea de la prudencia como rectora del comportamiento externo, aunque diferenciándola de la condescendencia y, por el otro, la noción de una política exterior que pueda proyectarse en el tiempo en función de la consecución del interés nacional, pero a sabiendas de que se navegan aguas turbulentas en las que es necesario realizar concesiones y saber esperar.

## **V. A modo de cierre**

Considerando la transversalidad y el carácter estructural de las problemáticas que afectan al sector de Defensa y retomando la mirada intermística, es casi una obviedad concluir que todo ejercicio de reflexión acerca de las premisas que debiesen guiar el accionar internacional de Argentina en materia de Seguridad Internacional y Defensa, adolece de una proyección práctica, real y concreta, mientras persista el estado de indefinición, como ocurrió durante el kirchnerismo y siguió aconteciendo con el macrismo. En este sentido la planificación del instrumento militar desde una perspectiva integral y no solo pensando en la cuestión presupuestaria es un requisito ineludible. Ello a sabiendas de que, en última instancia, las variables sistémicas pueden comportarse y tener un impacto benigno o permisivo con respecto a la política exterior de los estados, como

ocurrió aproximadamente entre 2003-2004 y 2010 para el gobierno kirchnerista. Pero si no hay un acompañamiento de la política interna, en este caso ligado a la resolución de las problemáticas estructurales del sector, las posibilidades de aprovechamiento de ese contexto internacional favorable son reducidas y no pueden sentar las bases de una mejora en la inserción internacional que sea sostenible siquiera en el mediano plazo.

Por eso, para comenzar a dar vuelta la página en la historia de debacle de la Defensa Nacional en lo que respecta a sus causas profundas, no basta con superar las urgencias económicas y la tentación por parte de la dirigencia política de abordar únicamente los temas que hacen a la vida del Estado en función de su atractivo electoral. Es imprescindible también que esa misma dirigencia, en articulación con la academia especializada y los centros de estudios vinculados a los temas de Defensa, sean capaces de proponer y conducir un proceso dirigido a problematizar la agenda pendiente de este sector y que de alguna forma esté abierto y alcance de modo federal a la sociedad civil.

De este modo se estaría comenzando a transitar un camino hacia la Defensa que deberíamos tener en el largo plazo para, como dijo alguna vez el ex Ministro de Defensa de Brasil, Nelson Jobim, poder decir que no cuando queramos y poder defender lo que es nuestro si es necesario. Y esto a través de una política no ofensiva, operativa a través de unas Fuerzas Armadas que sean capaces de desplegarse en todo el territorio nacional, con capacidad de control y vigilancia sobre los recursos estratégicos y teniendo una chance de ser superiores frente a sus enemigos en un escenario de ataque externo. Es decir, con Fuerzas Armadas capaces de disuadir negando el acceso al territorio nacional o elevando al máximo posible los costos del agresor. Así, finalmente, se podría desarrollar una Política Exterior que en lo concerniente a la agenda de Seguridad Internacional tenga un contenido sustantivo y que se encuentre respaldado por una Política de Defensa consistente.

### Referencias bibliográficas

- Acharya, A. (1999). The periphery as the core: the third world and security studies. *Centre for International and Strategic Studies*, Occasional Paper number 28.
- Actis E., Busso A., Calderón, E. y Zelicovich J. (2017). De la permisibilidad a la restricción. Un análisis de la incidencia de los condicionantes sistémicos sobre la política exterior del kirchnerismo (2003-2015). *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, 125: 48-70.
- Legler, T. (2013). Post-Hegemonic Regionalism and Sovereignty in Latin America: Optimists, Skeptics, and an Emerging Research Agenda. *Contexto Internacional*, 2: 181-208.
- Paradiso, J. (2007). Ideas, ideologías y política exterior en Argentina. Recuperado de <http://www.funag.gov.br/biblioteca-digital/revistas-dep>

### Documentos oficiales

- Ministerio de Defensa (2010). Libro Blanco de la Defensa Nacional. Recuperado de: [https://www.files.ethz.ch/isn/157079/Libro\\_Blanco\\_de\\_la\\_Defensa\\_spanish.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/157079/Libro_Blanco_de_la_Defensa_spanish.pdf)
- Ministerio de Defensa (2018). Decreto 703. Recuperado de <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNorma/189076/20180731>
- Ministerio de Defensa (2018). Decreto 683. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/312581/norma.htm>

### Artículos de prensa

- Infobae (2019). La carta del jefe del Comando Sur de EEUU a los militares venezolanos: "Tienen un rol esencial en la restauración de la esperanza". Recuperado de <https://www.infobae.com/america/venezuela/2019/06/24/la-carta-del-jefe-del-comando-sur-de-eeuu-a-los-militares-venezolanos-tienen-un-rol-esencial-en-la-restauracion-de-la-esperanza/>



## Una relación compleja: Los argentinos y el territorio

Reflexiones en torno a la importancia de la conciencia territorial de los argentinos para pensar la política exterior hacia la Cuestión Malvinas

Gustavo Eduardo García<sup>1</sup>

### I. Introducción

El 2 de abril de 2022 se cumplirán cuarenta años del desembarco argentino en las Islas Malvinas, que dio inicio a la guerra que culminó con el fin de la dictadura militar y el retorno de la democracia en el país. Desde entonces, los diferentes gobiernos que se fueron sucediendo en el poder han intentado reconducir las discusiones por la soberanía sobre las Islas Malvinas y demás islas del Atlántico Sur con el Reino Unido de Gran Bretaña, a través de los canales diplomáticos.

Al mismo tiempo -quizás como efecto no querido- el estudio de los aspectos geográficos vinculados con el conocimiento del territorio nacional ha sufrido diferentes cambios. Ello se debe, entre otras cosas, a la crisis de los gobiernos militares y sus concepciones geopolíticas que fueron vistas como causante del conflicto bélico con los británicos pero que también casi nos lleva a la guerra con la República de Chile a fines del año 1978.

Por ello, a la hora explicar desde los ámbitos académicos sobre qué fundamentos se sustenta la posición argentina respecto a los archipiélagos australes y los espacios marítimos circundantes, no se puede negar la falta de conocimiento que la ciudadanía en general tiene sobre la importancia del territorio para el desarrollo presente y futuro del país. Como punto de partida, podemos decir que este desconocimiento, así como algunos prejuicios vinculados a los territorios en disputa, que se han instalado en el inconsciente colectivo, afectan a otras temáticas que son de especial interés para quienes estudiamos las Relaciones Internacionales. Nos referimos, por ejemplo, a las inquietudes sobre cuál a debería ser la política exterior argentina hacia los territorios irredentos e incluso aún más, qué papel debe cumplir el sistema de defensa nacional para

---

<sup>1</sup> Abogado y Licenciado en Ciencia Política (UNRC), doctorando en Relaciones Internacionales (UNR), Prof. Adjunto en cátedras de Derecho Internacional Público (UNSL), Derecho Internacional Privado (UNRC) y Seminario de Integración Regional (UNRC). Director (2019 – 2020) del Ateneo de Estudios Internacionales (AEI) de la Universidad Nacional de Río Cuarto, coordinador del Área Malvinas desde 2012. Correo electrónico: gustavo.garcia.arg@gmail.com

poder proteger los recursos naturales que nuestro país posee, no solo en territorio continental, sino en el extenso territorio marítimo e incluso proyectándonos sobre las grandes pugnas geopolíticas por venir como las vinculadas con la Antártida.

Por ello, el presente trabajo busca recuperar un concepto estudiado por la Geopolítica, pero que creemos es central a la hora de generar el debate democrático sobre la política exterior y de defensa. Nos referimos al término *conciencia territorial*. En efecto, ¿de qué hablamos cuando mencionamos la conciencia territorial? ¿Se circunscribe al reclamo por las Islas Malvinas o nos obliga a indagar sobre otros rincones de nuestro territorio no siempre relacionados o tenidos en cuenta por los analistas o el ciudadano común?

Como veremos, al adentrarnos en el análisis del concepto y lo que abarca, rápidamente nos damos cuenta de que por detrás de él se encuentra latente la concepción de *soberanía territorial*, término que no es divisible. Por ello, el abordaje se complejiza y se vincula con múltiples aspectos que hacen a la cultura argentina y que son determinantes para el logro de la tan ansiada recuperación de los territorios irredentos.

