



CARI

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales

Presidente

Adalberto Rodríguez Giavarini

Director del ISIAE

Julio A. Hang

Director del Boletín

Alejo M. Ferrandi Aztiria

Uruguay 1037, piso 1º
C1016ACA Buenos Aires
República Argentina

Teléfono: (005411) 4811-0071 AL
74

Fax: (005411) 4815-4742

Mail: cari@cari.org.ar

www.cari.org.ar

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el pensamiento del ISIAE ni de las instituciones a las que pertenecen.

Los comentarios sobre la presente publicación pueden ser remitidos a: Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos, CARI, Uruguay 1037, Piso 1ro C1016ACA Buenos Aires, Argentina.

CONTENIDO:

- *JORDAN, Mariano - La Argentina y su normativa y mecanismo de Control de Exportaciones Sensitivas, Duales y de Material Bélico.*
- *DOJAS, Alberto E. – Las tecnociencias aplicadas al mar y la política exterior.*
- *DOJAS, Alberto E. – Marine Technosciences and Foreign Policy.*

Año 19
Jul. 2014
Número 58

La Argentina y su normativa y mecanismo de Control de Exportaciones Sensitivas, Duales y de Material Bélico

Mariano JORDAN¹

Pasado y Presente

El control de exportaciones sensitivas, duales y material bélico (especialmente este último segmento), no es una actividad reciente en nuestro país. En efecto, el Artículo 34 de la Ley N° 12.709 (09/10/1941), modificado por la Ley N° 20.010 (19/12/1972), ya preveía para el Poder Ejecutivo Nacional, en forma exclusiva, la correspondiente intervención para la exportación de material bélico de carácter esencialmente militar.

tecnologías civiles y militares, entre 1985 y 1995, asistimos a un proceso en el que comienzan a generalizarse las preocupaciones con la proliferación de ADM.²

Ello, a su vez se manifiesta en un aumento en el número de normas y estructuras destinadas al control de las exportaciones que potencialmente podrían contribuir a estos desarrollos en ciertos Estados de preocupación.

Paralelamente, tanto la cadena de A. K. Khan como los sucesos del 11-S, traducidos en el consenso global contra esta proliferación que implica la Resolución CSNU 1540(2004), van a significar un nuevo empuje a estas cuestiones, agregándose los elementos relativos a los controles para prevenir el desarrollo de ADM por parte de actores no estatales.

Mediante el Decreto N° 603/1992, la Argentina creó la Comisión Nacional de Control de Exportaciones Sensitivas y Material Bélico (CONCESYMB), y con ella se organizó un nuevo sistema de control de exportaciones sensitivas, duales y de material bélico.

En las presentes líneas, se trata de realizar una delimitación del elemento estratégico para la República y su fin último (el crecimiento del poder nacional y el goce de más y mejores bienes y servicios sofisticados para todos los argentinos) que subyace en la base de la política de control de exportaciones sensitivas, de materiales duales y militares. Posteriormente, se señalan algunos puntos que constituyen el centro de estas reflexiones, y que son los posibles elementos a aportar para

Con la modificación del panorama global en esta materia, esencialmente fruto de la caída de la Unión Soviética (con la consiguiente disponibilidad de equipos, materiales y conocimientos para Armas de Destrucción Masiva o ADM, originados en la implosión de ese país), del temor a una nueva ola proliferante a partir de la primera Guerra del Golfo, de la entrada en vigor de la Convención para la Prohibición de las Armas Químicas y de una creciente convergencia entre

¹ Licenciado en Relaciones Internacionales (Universidad de Belgrano), Master en Negocios Internacionales (Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales). Este artículo es a título exclusivamente personal, por lo tanto, no puede considerarse, de ninguna manera, que exprese una política oficial del Gobierno Argentino o de alguna de sus instituciones u organismos. Agradezco los comentarios y la colaboración de la Licenciada María Victoria Picazo.

² Picazo, Victoria; Jordan, Mariano. "Control de Exportaciones Sensitivas y Duales: Una herramienta de política exterior, seguridad internacional y desarrollo nacional", en Reviste TEMAS N°5, Asociación Profesional del Servicio Exterior de la Nación, diciembre de 2012, Buenos Aires, Argentina.

enriquecer el necesario debate sobre el futuro de la normativa vigente, acompañado de unas breves reflexiones finales.

Antes de comenzar, cabe realizar algunas aclaraciones. La primera de ellas es que estas pocas líneas no son más que un ejercicio de reflexión y análisis exclusivamente personal. Otra es que se trata de un tema de capital importancia para las relaciones exteriores, la defensa y el desarrollo nacional, que muchas veces queda subsumido por necesidades y urgencias más apremiantes, inclusive de sus mismos actores.

Asimismo, además de la legislación nacional y de la experiencia profesional personal, para estas líneas se han tenido en cuenta los mecanismos legislativos de la materia vigentes en Alemania, Australia, Brasil, Canadá, China (parcialmente), Corea del Sur, España, Estados Unidos, Federación de Rusia, Francia, Israel, Japón, México, Reino Unido, Singapur, Suiza y la Unión Europea. La elección de los países puede parecer aleatoria, pero creemos que refleja en buena medida un universo geopolítico representativo de esta temática.

La "filosofía" subyacente

Efectuadas estas precisiones, podemos intentar identificar potenciales aportes para complementar la necesaria evolución normativa mencionada. Pero tal vez antes sea más importante, apuntar algunos elementos que hacen al objeto y fin de la política de control de exportaciones sensitivas, de materiales duales y militares.

El primero de ellos surge del hecho de que la Argentina de la recuperación democrática ha mostrado siempre un compromiso con la paz y la seguridad internacional, con la resolución pacífica de conflictos y finalmente, como parte de un proceso político interno y externo de maduración estratégica de costo/beneficio, con la no-prolifерación. Es ese el espíritu que surge del Decreto N° 603/1992.

En tal sentido, además del apoyo a los principios mencionados, la normativa busca aportar un elemento más que coadyuve al objetivo final de un mayor desarrollo para nuestro país. Así, en el marco de los compromisos internacionales de la República y de sus normas internas en esta temática de la no-prolifерación, no se limitan, prohíben ni restringen la investigación, el desarrollo, la fabricación o la exportación/importación de tecnologías sensitivas, duales y de material bélico, sino que se someten ciertas operaciones comerciales al requisito de una autorización específica.