Es así que iniciaremos nuestro análisis haciendo una breve descripción de lo que puede entenderse por conciencia territorial para luego extender su significación, puntualmente, en la cuestión Malvinas. En este sentido, es necesario entender no sólo la historia del conflicto hasta el 14 de junio de 1982, sino también cómo el proceso conocido como *desmalvinización* -que se inició una vez terminada la guerra y que en cierta forma perdura en la actualidad- pudo jugar un papel importante.

Al mismo tiempo, trataremos de conocer las diferentes políticas llevadas adelante por el Estado Nacional en el último tiempo en pos de saber si no todo está perdido y qué rol pueden jugar las universidades a la hora de crear conciencia territorial entre la ciudadanía.

## II. Territorio y conciencia territorial

Existe en la actualidad una marcada preocupación en algunos sectores intelectuales y dirigentes de la sociedad argentina respecto a la escasa conciencia territorial de los argentinos. En este sentido, la por entonces presidenta de la Comisión de Legislación General del Senado de la Nación, Senadora Dra. Ada Iturriz de Cappellini manifestó en 2012 que:

“en la actualidad, una de las más preocupantes deficiencias que exhibe la cultura popular argentina, es la falta casi absoluta de conciencia territorial. Los argentinos de nuestros días, en términos generales, no poseen un conocimiento acabado acerca de la vastedad de nuestro territorio nacional, su extraordinaria diversidad, su maravilloso potencial, etc. (...) esta ausencia de conciencia territorial guarda directa relación con los principales problemas geopolíticos que, ya crónicos, aquejan a nuestro país (escasa población, pésima distribución geográfica de la misma, áreas despobladas, deficiente integración interregional, desarrollo regional asimétrico, etc.)” (Lagar, 2012)

De esta reflexión podemos derivar, en primer lugar, la explicación de por qué las políticas de defensa y las vinculadas con las relaciones internacionales del país sobre la temática que se pretende analizar suelen ser tomadas, en términos generales, con cierta indiferencia por parte de la sociedad argentina. Al mismo tiempo, nos permite rescatar el concepto de conciencia territorial a los fines de

reencausar las discusiones geopolíticas en tiempos de democracia. ¿Cómo generar una política sostenida a largo plazo sobre cuestiones como las de Malvinas o la Antártida sino existe un lazo real entre los argentinos y el territorio? Quizás la comprensión real de lo que debemos entender por conciencia territorial pueda ser de utilidad.

A los fines de una mejor comprensión acerca de qué podemos entender por conciencia territorial consideramos necesario desglosar, por un lado, la idea de conciencia y, por otro lado, la idea de territorio. A la primera la entendemos como la relación existencial entre el sujeto, agente del conocimiento y el objeto de referencia. Es también conocimiento exacto y reflexivo de las cosas (Enciclopedia Salvat, 2016, p. 836).

Por territorio debe entenderse el medio físico del que dispone el hombre, donde se asienta como población y en el cual el Estado ejerce su autoridad soberana. Alberga a las personas que conforman la población y, consiguientemente, también a las sociedades intermedias. Es en este ámbito donde el Estado ejerce su monopolio de la fuerza, dirime sus conflictos, busca el bien común y en resumen ejercita su soberanía. (Llerena y Ventura, p. 153). Geográficamente comprende al espacio aéreo, terrestre continental y al espacio marítimo.

De esta manera, y entrando de lleno al concepto de conciencia territorial, la misma puede ser definida como “un don de convergencia entre los determinantes históricos y los conocimientos geográficos en el plano de la realidad, y que se manifiesta como una expresión de la madurez espiritual de un pueblo, cuando se ha formado una conciencia nacional en el marco del Estado-Nación” (Daus, 1978, p. 169).

Es así que el concepto hace referencia a la necesidad de la Nación de contar con un territorio determinado. Es de destacar que ese territorio es un elemento fundante del Estado como institución política primigenia legada por la Revolución Francesa, el cual incorpora como otro elemento fundamental a la Nación.

Al ser la conciencia territorial una derivación de la nacional, tanto una como otra presuponen la existencia de un ser territorial y otro nacional. De este modo, “la conciencia territorial dice que este ser debe contar con un territorio, con ‘este territorio determinado para esta nación determinada’. Este imperativo se basa en que, si el territorio debe ser, es porque es necesario para este valor necesario que es la nación” (Mosquera, 1994, p. 43).

Así, el mencionado autor concluye que la conciencia territorial debe entenderse como

“una profunda comprensión inteligente y racional, que liga al hombre con la naturaleza de su territorio, al que por ocuparlo conoce adecuadamente y lo identifica con realidad y emoción como su suelo patrio. Por él se siente un entrañable amor, porque es una heredad patrimonial irrenunciable, inextinguible e indeclinable, porque allí descansan sus muertos; y por qué en él trabaja y participa de sus realizaciones, y por el que está dispuesto a sacrificarse hasta morir en su defensa” (Mosquera, 1994, p. 57).

Ahora bien, en doscientos años de historia, ¿de qué manera hemos construido los argentinos nuestra conciencia territorial? En ese caso, ¿qué características tendría? El devenir nacional a lo largo de su corta historia se ha caracterizado por la conformación de un núcleo territorial ampliamente

integrado y desarrollado que contrasta con zonas vacías o desérticas con escasa población. En Argentina se visualizan diferentes “conciencias territoriales”, de carácter regional, más no una conciencia territorial de carácter nacional.

Por otra parte, resulta interesante entender la complejidad de construir la conciencia territorial de un país tan extenso como la Argentina, especialmente en relación a zonas tan poco pobladas y tan recientemente incorporadas al Estado nacional como lo es la Patagonia.

Por ello, en primer lugar, las cuestiones antes mencionadas nos llevan a la necesaria reflexión sobre la relación que históricamente tuvimos los argentinos con nuestro territorio y de qué manera diferentes discursos en relación al tema se han instalado en la cultura popular y política de nuestro país.

Justamente, las discusiones en torno a la importancia del territorio ya las podemos encontrar en el nacimiento mismo del Estado argentino. De allí que el escritor y pensador Arturo Jauretche considerase como una de las “zonceras” más importantes de la historia nacional a la afirmación de vertiente sarmientina de que “el mal que aqueja a la Argentina es la extensión territorial”.<sup>2</sup> En diferentes pasajes el autor destaca que, con pocas excepciones: “en ningún país ha regido como principio que la extensión en sí se considere un mal: al contrario, el principio ha sido el inverso, pues el mal consiste en la falta de extensión (...) Solo nosotros los argentinos, hemos incorporado la idea del achicamiento como un bien necesario en nuestra política territorial” (Jauretche, 2003, pp. 33-34)

De esta manera, a partir de afirmaciones como esta, instaladas en el inconsciente de los padres fundadores, se buscó construir una civilización “a la europea”, y donde el extenso territorio constituía un escollo importante. Siguiendo a Jauretche, “estorbaban el desierto, las montañas gigantescas, las selvas impenetrables, los ríos indominables, mientras una parcial extensión del territorio, la de la ‘pampa húmeda’, ofrecía la fácil perspectiva de una rápida creación de Europa en América, o mejor dicho, de una prolongación de Europa sobre ella.” En este sentido, y desde esta óptica, Malvinas fue considerado por la elite política nacional y por parte de la sociedad argentina como un territorio más, de un país al que le sobraba territorio (Jauretche, 2003, pp. 35- 39).

En oposición a esta concepción se encuentran los sectores vinculados al nacionalismo- entre los que podemos encuadrar al propio Jauretche -quienes pusieron un especial énfasis en recalcar la importancia del territorio como elemento objetivo y constitutivo de la Nación. De una manera u otra, ambas cosmovisiones han marcado a la cultura argentina e influido de diferente manera en los decisores de la política exterior.

Por ello, resulta necesario analizar cuáles serían los principales escollos que impiden la conformación y desarrollo de una verdadera conciencia territorial en los argentinos. En realidad, son varios los factores que deben ser tenidos en cuenta.

En primer lugar, como mencionamos más arriba, podemos mencionar a “la enorme extensión del territorio argentino”, considerada ahora en términos objetivos y no como un factor negativo. La superficie del territorio argentino es de 3.761.274 Km<sup>2</sup>- tierras emergidas- de los cuales 2.791.810 Km<sup>2</sup> corresponden al Continente Americano; 969.464 Km<sup>2</sup> al Continente Antártico (incluyendo las Islas Orcadas del Sur) y las Islas australes (Georgias del Sur y Sandwich del Sur). De este modo la República Argentina ocupa, en relación a su extensión territorial,

---

<sup>2</sup> Esta zoncera se deriva de “la madre que las parió a todas” como lo fue “civilización y barbarie”, también herencia del pensamiento de Domingo F. Sarmiento.

el cuarto lugar entre los países americanos (después de Canadá, Estados Unidos y la República Federativa del Brasil) y el séptimo a nivel mundial.

Es claro que mientras mayor es la extensión territorial de un Estado más difícil resulta la constitución de un conocimiento acabado de sus características – recursos naturales, culturas, climas, etc.- lo que impediría la conformación de la conciencia territorial nacional.

En términos históricos, la conformación territorial de la Argentina actual se consolida luego de 1880 con la denominada “Campana del Desierto” comandada por Julio A. Roca, que incorpora al joven Estado los territorios de la Patagonia - ubicados al sur de La Pampa- y del norte argentino, tras la llegada a la línea del Río Pilcomayo. Acompañando estos hechos se inician las tareas tendientes a la delimitación territorial de la Argentina con Chile -Tratado de límites de 1881-, los que son puestos en tela de juicio por una nueva corriente de opinión que los cuestionó por considerarlos lesivos para el interés patrimonial de la nación (Mosquera, 1994, p. 59).

Este problema de la extensión territorial se profundiza aún más ante la deficiente interrelación entre las regiones, la que se viene dando desde la creación del Virreinato del Río de la Plata. Actualmente, además se destacan los problemas de circulación caminera, ferroviaria e hidrovías; problemas energéticos, falta de políticas de desarrollo, etc., que impiden llegar a la ansiada integración nacional.

El segundo aspecto que atenta contra la conformación de una conciencia territorial nacional es la “ausencia de conciencia marítima”. Por ella debe comprenderse no sólo el conocimiento de las diferentes áreas marítimas -Mar Territorial, Zona Contigua y Zona Económica Exclusiva- sino también sobre la Plataforma Continental, donde abundan cuantiosos recursos naturales, entre ellos el petróleo y el gas. Sobre los avances en la extensión de esta última volveremos más adelante.

Los argentinos nos hemos presentado como un país indiferente al mar, principalmente en razón de haber conformado nuestra cultura económica alrededor de un modelo agroexportador. Así, el desarrollo a fines del siglo XIX de la agricultura nacional iguala al de la ganadería; la inmigración luego de la pausa de 1890 siguió con ritmo creciente; el movimiento mercantil fue extraordinario; las vías y medios de comunicación terrestres se densificaron cada día más; los capitales foráneos afluyeron en concordancia con el aumento de la riqueza de producciones del país. En todos estos aspectos de la vida nacional está presente la influencia del mar como nexos externos de los países de donde provenían las corrientes humanas y las mercaderías y hacia los que se destinaban nuestras exportaciones. Sin embargo, la falta de políticas concretas por parte de la dirigencia nacional terminó por impedir el control efectivo de los mares (Atencio, 1994, p. 255).

De esta forma se dejan de lado los beneficios que brinda la actividad ictícola, la que incluso hace que nuestro mar territorial esté considerado entre los más productivos del planeta. Ello sin dejar de mencionar que la del Atlántico Sur constituye la última reserva ictícola existente en el mundo.

Un tercer aspecto a tener en cuenta y que dificulta a los argentinos formar una conciencia territorial es la “escasa población” existente en el país. Con una población aproximada de más de 45 millones (PopulationPyramid.net, 2020), la Argentina se ubica en el puesto 32 entre los países del mundo, con una densidad media de 14,4 habitantes por km<sup>2</sup>, sin considerar el territorio reclamado en la Antártida e islas del Atlántico Sur, concentrándose un 33 % de la población total en el área metropolitana de Buenos Aires, el que sumando las provincias de

Córdoba, Buenos Aires y Santa Fe llega al 60 % de la población total, ocupando un 22 % del territorio total.

A su vez, la Patagonia se presenta como la región con menor densidad de población del país, aunque existe una tendencia que está llevando a un aumento del crecimiento demográfico en relación con el censo del año 2001, especialmente en las provincias de Santa Cruz -39,1%-, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur -25,8 %- y Chubut -23,2%- (INDEC, 2010).

De acuerdo con los datos arriba constatados podemos observar que nuestro país presenta una escasa densidad poblacional y una irregular distribución de sus habitantes a lo largo y ancho del territorio nacional, siendo la región patagónica una de las más significativas en este sentido. Estas características se mantienen desde el nacimiento de la Argentina como Estado.

Al respecto, diferentes han sido las políticas que se han planteado a lo largo de nuestra historia para contrarrestar esta tendencia, destacándose aquella que desde mediados del siglo XIX y hasta principios del siglo XX fomentó las oleadas inmigratorias. Las mismas se enmarcaron dentro del debate que buscaba la modernización del país y donde los dirigentes del momento estuvieron faltos de creer en que el desarrollo pudiera darse de forma endógena por lo que apelaron a la teoría del “transplante inmigratorio”, especialmente de aquellos inmigrantes europeos anglosajones. (Terán, 2010, p. 94)

Sin embargo, si bien se creyó que en ello residía la solución al problema de fondo, los inmigrantes terminaron concentrándose en las zonas metropolitanas trayendo como principal consecuencia una distribución territorial irregular. Este fenómeno es el que terminaría generando espacios vacíos en enormes extensiones del país los que se vieron acrecentados ante las características desérticas o semidesérticas del territorio que determinaron la hostilidad para los asentamientos humanos.

Concretamente, en relación a la Patagonia, a lo largo de la historia nacional las generaciones de jóvenes argentinos demostraron cierta renuencia a poblar su territorio. De este modo se diferenciaban de los colonos ingleses que llegaron a las Islas Malvinas y otros puntos del sur del país instalándose luego, pese a tener que soportar el tiempo inhóspito y otros obstáculos derivados de la ocupación de territorios absolutamente deshabitados. (Foulkes, 1987, p. 48)

Como cuarto aspecto a tener en cuenta y como uno a los que más se ha apelado al momento de explicar la ausencia de conciencia territorial encontramos a la “deficiencia educacional”. En este sentido, históricamente se ha considerado que las materias que más contribuyen a su conformación son Historia, Geografía y Civismo las cuales, actualmente, no se comprenden como materias centrales en la currícula de los programas de las escuelas de nivel medio. A ello hay sumar el fetichismo en los programas, la errónea distribución de los contenidos, la falta de profesores idóneos, falta de comprensión de las autoridades nacionales, entre otras. (Mosquera, 1994, pp. 61- 62)

Para contrarrestar esta falencia desde el Senado de la Nación, la Dra. Ada Itúrriz de Capellini presentó el proyecto de ley que mencionamos al iniciar este acápite y que buscó generar, desde el ámbito educativo, la adquisición de una conciencia territorial por parte de los estudiantes considerando que “todos” los planes de educación escolar deben contener temas de conocimiento tales como: el territorio de la República Argentina y la evolución histórica de su estructura, desde el arribo de los primeros conquistadores españoles hasta la actualidad; las distintas regiones que lo componen y la vinculación actual y potencial entre las mismas; sus respectivas características geográficas, demográficas, demológicas,

culturales y económicas; sus diversos recursos naturales y potencialidades para el desarrollo del país; la unidad del territorio del Estado argentino y la importancia de la soberanía territorial; principales problemas geopolíticos de la República Argentina; el Atlántico Sur y las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur, entre otras cuestiones.<sup>3</sup>

Por último, consideramos que debe tenerse en cuenta “la falta de idoneidad diplomática y de una política exterior clara” como determinantes de la ausencia de una conciencia territorial nacional. En este sentido podemos decir que la postura de mantenerse al margen de ese tipo de conflictos, que caracterizaron históricamente a la política exterior de nuestra Nación, condujo lisa y llanamente al aislacionismo geopolítico, lo que contribuyó a la pérdida de herramientas útiles a las que se podría haber apelado para mantener relaciones más estrechas con las demás Naciones o con el sistema internacional. Sobre todo, en lo que hace a la comprensión de los grandes temas internacionales que pueden repercutir negativamente en la integridad territorial de la Argentina.