Se trata, en definitiva, de asegurar por este medio que, merced a la cooperación y al intercambio internacional sin restricciones ni desconfianzas, nuestros planes e industrias de tecnologías de punta aporten más recursos y mejores conocimientos para el desarrollo nacional.

El segundo elemento es la forma jurídica de la norma. Tal vez, la urgencia por implementar una política actualizada de control de exportaciones sensitivas, duales y de material bélico como requisito para el ingreso argentino a diversos regímenes, tratados y mecanismos, no permitió contar con los tiempos necesarios para lograr una ley. Actualmente, sin embargo, la adhesión argentina a estos principios, su difusión y su clara relación con el desarrollo de tecnologías e industrias sensitivas, duales y de material bélico, y con la política exterior, son una base sólida para que a través de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, se logre el consenso necesario para fundar el sistema argentino en una ley nacional.

Los nuevos elementos y formulaciones

Como se mencionara precedentemente, los más de veinte años de funcionamiento de la norma, junto con los diferentes resultados que ella ha arrojado, demuestran de una cierta forma su éxito. Entre ellos, podemos nombrar la protección de los argentinos y de sus intereses, así como la seguridad misma de la República frente a eventuales intentos proliferantes desde o hacia nuestro territorio. Pero por otra parte, merecen también tenerse en cuenta la participación nacional en foros nuevos o en evolución sobre esta temática, las posibilidades abiertas para la cooperación internacional, y sobre todo, como referíamos en la sección anterior, el refuerzo a las políticas nacionales, públicas y privadas de desarrollo de bienes y servicios en los sectores controlados, a la luz de una más fácil inserción en los flujos comerciales globales de tales bienes y servicios, así como de aquellos precisos para su desarrollo.

Sin embargo, no pueden dejar de desconocerse tanto debilidades originarias, como otras fruto de la evolución científica, productiva y política en la materia. Debido a ello, y yendo a la norma propiamente dicha, podemos señalar los siguientes elementos que podrían ser reforzados o modificados:

a) Objetivos para guiar el trabajo de la CONCESYMB.

El Decreto manifiesta que un tipo de actividad, la exportación de materiales sensibles y bélicos, se regirá por la norma (Art. 1). Establecer cuál es el fin de esta construcción jurídica y de la política sobre la que se asienta, puede ser un valioso aporte para los ejecutores de esta política.

Creemos entonces por lo antedicho, y a partir del contenido actual del Decreto, que los objetivos que se deberían plantear serían: evitar la proliferación de armas de destrucción masiva, sus partes, componentes, repuestos y medios de lanzamiento; evitar las acumulaciones desestabilizantes de armas convencionales³; prevenir y eliminar el comercio ilícito de armas convencionales, sus partes, repuestos y municiones, y prevenir el desvío de los materiales mencionados anteriormente;

³ Lineamiento específico surgido del Arreglo Wassenaar para estos elementos y las tecnologías duales asociadas.

ayudar a combatir las violaciones al derecho internacional de los derechos humanos y al derecho internacional humanitario; y permitir el desarrollo y acceso por parte de nuestro país a bienes, servicios y conocimientos vinculados con las industrias duales y de materiales bélicos.

b) Vinculación de los listados con la identificación de actores proliferantes.

Cualquier burocracia (en el sentido webberiano) tiende a veces a morigerar definiciones y análisis concluyentes, por temor a que su decisión, correcta en lo técnico, sea desautorizada por razones diferentes a esa lógica. En áreas tanto o más sensibles como esta, el Estado Argentino posee categorizaciones de países que, en base a un criterio objetivo o a definiciones políticas, establecen “discriminaciones”.⁴

Entonces, en este contexto se debería elaborar y evaluar periódicamente o cuando las circunstancias así lo exigieran, un listado de actores y personas a los que debería vincularse este tipo de requisitos (es decir, los “usuarios finales”).

c) Excepciones.

Concomitantemente, si definimos los objetivos de la norma, en virtud de ellos podemos imaginar al menos tres tipos de situaciones excepcionales.

I. La primera de ellas son las operaciones en las que pese a la existencia de determinadas circunstancias que prima facie harían presumir como necesaria la intervención bajo esta normativa, escapan en realidad al objeto y fin de la disposición. Entran en esta situación por ejemplo las exportaciones de maquetas de bienes efectivamente controlados, o partes y piezas de bienes controlados pero que ellas mismas separadamente, no lo son.

II. Adicionalmente, la actividad cotidiana de los órganos de control ha llevado a identificar diferentes situaciones en las que, una vez más, si se definiera el objeto y fin de la norma, se podría evitar la intervención bajo la norma, o hacerlo de una manera simplificada. Se trataría de ofrecer las máximas garantías a los fines de la legislación, incluyendo aquí solamente situaciones que atañen exclusivamente al Estado Argentino y particularmente a sus Fuerzas Armadas, en las que elementos efectivamente controlados sean exportados temporariamente, quedando en todo momento bajo propiedad y responsabilidad del Estado Argentino o de sus instituciones, para luego reingresar a la República.^{5 6}

⁴ Podemos mencionar aquí las importaciones y exportaciones comerciales, los criterios migratorios (para la emisión de visados), las alertas sanitarias (humanas y animales) o las acciones derivadas de decisiones de organismos internacionales.

⁵ Este es el caso de materiales controlados exportados temporariamente para desfiles, competiciones, ferias y exposiciones, mantenimiento y reparaciones de equipos militar, desplazamiento de equipo en el marco de misiones de

III. Una tercera categoría, una vez más reflejando los objetivos de la norma, estaría conformada por aquellas operaciones en las que, requiriéndose de hecho la intervención bajo esta legislación, ella pudiera darse en una forma especial, a determinar por la misma Comisión, para atender al fin de la adquisición nacional de conocimientos y creación de industrias de punta desde la perspectiva de la defensa, las relaciones exteriores o de desarrollo nacional.⁷

d) Autorización para iniciar negociaciones.

Un elemento que merece la pena evaluar si mantener o no dentro de la legislación es la función del organismo de control de emitir autorizaciones para iniciar y concluir negociaciones, derivada de la obligación previa de realizar este trámite.⁸

Sobre este particular, cabe realizar algunas acotaciones. No es inusual que las legislaciones sobre la materia incluyan disposiciones para iniciar negociaciones. La racionalidad de la medida es lógica: permitir a las autoridades tener un panorama de hacia dónde las personas físicas y jurídicas que caen bajo esta normativa dirigen exportaciones políticamente sensibles para las relaciones exteriores de un Estado (como es el caso de los armamentos). Esto tiene una importancia mayor si pensamos en países con grandes o importantes conglomerados industriales para la defensa, sin propiedad estatal principalmente (lo que no es el caso de la Argentina).

Sin embargo, autorizar a concluir negociaciones y definir las reglas y pautas de ese proceso, escapa no sólo a lo habitual, sino a la capacidad, a la conveniencia y a la posibilidad de un Estado de imponer sus reglas y su voluntad a sus agentes o nacionales en una negociación de este tipo, en la que la otra parte además, no tiene necesidad de reconocer esta instancia en particular.⁹

mantenimiento de la paz o de auxilio de catástrofes, prestación de un servicio (como por ejemplo mediciones de una Plataforma Continental), entre otros.

⁶ De manera parecida, podría evaluarse un mecanismo semejante (con el acento más en la “información y registro” antes que en la “autorización”), para las exportaciones de material bélico acordadas de Estado a Estado o para una eventual salida de material bélico de terceros Estados reparado en la República.

⁷ Esta situación se configuraría en aquellos casos en los que en el marco de eventuales programas de desarrollo a través actores públicos y privados argentinos con socios extranjeros, merced a un contrato o plan de negocios a desarrollado durante un tiempo más o menos prolongado debieran fabricarse, probarse, importarse y exportarse diversas piezas y partes controlables de un bien final igualmente controlable.

⁸ El Art. 3 párrafo primero del Decreto N° 603/1992 establece que la Comisión “conservará las competencias otorgadas” a la antigua “Comisión de Coordinación de Políticas de Exportación de Material Bélico, creada por el Decreto N° 1.097 del 14 de junio de 1985” (Art. 2). A su vez, en el Art. 3 del antiguo Decreto, aparecen como funciones:

“a) Autorizar a los productores de materiales bélicos de carácter esencialmente militar para iniciar y concluir negociaciones tendientes a la colocación de sus productos en el extranjero, y designar representantes a tales efectos.

b) Definir las reglas y pautas de la negociación.”...

⁹ Pensemos por ejemplo en las negociaciones informales que pueden iniciarse en el marco de una feria sectorial, o derivadas de una operatoria comercial distinta.

Finalmente, y aunque "Ignorantia juris non excusat", la experiencia demuestra que merced al desconocimiento por parte de las empresas, esta instancia se suele soslayar. También la experiencia demuestra que el Estado, en caso de que privados hayan avanzado hacia un acuerdo en un tema de semejante importancia estratégica y de que no existan impedimentos de fondo, está dispuesto a pasar por alto esta omisión. Por otra parte, aún privando al Estado de esta posibilidad, quedan numerosas instancias anteriores al final de una negociación exitosa para que las autoridades puedan aun ejercer sus facultades de contralor.¹⁰

Es decir, actualmente el objetivo planteado por el legislador no se cumple y el propio Estado puede llegar a condonar la falla. Ergo, creemos que la formulación actual de la norma simplemente agrega complicaciones jurídicas y burocráticas por lo que al menos, debería reformularse.

Esto podría lograrse manteniendo la obligatoriedad del requisito para el Estado (a efectos de evitar situaciones en las que dos instancias del Estado llevan adelante políticas contradictorias), pero eliminándola para los privados, los que de todos modos quedan sujetos a la autorización estatal al momento de avanzar en firme en la provisión.¹¹

Sobre este punto además, y aquí sí, en relación directa con los objetivos de la norma, los compromisos internacionales en la materia y la racionalidad subyacente, lo que se debería licenciar son las actividades de "brokering" o corretaje.

e) Reformulación de la cláusula de "catch all".

Sabemos que la aplicación de esta cláusula (que en español se conoce como "cláusula escoba" pero que es más conocida por su formulación en inglés) es compleja desde el punto de vista técnico, político y práctico. Sin embargo, creemos que en el caso argentino, han atentado contra ella dos elementos adicionales: una formulación con énfasis en la exportación (es decir, en el bien o el servicio), y una remisión al uso. Esto es, la cláusula "catch all" se asienta en los controles de uso y usuario final de los productos civiles y de la tecnología que no figuran en la lista de control de productos, más que en los bienes y servicios listados. Entonces, carecer de una lista de usuarios finales de riesgo es una falla importante en el control.

De la misma manera, aunque la norma argentina establece un principio general para controlar el uso,¹² la práctica actual fruto de la experiencia muestra que limitar los controles a una declaración general que cubra todas las armas de destrucción

masiva y misiles (como la argentina), sin ofrecer al exportador (responsable último de disparar esta cláusula) una mayor elaboración, es insuficiente para que los controles sean eficientes y para que sean entendidos e incorporados. Si entendemos que los intentos proliferantes que forman parte de un fenómeno global, pueden llegar a nuestro país, produciendo eventualmente graves consecuencias para la República y para los objetivos que tiene esta política, la cláusula debe ser reformulada y reforzada indirectamente para remitir a los usos y usuarios finales de preocupación.

f) Mecanismo ágil de actualización de las listas.

En esta actividad, podemos decir que las listas son "el alma" del control. La normativa argentina actual prevé (Art. 21) la actualización de los listados que vienen a configurar los Anexos a través del "Poder Ejecutivo", "periódicamente" y "de conformidad con los criterios internacionales".

En primera instancia, esto significa que se requiere un acto administrativo originado en el Poder Ejecutivo, que a intervalos temporales (no definidos), actualice los listados de conformidad con ciertos criterios internacionales, tampoco especificados.

En la práctica, esto puede provocar que debido a los limitados recursos, las listas no sean traducidas y giradas a los órganos encargados del control con suficiente celeridad. Esto a su vez puede producir un desfase, en el que las nuevas entradas en las listas terminan siendo más que las antiguas, haciendo que efectivamente el trabajo se acumule y sea cada vez difícil de encarar.