En esta línea, la falencia suele vincularse a la ideología pacifista por la que se guiaron los diplomáticos argentinos en el devenir de la historia nacional, generando así una política de concesiones territoriales. Estas últimas se vieron sustentadas en la tendencia a acudir a los tribunales arbitrales para dirimir los conflictos limítrofes.

Desde una línea crítica se podría deducir que esa ideología pacifista se tradujo en la pérdida del Alto Perú, la del Paraguay, la Banda Oriental y las concesiones territoriales hechas a Chile, Bolivia y Paraguay a través de acuerdos bilaterales. Sin embargo, como veremos a continuación, las posturas con respecto al tema no fueron unánimes entre los estudiosos de la política exterior nacional.

### **III. El Territorio en la política exterior argentina**

Al hablar de conciencia territorial, resulta interesante, a los fines del presente trabajo, dilucidar de qué manera las discusiones en torno al territorio influyeron en la política exterior argentina. Pensando en el reclamo argentino sobre los archipiélagos australes irredentos, vemos que estuvo presente prácticamente a lo largo de toda la historia de la política exterior argentina, especialmente desde que las islas fueron usurpadas ilegítimamente por los británicos en enero de 1833. E inclusive, trascendió a gobiernos liberales, radicales o peronistas, con algunas excepciones en la segunda mitad del siglo XIX, determinada por la relación privilegiada que la elite gobernante mantenía con Gran Bretaña.

Aproximándonos en el tiempo y a los fines de cumplir con los objetivos de este trabajo, estamos de acuerdo en que los principales partidos políticos de los últimos cincuenta años -Unión Cívica Radical y Partido Justicialista- han continuado con esa política reivindicatoria, aunque con diferentes estrategias o motivaciones. Pasos importantes se dieron durante el gobierno de Juan Domingo Perón, pero también durante la gestión del radical Humberto Illia -se obtuvo la Resolución 2065/XV de la Asamblea General- y de los gobiernos militares de la autodenominada Revolución Argentina.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Finalmente, el proyecto nunca se convirtió en ley. <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/verExp/1262.17/S/PL> (última consulta: 25 de febrero de 2020).

<sup>4</sup> Aunque los móviles de unos y de otros sean diferentes; Perón consideraba importante recuperar esos territorios que eran claves a futuro por el proyecto político y económico que el país estaba atravesando, además del contexto internacional que se vivía a fines de los años cuarenta y la posición que la Argentina ocupaba en él; por otro lado, en las políticas radicales impera un sesgo

Entonces, resulta interesante preguntarnos, ¿qué importancia tiene el territorio para la sociedad argentina, o por lo menos para su cultura política? Y más concretamente ¿qué recepción ha recibido entre los teóricos de la política internacional?

Al respecto, cabe decir que esta es una temática que sigue dividiendo a los intelectuales al día de la fecha. Pero un breve análisis sobre ello no puede ser obviado, ya que la importancia asignada al territorio al momento de elaborar la política exterior se debe a los diferentes orígenes y acepciones en la cultura política argentina.

En este sentido, Miriam Colacrai considera que, dentro de los análisis de política exterior argentina, ha existido una literatura que se ha encargado de analizar cuestiones referidas a problemas limítrofes y al espacio, en todas sus concepciones. Según su visión, en la Argentina:

“...la relación Estado-territorio ha generado dos visiones antitéticas: una que sostiene que tanto la población como algunos organizadores del Estado argentino evidencian una clara ausencia de conciencia territorial y desapego por el suelo, llegando a tomar los problemas fronterizos con una distancia psicológica cercana a la indiferencia (...) frente a otra que señala la existencia de una mística sobre el territorio que se reproduce como un proceso de adoctrinamiento autopetruante” (Colacrai de Trevisan, 1992, pp. 22-23)

Dentro de la disciplina que nos ocupa, claramente Juan Carlos Puig, al igual que otro destacado teórico, Gustavo Ferrari deben ser encuadrados en la última línea, mientras que Carlos Escudé, mucho más crítico, se encuadra en la primera.

La concepción o perspectiva geopolítica presente en los análisis de política exterior tendrían su origen en la década del cuarenta, donde los mismos cobran una singular dinámica, como perspectiva de análisis muy vinculada a la estrategia nacional. En este sentido, hay un importante aporte de los centros de formación militares. En ellas se rescatan obras vinculadas a la geopolítica desarrolladas en Estados Unidos y Alemania. A partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, se comienza a hablar abiertamente en la Argentina sobre geopolítica. (Colacrai de Trevisán, 1992, pp. 24-25)

No es casualidad, por lo tanto, que en la obra del pensador Juan Carlos Puig se le otorgue un papel importante, en el momento del análisis de la política exterior argentina, al tratamiento de las cuestiones vinculadas con el territorio. Sobre todo, si tenemos en cuenta su adscripción al primer peronismo<sup>5</sup>. Como dijimos, especial tratamiento recibieron en su obra, temáticas como la cuestión Malvinas y la Antártida, analizadas a la luz de las características del régimen internacional imperante.

Tampoco es casualidad la importancia que la Teoría de la Autonomía de Puig le da a la integración, ya presente en los análisis geopolíticos de décadas anteriores tanto argentinos como brasileños, en donde se señalaba la necesidad de trabajar por una “geopolítica de la integración para la liberación”. Incluso en ellos se habla de la necesidad de contar con mayor “autonomía” frente a la potencia hegemónica. Dentro de los análisis geopolíticos con influencia sobre la

---

idealista que busca concretar por la vía diplomática el respeto del derecho internacional, lo que se tradujo en su activa participación en Naciones Unidas luego de 1960.

<sup>5</sup> Nos referimos al período que fue de 1946 a 1955.

política exterior tenemos la relación con Brasil y Chile, como así también la Antártida y los archipiélagos australes.

Aunque es de destacar que, dentro de su prolífica obra, el autor rosarino no escatima en el análisis sobre la necesidad de tener en cuenta las características del actual régimen internacional para lograr de ese modo llevar adelante con éxito una política exterior exitosa, único camino para recuperar efectivamente los archipiélagos irredentos. En las obras que se encargan de analizar la política exterior argentina, está presente el nivel de fortaleza o “debilidad” de la política territorial de los diferentes gobiernos.

Esto es importante destacar, porque al igual que otros analistas de la política exterior argentina, Puig considera como una de las constantes de la misma a lo largo de la historia, a la debilidad de la política territorial. Esta debilidad está presente, con contadas excepciones, en todos los periodos históricos argentinos desde 1810 hasta la actualidad. Según su mirada, esa debilidad territorial se mantiene como una constante en el período que va desde 1810 a 1914. En este primer período de análisis, Puig considera que, con excepción del gobierno de Rosas -aunque reconoce que manejó con cierta displicencia la cuestión Malvinas, Patagonia y Alto Perú- “no hubo en todo el período una preocupación genuina y generalizada por la preservación de la heredad argentina.” Existe, desde su óptica, un desprecio por aquel territorio no apto para la explotación agrícola-ganadera, eje del proyecto nacional argentino en el siglo XIX (Puig, I, 1984, pp. 118 - 120).