En nuestro país, y como medida de paliar esta eventual situación, los organismos de control han mostrado su buena disposición, su compromiso profesional y su elevado nivel técnico al aplicar en el día a día las listas de control últimas, según van surgiendo de las modificaciones negociadas en los regímenes. Sin embargo, existe una grave debilidad en este procedimiento ya que esta forma de paliar la situación, permite llevar adelante el trabajo mientras de hecho no exista un intento de violar la normativa vía un elemento controlado en virtud de las listas "nuevas" (es decir, las que no han sido formalmente actualizadas conforme la evolución surgida de sus fuentes). Si esto sucediera, (y dado el carácter dinámico y evolutivo de las redes proliferantes apoyadas en el crimen organizado transnacional, puede suceder), la Argentina se vería impedida de ser un engranaje efectivo en este campo global, y de atender sus propios intereses. Ello se debe a que, con razón, la Justicia no podría actuar en el caso de que los imputados reclamaran que el elemento que se pretende exportar sin el debido control, no se encuentra dentro de las listas de control que aparecen en la norma. Ergo, la operación en donde se produce la conducta, no estaría criminalizada.

De estos tres elementos de la norma podemos inferir los siguientes puntos:

¹⁰ Muestras, demostraciones, pruebas, licitaciones, por sólo nombrar algunas.

¹¹ Esto hace pensar que en un artículo de "Definiciones", se debería especificar qué es una negociación, así como sus límites temporales. Creemos que esto, junto con la derogación del Decreto N° 1.097/1985 aporta claridad, simplicidad y transparencia al proceso, sin menoscabar los objetivos de la norma.

¹² Según el Art. 15 del Decreto, "se sepa o sospeche que los mismos -bienes o servicios- serán utilizados en proyectos o actividades relacionados con armas de destrucción en masa".

I. Las listas que surjan y/o sus eventuales modificaciones, no son incorporadas automáticamente a la normativa de control. En una esfera como esta, en la que asistimos a una verdadera carrera entre quienes establecen las normas y aquellos actores dedicados a burlarlas, y siendo que esta competición se asienta en el permanente cambio tecnológico (nuevas tecnologías o utilidades de otras existentes), basar un sistema de control en listas desfasadas, equivale a hacer ineficaz cualquier estructura que pueda existir para este fin.

II. A eso se suma la obligación de actualizar las listas con una periodicidad indefinida en la norma. Teniendo en cuenta la evolución tecnológica y la agenda de los foros de los que surgen las listas (y de los que todo miembro debería participar muy activamente no sólo en lo político sino además en lo técnico), tal periodo bajo ningún punto de vista debería sobrepasar el lapso anual desde que una y otra lista son publicadas y, por lo tanto, entran en vigor.

Por otra parte, creemos que estos dos puntos anteriores tienen como resultado no buscado el de desincentivar el trabajo técnico, la participación activa en los foros internacionales y debates en los que se generan o modifican los listados, y la interrelación con los productores nacionales en esta área.

Ahora bien, si evaluamos los motivos por los que una entrada en una lista es modificada o introducida (y a veces retirada), vemos que las causas son esencialmente dos. Una es una evolución tecnológica que permite utilizar cierto bien para producir o para facilitar la producción de un ADM o de sus medios de lanzamiento. La otra es un proceso más relacionado con lo comercial, a través del cual un Estado lleva a un régimen un producto que su industria ha creado, y para el cual mediante el control, busca puntualmente obtener una cierta "protección" para que ese bien (usualmente un insumo de otro producto de alta tecnología) se vea más o menos restringido en su circulación a potenciales competidores. Las declaraciones en contrario (para no controlar un bien), obedecen inversamente al interés de evitar que un determinado insumo de una industria estratégica nacional sea limitado en su disponibilidad y precio.

Entonces, basado en lo anterior, creemos que la solución a estos puntos es establecer la aplicación obligatoria y automática de las listas reformadas. De esta manera, la maquinaria de control se impone a sí misma un compromiso impostergable para hacer operativa cada lista, dentro del plazo antes mencionado, por ejemplo. Por otra parte, tener actualizadas las listas es una garantía para trabajar en forma activa, interrelacionando al control con los sectores productivos y llevando una política "ofensiva" de modificación de los listados a los distintos regímenes, según los intereses científicos y productivos nacionales y las necesidades de los planes y los proyectos de tecnologías sensibles, duales y de material bélico que utilizan estos bienes y servicios.

III. El tercer elemento, los criterios internacionales, tal vez sea el más confuso de todos, ya que la norma no explica cuales son tales criterios. Por ello, creemos que se deben insertar uno o varios criterios para guiar la fuente de la que surgen los listados.

g) Inclusión de definiciones.

Si una norma trabaja con categorías demasiado amplias, que mutan y que pueden tener un significado diferente para los distintos actores del proceso, estamos poniendo en riesgo la especificidad de la tarea por un lado, y por el otro cargando indebidamente de trabajo a los mecanismos de control con obligaciones que tal vez, no son necesarias para los objetivos y fines de la política en la materia y de la norma. En virtud de ello, se debería incluir un artículo inicial con definiciones, que establezcan claramente las categorías, los actores, las operaciones y las obligaciones, entre otras.

h) Aproximación al tema de las transferencias de intangibles.

El Decreto N° 603/1992 no ignora totalmente el campo de las transferencias de tecnologías intangibles.¹³ Sin embargo, pareciera ser que estas menciones han sido más parte del "lenguaje profesional habitual" de los redactores de la norma que de un ejercicio de operativización.¹⁴

Esta base es un buen inicio. Dado que estos temas ya existían hace dos décadas y se han convertido en una preocupación permanente de distintos Estados y regímenes en el último lustro, la Argentina simplemente debe refinar y definir una obligación ya impuesta por su propia normativa, a través de las definiciones mencionadas en varias oportunidades en estas líneas.

i) Funciones específicas de los miembros de la CONCESYMB.

Si bien se debería dejar a la CONCESYMB el establecimiento de su propio reglamento, en este punto el Decreto ha tomado una ruta intermedia. En efecto, mientras que por una parte establece en cierto sentido los casos en los que debería intervenir (y concomitantemente las funciones) de algunos miembros de la CONCESYMB (Art. 4.a a 4.d.), no sucede lo mismo con los representantes mencionados en la primera parte de este mismo artículo. Incluir al menos un lineamiento, basado en la Ley de Ministerios sobre las funciones de estos representantes, permitirá realizar un trabajo más específico, eficaz y eficiente.

¹³ Se las menciona en los Artículos 3, 4.d, 6, 8, 11 y 15.

¹⁴ Las entradas antes mencionadas, no guardan coherencia entre sí (se las menciona para las exportaciones nucleares -Art. 6 y 8- y las misilísticas -Art. 11-, pero no para las químicas y biológicas -Art. 14-, a las que sólo abarca en la cláusula "catch all"), ni uniformidad ("tecnología", "asistencia técnica" y "servicios" aparecen como sinónimos), ni universalidad en el texto (el Art. 22 requiere que se informe sobre los "materiales" solamente).

j) Los que faltan.

Por otra parte, creemos que el mencionado Art. 4 comete algunas omisiones. Ellas son tanto de carácter formal como material.

Entre las primeras, creemos que la exclusión de la participación del Ministerio de Defensa/CITEDEF en lo relativo a los temas misilísticos es una debilidad que debe ser corregida.¹⁵

En el segundo caso, en virtud de ostentar un Registro Nacional y de poseer las facultades relativas al control de exportaciones (Decreto N° 920/1997, Art. 7.I), la Autoridad Nacional para la Convención de Armas Químicas debería ser otro de los integrantes de la CONCESYMB (en la primera parte del Art. 4).

Finalmente, por tratarse de un mecanismo de control en el que se hace necesario el seguimiento de determinadas tendencias delictivas internacionales que afectan a la paz y a la seguridad, se requiere la información sensible más específica y actualizada que el Estado pueda tener sobre estos elementos. En virtud de ello, debería incluirse en un nuevo apartado 4.e la membresía de la Secretaría de Inteligencia.

k) Funciones investigativas y mayor peso a la criminalización de la ofensa.

Esencialmente, aquí podemos ver que para constituir una verdadera normativa que disuada el tráfico ilícito de bienes y servicios sensitivos, duales y bélicos, la CONCESYMB debería tener algún tipo de facultad de iniciativa jurisdiccional a efectos de que quede claro que la infracción a la norma no constituye una violación meramente a la legislación comercial, sino faltas mucho más graves que pueden dar origen a distintas sanciones penales.¹⁶

l) Modificación del actual Artículo 14.

La redacción del artículo menciona un doble requisito erróneo para que se requiera intervención bajo la norma: la inclusión del bien o servicio en el Anexo correspondiente y su potencialidad para el desarrollo de ADM. Se ignora así que las consideraciones técnicas proliferantes del elemento listado, ya han sido discutidas antes de incluirlo en la Lista (a donde aparece debido a esa potencialidad proliferante), y que de mediar consideraciones políticas diferentes (agravantes), ellas

¹⁵ Así, si bien la Comisión Nacional de Actividades Aeroespaciales (CONAE) tiene merecidamente su lugar profesional y jurídico en la Comisión (Decreto N° 995/1991, Art. 3.e y 4.f), la especificidad de su trabajo para con las tecnologías civiles (duales) y aeroespaciales, y no para con las aplicaciones militares y misilísticas, haría necesario que en este campo participe también el Ministerio de Defensa/CITEDEF.

¹⁶ Siguiendo este mismo razonamiento, se debería invertir la redacción del actual Art. 17. De esta manera, se pondría el acento en que se trata de una normativa que, si bien se expresa mediante el accionar de las autoridades aduaneras, corporiza una política distinta de lo meramente aduanero, con objetos tutelados diferentes (la seguridad internacional y el desarrollo de la República), cuya violación constituye un tipo penal específico, más allá de que concomitantemente puedan existir sanciones aduaneras.

deberían contemplarse mediante la cláusula "catch all", la que dispone de un artículo específico.

m) Opiniones adicionales.

Si bien toda norma conlleva un asesoramiento y participación de otros actores diferentes a los legisladores, más o menos formales y directos, el control de exportaciones sensitivas, duales y de material bélico posee algunos aspectos que hacen necesario consultar con otros actores, tales como los pertenecientes al ámbito académico y científico, y muy especialmente el mundo empresario. Si bien esta es una verdad de alcance general, ella adquiere particular importancia para algunos sectores científicos y productivos controlados, y en los cuales la Argentina se proyecta como un destacado actor global (como por ejemplo el software y los servicios informáticos, el desarrollo y producción de reactores de investigación, de radares o de satélites).

El futuro

Como se ha subrayado numerosas veces en estas líneas, aún luego de un positivo balance entre lo que el Decreto ha aportado y lo que resta por avanzar a la normativa, debe iniciarse un debate hacia su reforma, en el que se incluyan estos y otros elementos en continua evolución (como por ejemplo la proliferación y las nuevas tecnologías¹⁷ o frente a políticas y proyectos específicos que requerirían esta modificación.¹⁸ Otros aspectos, como por ejemplo la conveniencia eventual de crear una entidad autónoma de contralor como existe en muchos países, también debería ser considerada.

Dicho esto, corresponderá a los argentinos, a través de sus instituciones y representantes cuando se considere necesario y conveniente, ensayar un proyecto de reforma del Decreto N° 603/1992,¹⁹ para que, manteniendo los múltiples elementos provechosos que contiene la legislación actualmente, se agreguen otros que lo potencien en beneficio de los intereses nacionales en la materia, de los que los vertidos anteriormente, pretenden ser un pequeño aporte.

¹⁷ Jordán, Mariano. "The use of cyberspace for proliferation activities", International Export Control and Cooperation Outreach Dialogue, 17 al 19 de junio de 2013, Bruselas, Bélgica.

¹⁸ Dojas, Alberto E. "Diez proyectos estratégicos para los próximos diez años", Boletín ISIAE, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, N° 51, diciembre de 2011, Buenos Aires, Argentina.