En lo que se refiere a la política exterior del período que va de 1914 a 1945, Puig ve el surgimiento de una nueva visión en torno a la concepción de la soberanía territorial. En este aspecto, la presidencia de Yrigoyen (1916-1922 / 1928-1930) y su fomento de la explotación del petróleo y la extensión de los ferrocarriles a zonas alejadas como la Patagonia o el norte argentino, fueron hechos destacados. Aunque en lo que se refiere a las Islas Malvinas, las mismas siguen irredentas. (Puig, I, 1984, pp. 132)

Una mención especial merece el análisis del período siguiente (1945-1955), al que denominó como el de la Tercera Posición. Este período es el que considera como modelo de lo que debe ser la política exterior de un país periférico como la Argentina. Puig analizó que, durante el mismo, la política territorial se caracterizó por su acendrada defensa del patrimonio nacional. Destaca la proclamación, el 11 de octubre de 1946, de la soberanía argentina sobre la plataforma continental y el mar epicontinental, marcando el inicio de una política que se mantuvo a lo largo del tiempo con respecto a los derechos de la Argentina sobre el mar circundante. En relación a la Antártida, se crea el Instituto Antártico Argentino, nuevas bases permanentes y se enviaron numerosas expediciones. (Puig, I, 1984, p. 140)

En los períodos posteriores, cuyo análisis llega hasta los últimos años de la última dictadura militar, Puig recalco los avances logrados por ciertos gobiernos en los reclamos en torno a Malvinas, pero considerando que no fueron lo suficientemente significativos como para lograr su recuperación.

En definitiva, y como lo mencionó claramente la Dra. Colacrai, los rasgos dominantes en los estudios geopolíticos vigentes entre los años setenta y ochenta -dentro de los cuales se encuentran los estudios de Juan Carlos Puig- logró imponerse entre los estudios de la Política Internacional la percepción acerca de la Argentina como “país geopolíticamente agredido”. La cuestión comenzó a cambiar luego de la derrota militar de 1982, donde la cuestión Malvinas fue

enfocada desde la integración y la cooperación latinoamericana.<sup>6</sup> (Colacrai, 1992, p. 32) Esta nueva situación permitiría la aparición de nuevos enfoques en relación con la importancia del territorio en la política exterior argentina.

Es así como, en la vereda del frente y con una posición crítica, Carlos Escudé, en su obra “Argentina ¿Paria internacional?”, hace referencia al tema del territorio, considerándolo como una percepción instaurada fuertemente en el imaginario colectivo argentino, desde los orígenes mismos de la nación. Se refiere puntualmente a la presencia, en la cultura política argentina, de una imagen del país cuyo territorio ha sido injustamente “desmembrado”, con importantes “pérdidas”, a pesar de lo que consideran su legítimo derecho y que, por esa razón no debe cederse más territorio. (Escudé, 1984, p. 76)<sup>7</sup>

Esta creencia, según su parecer, ya formaba parte de la “ideología” predominante de aquellos que se encargaron de llevar adelante el proceso emancipador. Es la idea de que el país debía abarcar a toda la extensión del antiguo virreinato del Río de la Plata. Sin embargo, primero el Altiplano, luego Paraguay y Uruguay serían los primeros en desbaratar ese proyecto. A pesar de ello, la creencia seguía en pie, legitimada por la aplicación del principio del *uti possidetis* de 1810. De este modo, según Escudé, el trauma histórico que implicó ese desmembramiento ha hecho que el argentino perciba a la soberanía territorial como “no negociable”. Su discusión implica traición. En efecto, constituye un absoluto y un fin en sí mismo.

Por añadidura, diferentes factores heredados de la metrópoli generarían:

“...la ya mencionada obsesión por mantener unido un territorio vastísimo, de débil estructura interna, con intereses regionales diametralmente contrapuestos, que era una unidad tan solo de nombre, y esta obsesión dejaría por su parte huellas históricas en la ideología argentina, reforzando los elementos arriba mencionados” (Escudé, 1984, pp.72- 75)

Es interesante recalcar cómo esa percepción ha condicionado la política exterior argentina en la resolución de los diferendos territoriales. Para el argentino, pareciera ser que el territorio percibido como propio es “sagrado”. Al contrario, dice Escudé, para el anglosajón, lo son los derechos individuales, constituyendo la soberanía territorial un medio para la defensa o consolidación de los mismos. Por ello la postura de Puig, en cuanto que la debilidad de la política territorial del país es una constante de la política exterior argentina, según Escudé, solo puede sostenerse en la medida de que el territorio sea considerado un fin en sí mismo.

Resulta interesante destacar que para Escudé, históricamente no han sido los sectores nacionalistas sino los liberales los que prestaron mayor importancia al territorio. Paradójicamente estos sectores fueron los que permitieron la inserción internacional del país, percibida como exitosa y que a la postre le permitió al Estado, antes débil, tomar control efectivo de un territorio tan vasto y

<sup>6</sup> En términos históricos, coincide con la llegada de la democracia a la región, y particularmente del presidente Raúl Alfonsín en nuestro país, en cuyo gobierno los aspectos geopolíticos fueron retomados, pero con un sentido diferente, lo que no obsta que las cuestiones territoriales sean dejadas de lado.

<sup>7</sup> Según su postura, la Argentina lejos de esa percepción, debe ser considerada un país expansionista, teniendo en cuenta, desde un punto de vista pragmático, que un territorio tan poco integrado y con intereses regionales tan contrapuestos difícilmente podría haber subsistido hasta la actualidad. Es de recalcar que en una primera etapa fueron las mismas provincias las que iniciaron esa expansión.

débilmente estructurado y que solo pudo ser posible gracias al poblamiento fruto de la inmigración. (Escudé, 1984, p. 96)

Respecto a Malvinas, el mismo Escudé propone “desmalvinizar” la política exterior, lo que implicaría mantener vigentes los legítimos reclamos argentinos a través de los canales diplomáticos, pero sin permitir que este problema sea el eje en torno al cual gire toda nuestra política internacional. A continuación nos enfocaremos sobre el tema.

#### **IV. Conciencia territorial y desmalvinización**

Las ideas esbozadas en el acápite anterior reflejan cómo la relación entre los argentinos y el territorio estuvo y está lejos de ser unánime. Esto se vislumbra claramente no sólo en el ciudadano medio, sino también en la dirigencia encargada de llevar adelante las políticas públicas.

En lo que respecta específicamente a la Cuestión Malvinas, el tema esconde cierta paradoja. Esto se debe a que la construcción del argumento argentino relacionado con los derechos indiscutibles del país sobre el archipiélago austral comienza con un discurso que gira en torno a la importancia que tiene el territorio. En este sentido las Malvinas fueron consideradas como una extensión territorial de la Patagonia y por tal razón, pertenecientes a la Argentina por continuidad territorial o geográfica. Fue así que en el año 1910 el recientemente nombrado director de la Biblioteca Nacional, Paul Groussac, francés de nacimiento, docente de profesión, se encargó de acuñar a través de su obra *Les Iles Malouines*, el término “cuestión Malvinas”, siendo traducida la misma al español veinte años después a instancias del legislador socialista Alfredo Palacios e incorporada de forma obligatoria a las currículas escolares. (Guber: 2012, p. 71)

De este modo se consolida la versión oficial que los sucesivos gobiernos mantendrán, tanto a nivel interno como en los foros internacionales, en relación a cuáles son los fundamentos argentinos sobre las Islas. Es de destacar que Groussac construye su obra poniendo en el centro del debate los derechos argentinos y no los de la Corona española. En este sentido afirmó que “...e aquí el derecho primitivo y sin igual que exhibe la Argentina a la prioridad de las Malvinas: la comprobación inmediata y tangible de que el territorio disputado participa de su propio organismo geográfico” (Gorussac, 1982, pp. 163-164).

Es así que, a partir de la década del treinta del siglo XX, Malvinas se convierte en una “causa nacional”, un territorio irredento que debía ser recuperado. De este modo se fue instalando en el inconsciente colectivo de los argentinos la idea firme de que las islas eran argentinas y que habían sido usurpadas ilegítimamente -en enero de 1833 con el arribo de la fragata Clío al mando del marino John James Onslow- por el uso de la fuerza, rompiendo con la continuidad de la ocupación argentina percibida como natural. (Guber, 2012, pp. 74)

Asimismo, aquí reside lo paradójico del tema sobre la “cuestión Malvinas”: se construyó una conciencia territorial sobre un territorio que fue ocupado por poco tiempo y por pocos argentinos de los que poca descendencia se conoce. De este modo la conciencia territorial, que presupone una efectiva relación entre sujeto-pueblo- y objeto-territorio- prácticamente nunca existió, siendo creada artificialmente por la dirigencia política de principios de siglo y transmitida de generación en generación a través de la educación pública.