¹⁹ La Diputada Nacional Margarita Stolbizer (GEN, Buenos Aires), ha presentado en fecha reciente un proyecto de ley que considera entre otros, los puntos mencionados en estas líneas. Actualmente se encuentra en trámite parlamentario, girado a las Comisiones de Comercio, Defensa Nacional, Relaciones Exteriores y Culto y Presupuesto y Hacienda.

Las tecnociencias aplicadas al mar y la política exterior²⁰

Alberto E. DOJAS²¹

Las tecnologías aplicadas al mar están generando un aumento exponencial de la información sobre el océano que facilitará la explotación intensiva de sus recursos, incluyendo aquellos ubicados a grandes profundidades. Los descubrimientos traerán enormes cambios en nuestro conocimiento y en las aplicaciones prácticas para la vida humana y el medio ambiente. La revolución tecnológica, que incrementa sustancialmente la capacidad de extracción y producción, coloca a los recursos del mar en una crisis de sustentabilidad si no se adoptan medidas racionales de administración y explotación. Nuestra prosperidad futura descansará, en creciente medida, en un aprovechamiento inteligente y sustentable de los recursos marinos.

La diversidad genética que contiene el mar es enorme. Los recientes descubrimientos contribuyen a crear medicinas innovadoras y nuevos solventes industriales, tratamientos químicos y otros procesos similares. También se han encontrado centenares de miles de nuevas esponjas, bacterias y virus, que son útiles para el tratamiento del cáncer, la pérdida de la vista, el SIDA, la artritis y el asma o como antiinflamatorios y antiinfecciosos.

La captura a escala industrial de los recursos vivos marinos ha agotado los caladeros tradicionales. En el Atlántico Suroccidental, el 55 por ciento de las especies monitoreadas están siendo explotadas a niveles biológicamente insostenibles y el 45 por ciento restante lo está en los límites de lo biológicamente sostenible. Los avances científicos y tecnológicos están desarrollando la acuicultura marina en gran escala: ya produce el 42 por ciento de los frutos del mar y se estima que esa participación podría alcanzar el 60% en 2030, si continúa su crecimiento a la tasa actual. Otras estimaciones consideran que la acuicultura proveerá el 62% del total de proteínas para el año 2050.

Las profundidades marinas albergan minerales que pueden ser extraídos de los nódulos polimetálicos, las costras de ferromanganeso y los depósitos de sulfuros, que contienen materiales como níquel, plata, oro, cobre, manganeso, cobalto, zinc, plomo, vanadio, molibdeno y platino. A ellos se suman los

hidrocarburos e hidratos de metano y los depósitos tipo placer de diamantes, plata, oro y otros minerales cercanos a las costas.

El mar es también una gran fuente de energía: a la explotación de los recursos fósiles como el petróleo y el gas, se está sumando el creciente dominio de la tecnología para el aprovechamiento de las corrientes, las diferencias en las mareas y el movimiento de las olas, aunque aún resta un camino que recorrer para su explotación a gran escala. El mar también permite aprovechar masivamente la energía eólica, reduciendo las consecuencias negativas de su explotación en zonas cercanas a las ciudades.

La aplicación de las tecnociencias al océano, así como las consecuencias de la contaminación proveniente tanto de la tierra emergida como de la explotación de los recursos marinos, requerirá no sólo un creciente conocimiento de la complejidad de su sistema, sino también un estudio multidisciplinario y una coordinación de las acciones entre el nivel nacional y el internacional. La cooperación internacional a nivel político, científico, económico y social es indispensable para preservar este entorno para el aprovechamiento de las futuras generaciones.

La Argentina tiene un territorio marítimo excepcionalmente dotado para sustentar un alto nivel de desarrollo para su sociedad. Nuestro territorio sumergido es equivalente al emergido: tenemos una Pampa Azul y una Patagonia Azul, y a ello se suma su proyección antártica y los espacios marítimos que son Patrimonio Común de la Humanidad y también tenemos derecho a explotar. El mar es también la vía crítica para nuestro comercio exterior y nuestra relación con los territorios insulares y antárticos, una fuente indispensable de recursos y de actividad para nuestras empresas y de bienestar de nuestra población, particularmente la de las áreas ribereñas.

A pesar de esta importancia, nuestra capacidad para desarrollar las tecnociencias marinas, aprovechar los recursos y, paralelamente, controlar lo que sucede en ese vasto territorio continúa siendo muy limitada, por la falta de una estrategia de largo plazo y de los recursos materiales para llevarla adelante. La consecuencia de esta ausencia de medios argentinos suficientes es un manejo inadecuado de los recursos, cuantiosas pérdidas económicas y medioambientales y, lo que es más grave aún, la imposición, en una zona que es vital para nuestros intereses, de un orden económico y de seguridad por parte de potencias extrarregionales cuya superioridad está basada, en gran medida, en el dominio tecnocientífico de punta, que juega un rol crítico también en este campo. Al mismo tiempo, los avances tecnológicos han ampliado y potenciado las capacidades operativas de los actores delictivos no estatales que logran acceder a ellos, incluyendo los grupos terroristas.

²⁰ Este artículo es un Resumen Ejecutivo del trabajo "Las tecnociencias aplicadas al mar y la política exterior", publicada como Cuaderno Talásico Número 37 por la Academia del Mar. El texto final es una versión editada y aumentada de la Exposición de Incorporación a la Academia del Mar, pronunciada en la Sesión Plenaria Número 142, del 27 de marzo de 2012, en el Centro Naval, Florida 801, Buenos Aires, República Argentina. Disponible en: www.academiadelmar.org.ar y www.aedojas.com.ar.

²¹ Abogado (Universidad de Buenos Aires, Argentina -UBA-); Master in International Affairs (Columbia University, New York); Doctor en Derecho Internacional (UBA). Miembro del ISIAE. Las opiniones vertidas son de carácter estrictamente personal. Más información en www.aedojas.com.ar

La política exterior hacia los espacios marítimos requiere, por un lado, una coordinación de las políticas y acciones que llevan a cabo los distintos actores nacionales, provinciales y municipales en sus diversos aspectos y, por el otro, el diseño y ejecución de una estrategia de largo plazo que surja de una Política de Estado que le asegure el necesario apoyo político y continuidad presupuestaria.