En lo que respecta al papel que jugó el sistema educativo en la transmisión intergeneracional de la “cuestión Malvinas”, cabe decir que, a la par que buscó homogeneizar culturalmente a la sociedad pretendiendo la construcción de un

modelo de ciudadano, dotándolo de amor a la patria, una historia común y símbolos comunes; convirtió a la causa de Malvinas en la aspiración de millares de argentinos y la inscribió dentro del relato histórico “...en el que para ser completa, entre otras cosas, la grandeza nacional requería de la recuperación de ese territorio”. (Lorenz, 2009, pp. 21-22).

Esta visión de la historia sería la que llevaría al desembarco del 2 de abril de 1982. Producida la derrota en el campo de batalla, una nueva etapa se iniciaba en el tratamiento del tema. La misma estaría signada por un proceso que sería conocido con el nombre de “desmalvinización”.

Esto consistió en el silencio impuesto a los soldados que volvieron de Malvinas y a todos los que tuvieron alguna relación con el conflicto armado. Los que se encargaron de llevarlo adelante fueron las mismas Fuerzas Armadas, todavía en el poder, y se dirigió a todo aquel conocimiento acerca del desarrollo de la guerra, el cual debía quedar reducido al círculo más próximo de los protagonistas y como simple forma de desahogo frente a los efectos nocivos ocasionados por el conflicto bélico.

De esta forma, la Nación necesitaba de los excombatientes un esfuerzo más: que no se proporcionará información sobre la movilización, la organización del elemento al cual pertenecieron y el apoyo con los cuales contaron; que no comentaran rumores ni anécdotas fantasiosas; que mantuvieran el discurso patriótico sostenido durante el conflicto. Engañados los argentinos durante casi todo el transcurso de la guerra, el objetivo sería mantenerlo incluso después de finalizada aquel 14 de junio.

Sin embargo, paradójicamente la maniobra desmalvinizadora continuó durante el gobierno democrático de Raúl Alfonsín, pero con un sentido distinto. Esto fue, evitar que los sectores militares pudieran obtener algún tipo de legitimidad social fruto de los actos de heroísmo demostrados durante la guerra, lo que podía generar cuestionamientos a los juicios iniciados en contra de las cúpulas castrenses y de esa manera debilitar a la frágil democracia argentina.

Así, la meta era desmalvinizar “...porque para los militares, las Malvinas serán siempre la oportunidad de recordar su existencia, su función y, un día de rehabilitarse. Intentarán hacer olvidar la ‘guerra sucia’ contra la subversión y harán saber que ellos tuvieron una función evidente y manifiesta que es la defensa de la soberanía nacional” (Lorenz, 2009, pp. 172).

Los defensores de la Patria quedarían en las sombras de una sociedad que se encontraba obnubilada por los resultados de una guerra que sorpresivamente fue perdida por los mandos militares y soportando aún una situación económica pocas veces vista en la historia argentina. Malvinas dejó de tener resonancia entre la sociedad argentina, pasando los veteranos que lucharon la guerra a engrosar, sin hacerse distinción alguna, ese sector de la sociedad a la que se haría responsable, no sólo de la derrota militar sino también del proyecto instaurado por la dictadura desde el 24 de marzo de 1976. Este descrédito del sector militar facilitó que se silenciara toda referencia hacia las Malvinas y con ello las proezas humanas de quienes defendieron el territorio del ataque de una de las principales potencias militares del mundo y de quienes lucharon por la reivindicación de los derechos argentinos por la vía diplomática.

Sin embargo, nos parece interesante rescatar que, también con posterioridad a la finalización de la guerra, otras medidas tomadas por el Estado terminarían representando un avance más en el intento iniciado por el gobierno democrático de Raúl Alfonsín por profundizar el proceso desmalvinizador. Hablamos puntualmente, de la Reforma de la Constitución Nacional del año 1994

y de la provincialización de las Islas del Atlántico Sur y la Antártida. Lo paradójico de ambas medidas radica en que si bien, las dos fueron implementadas por gobiernos democráticos a la vez que avanzaron en el reconocimiento del esfuerzo heroico desempeñado por los veteranos durante el desarrollo del conflicto, profundizaron el proceso desmalvinizador, encarnado ahora en la misma sociedad argentina, que recordando a Malvinas como un “trauma” pareció querer olvidar aquellos acontecimientos.

Con la reforma del año 1994, en el artículo 124 *in fine* se reconoció a las provincias el dominio originario sobre los recursos naturales existentes en sus territorios.<sup>8</sup> (Iribarren, 2006, p. 1). De esta forma los mismos fueron quitados de la órbita del Estado Nacional quien debía ceder su control y explotación a las provincias, las que a partir de este momento serían las únicas encargadas de llevar adelante los procesos de negociación tendientes a su manejo.

Estas medidas, que fueron ampliamente festejadas por los legisladores provinciales luego de su aprobación, en última instancia no hicieron más que debilitar el control de los recursos naturales existentes en el territorio nacional, exponiendo a las provincias frente a las grandes multinacionales encargadas de la extracción, procesamiento y comercialización de los recursos que, por su escasez a nivel mundial, adquirieron un carácter estratégico.

Por otro lado, a través de la ley 26.552 se procedió a la fijación de los límites de la Provincia de Tierra del Fuego en cuya jurisdicción se incluyó a las Islas Malvinas y la Antártida Argentina, convirtiendo a esta provincia en la más extensa de la Argentina y con la densidad de población más baja del planeta<sup>9</sup>. Para algunos analistas, con esta ley el conflicto de Malvinas se provincializó, pasando a ser un conflicto interno de la referida provincia y no de la Nación Argentina. (Cafiero y Llorens, 2010, p. 2).

Así, con ambas medidas, a la que se sumarían otras relacionadas<sup>10</sup>, estarían en abierta violación de “...la disposición transitoria Primera de la Constitución que establece la ‘soberanía imprescriptible’ y el ‘ejercicio pleno de la soberanía’ sobre las Malvinas, respetando solo ‘el modo de vida de sus habitantes’ y no sus ‘deseos’ (...) debilita absolutamente el ejercicio de la ‘soberanía plena’ por parte de Argentina sobre las islas y sus recursos, en este caso su petróleo.” (Cafiero y Llorens, 2010, p. 3).

Sin importar la óptica desde la que se mire el tema, es interesante recalcar que desmalvinizar supone, en nuestros días, no solo ignorar las experiencias

---

<sup>8</sup> El artículo 124 *in fine* reza: “Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”.

<sup>9</sup> Esta norma incorpora al artículo 1º de la Ley 23.775 el siguiente párrafo: La provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur comprende: la parte oriental de la isla Grande de Tierra del Fuego hasta el límite con la República de Chile, la isla de los Estados, las islas Año Nuevo, las islas Malvinas, la isla Beauchêne, las rocas Cormorán y Negra, las islas Georgias del Sur, las islas Sandwich del Sur, otras islas, islotes y rocas situados en aguas interiores y en el mar territorial generado a partir de dichos territorios de conformidad con lo previsto en la Ley 23.968, incluidas las islas, islotes y rocas situados al sur de la isla Grande de Tierra del Fuego hasta el límite con la República de Chile; los territorios situados en la Antártida Argentina comprendida entre los meridianos 25° Oeste y 74° Oeste y el paralelo 60° Sur, las islas, islotes y rocas situados entre los territorios que comprende la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

<sup>10</sup> Cafiero y Llorens hacen mención a la cesión que, durante el gobierno de Kirchner, el Poder Ejecutivo Nacional hizo del 50% de las regalías de la explotación off shore de petróleo, incluidos los de la zona de disputa con Gran Bretaña, a favor del Fideicomiso Austral creado por la provincia de Tierra del Fuego, permitiéndole a ésta realizar acuerdos con compañías que están operando o que pretendan hacerlo en las zonas en disputa.

vididas por los soldados argentinos en 1982, sino también, como efecto secundario, llevar adelante políticas que traicionen las reivindicaciones territoriales que la República Argentina viene manteniendo desde antaño. Es inevitable tener en consideración que la guerra de Malvinas generó un vínculo entre los argentinos y aquel territorio sin antecedentes antes del conflicto bélico e incluso, podríamos decir sin dudar, antes de aquel enero de 1833. La guerra, paradójicamente, fue el primer acto generador de conciencia territorial entre los argentinos. Por ello la reivindicación de esos territorios como de la memoria de los soldados que allí murieron se ha vuelto un factor de presión sobre los sucesivos gobiernos que se fueron sucediendo en el período democrático, sin importar el partido de procedencia partidaria.

### **V. A modo de conclusión. ¿Recuperado el territorio perdido?**

En el presente trabajo hemos intentado demostrar los inconvenientes existentes en la cultura argentina a la hora de hablar de la conciencia territorial y cómo esta se ha plasmado en la política exterior, afectando de algún modo a los reclamos argentinos sobre los archipiélagos australes. Los diferentes discursos en torno a la temática reflejan las contradicciones existentes a la hora del análisis de las políticas públicas que se exigen para poder encauzar el intento por lograr que los británicos se predispongan a negociar la soberanía sobre las islas, como lo estipulan las resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas.

Lo paradójico de la cuestión Malvinas radica en el hecho de que ningún sector político -con muy pocas excepciones- ha pregonado la renuncia de los derechos argentinos sobre los territorios irredentos. En este sentido, todos han sostenido la necesidad de mantener el reclamo ante los organismos internacionales, especialmente el Comité de Descolonización de Naciones Unidas. Sin embargo, a pesar de que el reclamo se mantiene en el mencionado organismo multilateral, pocas son las iniciativas que se han emprendido para buscar materializarlo en políticas concretas que tiendan a generar o alimentar la conciencia territorial. El doble discurso se ha impuesto, y la razón de ello muchas veces hay que buscarla en la encrucijada en la que se encuentran aquellos que pretenden llevar adelante acciones “malvinizadoras” que por esa misma razón pueden ser tildadas de reivindicatorias de épocas pasadas, sobre todo, vinculadas a las maniobras geopolíticas desarrolladas por gobiernos militares.

Por eso la disyuntiva a la que debe enfrentarse la sociedad argentina pasa por encontrar una respuesta a la pregunta ¿cómo romper con el proceso “desmalvinizador” que nos impide hablar del territorio y de tomar medidas que sean consecuentes con la reafirmación de los derechos argentinos no solo sobre las Islas Malvinas, sino también sobre los territorios marítimos que no están en disputa?

La idea del presente capítulo se ha centrado en realizar un aporte en ese sentido, a partir del análisis de un concepto que creemos liminar como lo es el de conciencia territorial. En próximas investigaciones nos dedicaremos a tratar de analizar de qué manera el mismo concepto debe ser operacionalizado y cuáles son los actores que deben intervenir para que la relación entre los argentinos y el territorio deje de ser traumática y de esa forma construir un basamento sólido para la elaboración de una política exterior y de la defensa nacional coherente y de largo plazo.

La transformación de la conciencia territorial en una herramienta teórica puede ser determinante a la hora de conformar un parámetro y guía que sirva a los principales decisores en materia de política exterior y de defensa a los fines de

estimular una relación más profunda entre los argentinos y el territorio. Sin embargo, lograr ese objetivo requiere, como paso previo, el tránsito por otras disciplinas en las que el estudio del territorio y su importancia se van instaurando en el imaginario colectivo nacional y de esa manera calando con mayor profundidad en las representaciones que los argentinos tenemos de nuestro territorio.

Como punto de inicio, y según las enseñanzas de Carlos Mosquera, la labor debe comenzar por el ámbito educativo, donde se desarrollen tareas que nos permitan abarcar:

- Conocimientos de Historia, Geografía y materias cívicas en lo que hace de interés al ser nacional y a la conciencia territorial;
- Conocimientos de Geopolítica del espacio argentino y del Cono Sur sumados al del Atlántico Sur y del Océano Pacífico Sur. De este modo se crea conciencia territorial sobre el territorio nacional en general y Malvinas en particular.

En este sentido, no podemos dejar de mencionar dos políticas públicas que parecen ir en el sentido antes indicado. La primera de ellas fue la aprobación de la Ley 26.659<sup>11</sup> sancionada el 20 de octubre de 2010 por el Congreso de la Nación y promulgada el 15 de noviembre por la presidenta de la Nación Cristina Fernández de Kirchner y que establece la obligatoriedad del uso del mapa bicontinental en todos los niveles y modalidades del sistema educativo del país, como así también su exhibición pública en todos los organismos nacionales y provinciales.

La iniciativa surgió de la propia sociedad civil, concretamente de la Fundación Marambio. El nuevo mapa marca una diferencia importante con el anterior, ya que muestra a la Antártida en su totalidad. El continente del sur representa a las  $\frac{3}{4}$  partes de la Argentina y el nuevo mapa de la República Argentina, que fue confeccionado por el Instituto Geográfico Nacional, muestra el Sector Antártico en su real proporción con relación al sector continental e insular (Antartida Urbana, 2010).

La iniciativa contaba como el antecedente de prohibir la publicación de mapas de la República Argentina que no representen en toda su extensión la parte continental e insular del territorio de la Nación, impuesta por el gobierno de Juan D. Perón el 2 de septiembre de 1946 (Vía País, 2019). También se puede mencionar la publicación realizada en la revista del Círculo Militar en 1957, de un mapa con estas características, a instancias del General Hernán Pujato -pionero antártico del Ejército Argentino-, quien estaba convencido de que los nombres de los sitios en el continente blanco constituyen un testimonio de soberanía.

En la exposición de motivos presentada por la diputada nacional por Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, Mariel Calchaquí se puede destacar que el viejo mapa, con la Antártida en un pequeño recuadro en el cuadrante inferior derecho, no solo que ofrece una dimensión irreal de la Antártida

---

<sup>11</sup> El título de la ley reza: “Se establece en todos los niveles y modalidades del sistema educativo como así también en su exhibición pública en todos los organismos nacionales y provinciales, el mapa bicontinental de la República Argentina el cual muestra el sector antártico en su real proporción con relación al sector continental e insular.” <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/175000-179999/175020/norma.htm> (última visita, 20 de febrero de 2020)

Argentina, sino que “atenta sin duda alguna contra nuestros legítimos derechos soberanos sobre los territorios antárticos.”

Vinculado con la importancia de que posee la iniciativa para inculcar en los argentinos una mayor conciencia territorial, manifestó que:

Dada la importancia y trascendencia histórica y geopolítica que tiene la región para nuestra Nación, y con el fin de crear conciencia con respecto a las auténticas dimensiones territoriales de la Antártida, resulta imprescindible la utilización del mapa bicontinental de la República Argentina (...) Sin embargo, es largo el camino que debemos recorrer para la toma de conciencia, a nivel nacional, de que somos un país Américo-Antártico, con una superficie total de 3.761.274 km<sup>2</sup> de los cuales 2.791.810 km<sup>2</sup> se encuentran en el Continente Americano y 969.464 km<sup>2</sup> en el Continente Antártico (incluyendo las Islas Orcadas del Sur) y a las islas australes (Georgias del Sur y Sándwich del Sur) (Fundación Marambio, 2020).

Al mismo tiempo recalcó la importancia que su implementación puede tener para hacer conocer “las riquezas naturales marítimas”, lo que enfatiza la necesidad de contrarrestar la escasa conciencia marítima a la que hicimos mención a lo largo del trabajo. Por último, resalta la importancia del nuevo mapa para la defensa de los recursos naturales existentes en los territorios insulares y marítimos, sobre los que nuestro país posee importantes títulos y que exigen una celosa defensa de nuestra soberanía.

Otra medida importante ha sido la decisión del gobierno de Alberto Fernández de enviar un proyecto de ley tendiente a fijar los nuevos límites de la plataforma continental y difundir en todos los colegios del país el nuevo mapa de la Argentina con la demarcación que aprobó la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Esta medida viene a plasmar en los hechos lo que fue lo que fue la aprobación, en 2016, por parte de la Comisión de Límites de la Plataforma Continental de la ONU, de la presentación hecha por la Argentina, y que confirmó que la plataforma continental de nuestro país ahora tiene 1.633 kilómetros cuadrados más (COPLA, 2016).