Como marco general, nuestra política exterior tiene que estar dirigida a que se establezca un orden jurídico, político, económico, medioambiental y de seguridad en los océanos que nos brinde adecuadas garantías de que nuestros derechos e intereses serán adecuadamente reconocidos y respetados, al tiempo que se promueva un aprovechamiento sustentable de sus recursos para salvaguardar los legítimos derechos de las futuras generaciones²². El medioambiente de la Tierra constituye un único e interconectado sistema: desde este punto de vista, el océano es uno solo y debe ser analizado y regulado como una unidad.

Nuestras áreas oceánicas de prioridad estratégica consisten en tres grandes secciones: el Atlántico Sur, el mar que rodea a nuestro territorio antártico y las comunicaciones interoceánicas al sur del continente. Otras tres áreas tienen importancia estratégica directa para la proyección de nuestros intereses: el Pacífico Sur y los accesos al Atlántico Norte y el Índico. Sin embargo, nos quedaríamos con una visión unilateral e insuficiente si dedicáramos nuestra atención y nuestros esfuerzos de política externa exclusivamente a lo que sucede en esa parte del océano global. Necesitamos tener información e incidir sobre todo lo que sucede en cada parte del océano global para poder fijar adecuada y exitosamente una política exterior para las zonas que constituyen nuestra prioridad estratégica.

El punto de partida de una estrategia nacional de desarrollo de las tecnociencias aplicadas al mar es la organización, puesta en valor y protección del conjunto de nuestro territorio: continental, insular, marítimo y antártico. La implantación de una infraestructura inteligente que permita el desarrollo y circulación de las nuevas tecnologías en todo el territorio, a partir de la creación de una malla de ciudades de talla grande y mediana conectadas entre sí física y electrónicamente, vertebrando la Patagonia y los territorios insulares y antárticos, el NOA y el NEA al núcleo central pampeano-cuyano más avanzado, creará las condiciones para impulsar el desarrollo, el empleo de calidad y una distribución más armoniosa de la población en toda su extensión. Un territorio inteligente implica dotarse de un entramado científico y tecnológico de punta, que permite la realización de proyectos de alta sofisticación tecnológica.

La planificación territorial integrada de todos estos espacios debe hacerse con un sentido de largo plazo, con una visión dinámica, con el objetivo de incorporar las últimas tecnologías disponibles e integrando el sector público con el privado, reforzando la interacción entre los tres actores claves: la Universidad, el Estado y las empresas. Es necesario unir la investigación científica marina con la innovación tecnológica, las incubadoras de nuevos proyectos y el desarrollo de un tejido empresario competitivo internacionalmente; los proyectos nacionales con los provinciales; facilitar la comercialización internacional de los productos que se generen y brindar la necesaria financiación para que el sistema se ponga en marcha adecuadamente. De esta manera, nuestro territorio marítimo y antártico quedará articulado en una estrategia nacional, que facilitará la proyección regional y global de nuestros intereses y la salvaguardia de nuestra defensa y seguridad, al tiempo que desarrollamos la innovación y la competitividad internacional de nuestras empresas.

Al diseñar esta estrategia de largo plazo, tenemos también que tener presente que en los próximos 10 a 30 años continuaremos viviendo en un mundo inestable sujeto a importantes mutaciones que modificarán la actual distribución del poder mundial. El conflicto no va a desaparecer en el horizonte de previsibilidad actual y es muy probable que ocurra en zonas marítimas o adyacentes al mar. En gran medida, el poder nacional y la influencia continuarán proyectándose a escala regional y global por medios marítimos. Nuestro país no puede ser un mero espectador de este proceso, si no quiere verse obligado a aceptar la imposición de un orden diseñado por los que tienen la capacidad tecnocientífica para actuar en el mar.

La Argentina cuenta con todos los conocimientos necesarios para diseñar una Política de Estado Oceánica para el Siglo XXI, pero sin un acuerdo entre los partidos mayoritarios y los actores esenciales, no podremos asegurar el apoyo político y presupuestario que requiere su ejecución en el largo plazo. La sofisticación intelectual de nuestros científicos, técnicos, políticos, empresarios, académicos, militares y diplomáticos fundamenta nuestro optimismo en que las condiciones están dadas para que esa política de largo plazo pueda ser formulada e implementada exitosamente.

²² La preservación del territorio; mantener abiertas las líneas de comunicación interoceánica; desarrollar las acciones en el área que requiera nuestra seguridad y defensa; la protección de nuestros ciudadanos, sus intereses y sus empresas y del sistema democrático y constitucional constituyen intereses vitales que deben guiar nuestra política exterior en el largo plazo.

Marine Technosciences and Foreign Policy²³

Alberto E. DOJAS²⁴

Marine technologies are generating an exponential increase in the information on the ocean which will facilitate the intensive exploitation of its resources, including those located at great depths. These discoveries will bring huge changes to our knowledge and to practical applications for human life and the environment. The technological revolution, which substantially increases extraction and production capacities, will bring about a crisis in the sustainability of marine resources, if rational administration and exploitation measures are not adopted. Our future prosperity will depend, to an increasing extent, on the intelligent, sustainable use of marine resources.

The genetic diversity contained in the sea is enormous. Recent discoveries are contributing to the development of innovative medicines and new industrial solvents, chemical treatments and other similar processes. Furthermore, hundreds of thousands of new sponges, bacteria and viruses have been founded, which are helpful in the treatment of cancer, loss of vision, AIDS, arthritis and asthma, or as anti-inflammatory and anti-infective preparations.

Industrial-scale catches of living marine resources have exhausted traditional fishing grounds. In the South-West Atlantic, 55 per cent of species monitored are being exploited at levels that are not biologically sustainable, and the remaining 45 per cent are being exploited to the limit of what is biologically sustainable. Scientific and technological advances are developing marine aquaculture on a grand scale: it already produces 42 per cent of seafood, and it is estimated that this figure might reach 60 per cent by 2030, if its current rate of growth continues. Other estimates opine that aquaculture will provide 62 per cent of all proteins by the year 2050.

In the ocean depths lie minerals which can be extracted from polymetallic nodules, ferromanganese crusts, and sulphur deposits, which contain materials such as nickel, silver, gold, copper, manganese, cobalt, zinc, lead, vanadium, molybdenum and platinum. There are also hydrocarbons and methane hydrates, and placer deposits of diamonds, silver, gold and other minerals closer to the coasts.