La importancia geopolítica de la decisión del organismo internacional juega un importante aporte a la hora de generar conciencia entre los argentinos sobre la extensión marítima de nuestro territorio, a la vez de que sirve como estrategia para redimensionar la importancia de los archipiélagos australes y el sacrificio hecho por muchos argentinos en 1982 para recuperarlos. En este sentido, el canciller Felipe Solá remarcó que la nueva ley de demarcación del límite de la plataforma continental “tiene como objetivo fortalecer nuestra presencia soberana, nuestra actividad económica y fortalecer la memoria con hechos concretos, por los héroes de Malvinas de 1982 y por otros que también dieron la vida en la Antártida” (Dinatale, 2020).

Como se puede observar, pequeñas acciones como las descritas pueden jugar de punta pie inicial para que, desde los sectores educativos, tanto del nivel medio como universitario, se pueda construir soberanía entre la ciudadanía. Los desafíos siguen siendo los mismos, aunque en un contexto internacional en el que la escasez de recursos y los intereses geopolíticos de las grandes naciones demandan una política exterior y de defensa que esté a la altura de las circunstancias.

Por ello, urge romper con los fórceps que han limitado durante tanto tiempo la elaboración de políticas públicas que tengan en cuenta al territorio, sobretodo en un país tan extenso y rico como lo es la República Argentina. De allí que generar conciencia territorial no debe ser una lucha de unos pocos, sino una

estrategia que debe bajar del Estado Nacional a los diferentes estamentos que conforman a la sociedad argentina. Solo de ese modo se podrá terminar con las “zonceras” que nos han constituido como nación soberana y poder rendir un merecido homenaje a quienes dieron su vida en la defensa de nuestros territorios.

### Referencias bibliográficas

- Atencio, Jorge (1994): “Qué es la Geopolítica”. Buenos Aires. Editorial Pleamar.
- Bernal, Federico (2011): “Malvinas y Petróleo. Una historia de piratas.” Bueno Aires. Capital Intelectual.
- Cafiero, Mario y Llorens, Javier (2010): *Malvinas. La entrega del petróleo que el gobierno se trae bajo el poncho*. La nueva huella. Recuperado el 31 de agosto de 2020, [http://www.lanuevahuella.com.ar/archiacrob/Lo\\_que\\_se\\_viene\\_en\\_MALVINAS.pdf](http://www.lanuevahuella.com.ar/archiacrob/Lo_que_se_viene_en_MALVINAS.pdf)
- Colacrai de Trevisán, Myriam (1992): *Perspectivas teóricas en la bibliografía de política exterior argentina en Enfoques Teóricos y Metodológicos para el Estudio de la Política Exterior*, edición preparada por Roberto Russell. 1ª Edición. Grupo Editor Latinoamericano S.R.L. Buenos Aires.
- COPLA. (2016). *Plataforma Argentina*. Recuperado el 25 de febrero de 2020, de <http://www.plataformaargentina.gov.ar/userfiles/userfiles/folleto-actual2016-enlace-banner.pdf>
- Escudé, Carlos (1984): *La Argentina: ¿Paria Internacional?* 1ª Edición, Editorial de Belgrano, Buenos Aires.
- Foulkes, Haroldo (1987): “Los Kelpers. En las Malvinas y en la Patagonía”. Buenos Aires. Corregidor.
- Fundación Marambio. (2020). Recuperado el 25 de febrero de 2020, de <http://www.marambio.aq/fundamentosley26651.html>
- González, Julio (2005): “Los Tratados de Paz por la Guerra de las Malvinas”. Córdoba. Ediciones del Copista.
- Groussac, Paul (1982): “Las Islas Malvinas”. Buenos Aires. Claridad.
- Guber, Rosana (2012): “¿Por qué Malvinas? De la causa nacional a la guerra absurda”. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económico de Argentina.
- Jauretche, Arturo (2003): *Manual de Zonceras Argentinas*. 1º Edición. Editorial Corregidor, Buenos Aires.
- Lorenz, Federico (2009): “Malvinas una guerra argentina”. Buenos Aires. Editorial Sudamericana.
- Mosquera, Carlos Julio (1994): “La conciencia territorial argentina”. Buenos Aires. Círculo Militar.
- Population Pyramid.net. (2020). Recuperado el 20 de 02 de 2020, de <https://www.populationpyramid.net/es/argentina/2020/>
- Puig, Juan Carlos (1984): *Políticas Exteriores Comparadas*. 1ª Edición. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Terán, Oscar. 2010: “Historia de las ideas en la Argentina: Diez lecciones iniciales, 1810-1980.” Buenos Aires. Siglo XXI editores.

### Documentos oficiales

- INDEC. (2010). *Total del país. Población total y variación intercensal absoluta y relativa por provincia o jurisdicción. Año 2001-2010*. INDEC.
- Nación., S. d. (s.f.). *Senado.gob.ar*. Recuperado el 25 de febrero de 2020, de Senado Argentina: <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/verExp/1262.17/S/PL>

### **Artículos de prensa**

- Antártida Urbana. (16 de 12 de 2010). *Antartida Urbana*. Recuperado el 25 de febrero de 2020, de <http://www.antartidaurbana.com/aprueban-el-mapa-bicontinental-de-argentina/>
- Dinatale, M. (24 de febrero de 2020). *Infobae*. Recuperado el 25 de febrero de 2020, de <https://www.infobae.com/politica/2020/02/24/el-gobierno-fijara-por-ley-la-demarcacion-de-la-plataforma-continental-y-lanzaran-el-nuevo-mapa-de-la-argentina/>
- Lagar, F. (06 de 2012). *El Urbano Web*. Recuperado el 10 de febrero de 2020, de <http://elurbanoweb.com.ar/2012/06/cappellini-%E2%80%9Ccurge-crear-conciencia-territorial%E2%80%9D/>
- Vía País. (03 de septiembre de 2019). *Vía País*. Recuperado el 25 de febrero de 2020, de <https://viapais.com.ar/malvinas/1244912-antecedentes-del-mapa-bicontinental-lo-sabias/>



# PUNTOS AXIALES DEL SISTEMA DE DEFENSA ARGENTINO

La defensa constituye un área de gobierno fundamental para el desarrollo de cualquier nación. Su capacidad para integrar los recursos materiales y simbólicos de un país con el objetivo de garantizar la integridad territorial y la libre autodeterminación de su población hacen que la misma influya en otros ámbitos que la exceden en sentido estricto. Al respecto, una tarea fundamental para cualquier Estado es identificar cuáles son aquellos activos estratégicos que –al poseer la capacidad de afectar sustancialmente a la supervivencia y al bienestar de su ciudadanía en caso de ser alterados– debe proteger de potenciales amenazas externas. En este marco, los mismos constituyen el tema del presente libro; obra colectiva que propone indagar sobre la realidad actual de los activos de la Argentina así como generar conciencia respecto a la centralidad que tiene la defensa nacional a la hora de pensar los temas que son de vital importancia para el país.

Antes de pensar a los activos estratégicos de la Argentina como elementos aislados y dispersos en el territorio nacional, este libro es un esfuerzo por integrarlos en una misma lógica geopolítica, en donde se reconozcan las relaciones entre ellos para luego abordar sus características particulares. De esta forma, el argumento central del presente trabajo es que la vinculación entre sí de dichos activos responde a una dinámica geopolítica dentro del territorio nacional que facilita su conceptualización, constituyéndose en lo que denominamos como “puntos axiales del sistema de defensa argentino”.

Los autores: Agustina Belén Felizia; Agustina Bertero; Emilse Eliana Calderón; Esteban Agustín Covelli; Fernando Esteban Ventura; Gustavo Eduardo García; Jorge Alejandro Suárez Saponaro; Lilián Berardi; Mariana A. Altieri; Martín Salmerón; Nicolás Zingoni Vinci.

Editores: EZEQUIEL MAGNANI y MAXIMILIANO BARRETO

Este es un proyecto de la Escuela de Relaciones Internacionales (UNR) y la Fundación Meridiano de Estudios Internacionales y Política Exterior

Rosario, Argentina