²³ This article is an Executive Summary of "Las tecnociencias aplicadas al mar y la política exterior" published as Cuaderno Talásico Number 37 by the Academy of the Sea of Argentina. The final text is a revised and more complete version of the dissertation made as a new member of the Academy of the Sea, given at its 142th Plenary Session, on the 27th of March 2012, at the Navy Center, Florida 801, Buenos Aires, Argentina. Available at: www.academiadelmar.org.ar y www.aedoias.com.ar.

²⁴ Lawyer (University of Buenos Aires, Argentina), Master in International Affairs (Columbia University, New York), Doctorate in International Law (University of Buenos Aires). Member of the Institute for International Security and Strategic Studies (ISIAE) at CARI. Opinions expressed are strictly personal.

The sea is also a large energy source: besides the exploitation of fossil resources like oil and gas, there is also the growing dominium of technology to take advantage of currents, tidal differences and wave movement, although there is still some way to go before these can be used on a grand scale. The sea also facilitates the large-scale use of wind energy, by reducing the negative consequences of using it in areas close to cities.

The application of technosciences to the ocean, as also the effects of contamination coming from both emerged land and the exploitation of marine resources, will require not only a growing knowledge of the complexity of its system, but also a multidisciplinary study and coordination of action between national and international levels. International cooperation at political, scientific, economic and social levels is essential if we are to preserve this environment for the enjoyment of future generations.

Argentina's marine territories are exceptionally well suited to sustaining a high level of development for the country's society. Our submerged territory is as extensive as the emerged territory: we have a Blue Pampa and a Blue Patagonia, as well as the Antarctic projection and maritime areas, which are the Common Heritage of Humanity, and which we have the right to explore. The sea is also the vital lifeline for our foreign trade and our relations with insular and Antarctic territories, an essential source of resources and activity for our private companies, and of our population's wellbeing, especially for dwellers in riverine areas.

In spite of this importance, our capacity to develop marine technosciences, to use resources and, in parallel, to control what goes on in this vast territory continues to be very limited, as we lack both a long-term strategy and the material resources to carry it forward. The result of this lack of sufficient Argentinian means is mismanagement of resources, great economic and environmental losses, and, even more serious, the imposition, in an area vital to our interests, of an economic and security regime by extra-regional powers the superiority of which is based largely on state-of-the-art technoscientific mastery, which also has a critical role in this field. At the same time, technological advances have broadened and enhanced the operational capacities of criminal non-state actors, including terrorist groups, who gain access to them.

Foreign policy on maritime areas requires, on the one hand, coordination of the policies and actions of the various national, provincial and municipal actors in its many different dimensions and, on the other, the design and implementation of a long-term strategy stemming from a State Policy which would guarantee it the necessary political support and budgetary continuity.

As a general framework, our foreign policy must be directed at the establishment of a legal, political, economic, environmental and security regime in the oceans, which would offer us sufficient guarantees that our rights and interests would be

properly recognised and respected, at the same time promoting sustainable use of marine resources to safeguard the legitimate rights of future generations²⁵. The Earth's environment is a unique, interconnected system, and, from this point of view, the ocean is one whole, and should be analysed and regulated as such.

Of our oceanic areas, those of strategic priority are made up of three large parts: the South Atlantic, the sea surrounding our Antarctic territory and the interoceanic communications to the south of the continent. Three more areas are of direct strategic importance to the projection of our interests: the South Pacific, and access to both the North Atlantic and the Indian Ocean. However, we would be left with an inadequate, unilateral vision if we devoted our foreign policy attention and efforts exclusively to what is happening in that part of the global ocean. We need to have information and to affect all that happens in each part of the global ocean if we are to establish, properly and successfully, a foreign policy for the areas that make up our strategic priority.

The point of departure of a national strategy for developing technosciences applied to the sea is the organisation, strengthening and protection of all our territory: continental, insular, maritime and Antarctic. Establishing an intelligent infrastructure to allow the development and circulation of the new technologies throughout our territory, starting with the creation of a network of cities of large and medium size, physically and electronically interconnected, articulating Patagonia and the insular and Antarctic territories, as well as the North-west and North-east of our country, with the most advanced Cuyo-Pampa central core, will create the conditions to drive development, quality employment, and a more even distribution of the population throughout the entire country. An intelligent territory means equipping oneself with a state-of-the-art scientific and technological base, to allow the realisation of technologically highly sophisticated projects.

The integrated territorial planning of all these spaces must be carried out with a sense of the long term, with a dynamic vision, with a view to incorporating the latest available technologies, integrating the public sector with the private, and strengthening the interaction among the three key actors: University, State and private companies. We must unite scientific marine research with technological innovation, business incubators of new projects and the development of an internationally competitive business tapestry; national projects with provincial; facilitate the international marketing of the products generated and provide the necessary funding for the system to get fully under way. Thus, our marine and Antarctic territory will remain part of a national strategy, which

will lead to the regional and global projection of our interests and the safeguarding of our defence and security, while we develop the innovativeness and international competitiveness of our businesses.

As we design this long-term strategy, we must also bear in mind that, during the next 10 to 30 years, we shall continue to live in an unstable world that is liable to significant changes which will alter the current distribution of world power. Conflict will not disappear in the foreseeable future, indeed it is very probable that it will occur in maritime areas or in those next to the sea. To a large extent, national power and influence will continue to be projected on a regional and global scale by maritime means. Our country cannot be a mere onlooker at this process, if it does not want to be forced to accept the imposition of a regime designed by those with the technoscientific ability to take action at sea.

Argentina possesses all the necessary knowledge to design an Oceanic State Policy for the XXI century, but, without agreement among the majority parties and the essential actors, we shall be unable to ensure the political and budgetary support that its implementation will require in the long term. The intellectual sophistication of our scientists, technicians, politicians, businessmen, academics, military personnel and diplomats are the basis of our optimism that conditions are now right for this long-term policy to be drawn up and implemented successfully.

²⁵ Preservation of the territory; keeping inter-oceanic lines of communication open; developing actions as required by our security and defense; protection of our citizens, their interests and businesses, and of the democratic and constitutional system; these are vital interests which must guide our foreign policy in the long term.