

PAULO BOTTA / EDUARDO CUNDINS / HÉCTOR RODOLFO FLORES /  
JUAN CARLOS GALLI / EDUARDO GANEAU / ROBERTO ENRIQUE GUAYTA /  
DANIEL ALBERTO MARTIN / ALEJANDRO MORESI / HERNÁN RUBIO /  
RAFAEL LUIS SGUEGLIA / CAROLINA ZACCATO

JULIO HANG (Coord.)

# ANUARIO ISIAE

## 2019

INSTITUTO DE SEGURIDAD INTERNACIONAL  
Y ASUNTOS ESTRATÉGICOS

**CARI** / CONSEJO ARGENTINO PARA LAS  
RELACIONES INTERNACIONALES

ANUARIO ISIAE 2019

INSTITUTO DE SEGURIDAD INTERNACIONAL Y ASUNTOS ESTRATÉGICOS -  
CARI

## ANUARIO ISIAE 2019

PAULO BOTTA / EDUARDO CUNDINS / HÉCTOR RODOLFO FLORES /  
JUAN CARLOS GALLI / EDUARDO GANEAU / ROBERTO ENRIQUE GUAYTA /  
DANIEL ALBERTO MARTIN / ALEJANDRO MORESI / HERNÁN RUBIO /  
RAFAEL LUIS SGUEGLIA / CAROLINA ZACCATO

JULIO HANG (Coord.)

Julio 2019

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Anuario ISIAE 2019 / Paulo Botta ... [et al.] ; compilado por Julio Hang. - 1a ed.-  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Consejo Argentino para las Relaciones  
Internacionales-CARI, 2019.  
118 p.; 30 x 21 cm.

ISBN 978-987-1558-23-0

1. Seguridad Internacional. 2. Estrategia. 3. Defensa Estratégica. I. Botta, Paulo. II. Hang,  
Julio, comp.  
CDD 355.033082

*Las opiniones de los autores son a título personal  
y no comprometen a institución oficial alguna*

Impreso en Argentina  
Hecho el depósito que marca la ley 11.723

© Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2019  
Uruguay 1037, piso primero  
C1016ACA Buenos Aires, Argentina  
Teléfono 4811-0071 al 74

Diseño de tapa: *Noelia Oliveri*  
Diagramación y corrección: *Marcelo Iglesias*

Prohibida su reproducción total o parcial  
Derechos reservados

## ÍNDICE

EL AÑO 2019. PRÓLOGO .....	9
<i>Julio Hang</i>	
INTELIGENCIA ARTIFICIAL. Grandes posibilidades, grandes dilemas .....	13
<i>Hernán A. Rubio</i>	
EL DISEÑO DEL SISTEMA DE DEFENSA NACIONAL EN EL SIGLO XXI .....	31
<i>Héctor Rodolfo Flores</i>	
DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA LA POLICÍA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES EN EL SIGLO XXI .....	43
<i>Roberto Enrique Guayta</i>	
LA SITUACIÓN DE Tensión EN EL MAR NEGRO Y EL MEDITERRÁNEO ORIENTAL .....	51
<i>Paulo Botta</i>	
LAS JURISDICCIONES MARÍTIMAS ARGENTINAS COMO SUSTENTO DE LOS INTERESES MARÍTIMOS Y SUS NECESIDADES DE PROTECCIÓN .....	59
<i>Eduardo Ligio Ganeau</i>	
¿HACIA UNA NUEVA ESTABILIDAD ESTRATÉGICA?: EL FIN DEL TRATADO INF Y EL FUTURO DE LA RELACIÓN ENTRE ESTADOS UNIDOS Y RUSIA .....	77
<i>Carolina Zaccato</i>	
INDUSTRIA AEROSPAcial Y DEFENSA .....	87
<i>Alejandro Moresi</i>	
LAS OPCIONES MILITARES SUDAMERICANAS .....	97
<i>Eduardo Cundins</i>	
CHINA – SUS INTERESES MARÍTIMOS Y SU INTERRELACIÓN CON ARGENTINA .....	111
<i>Daniel Martín, Juan Carlos Galli, Rafael Luis Sgueglia</i>	

## EL AÑO 2019. PRÓLOGO

En 2019, el Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos del CARI, cumple 25 años de vida y ofrece el presente anuario de trabajos diversos elaborados por sus miembros.

Es una muestra diversa de algunos de los temas que se han tocado en el año pasado, pero que mantienen su vigencia e interés y que esperamos agraden a nuestros lectores.

Pero además, este año 2019 es un año de muchas tensiones internacionales y de circunstancias muy importantes para la geopolítica mundial, con trascendencia indudable en el mediano plazo. En lo político, las elecciones al Parlamento Europeo y las que se celebrarán en varios países tanto parlamentarias como presidenciales, configurarán una nueva situación internacional. En nuestra región, las elecciones en Argentina, en Uruguay y en Bolivia que se suman a la de Brasil el año pasado, serán definitorias para el Mercosur y las posibilidades de una mayor acción integrada.

Con la única intención de dar marco a los escritos de este Anuario, repasaré unos pocos títulos de los principales temas que caracterizan la situación estratégica internacional.

### Aumento de la conflictividad y posibilidades de escalada de incidentes violentos

La evolución de la competencia por la primacía entre las potencias se asemeja cada vez más a un sistema bipolar. Cada una de las dos grandes potencias expone la situación de forma diferente. China, dice defender una multipolaridad, donde se busca el mejor beneficio posible para todas las partes. Ha desarrollado una campaña de inversiones en tierras y empresas productoras de energía y de alimentos, para asegurar su independencia. Pero a la vez, pretende se respete su dominio regional, (Mar de China Meridional y área de influencia) en el que impone su soberanía marina y espacial, amenaza a los disidentes. Ha lanzado un proyecto de infraestructura portuaria, vial y ferroviaria (*Belt and Road Initiative*) donde –como parte de pago– requiere concesiones casi centenarias por las obras que hace y que lo beneficiarán. Estados Unidos, por su lado, reacciona a una situación con varias décadas de historia, su balanza comercial deficitaria frente a China. Hoy frente a la dura competencia económica, busca equilibrar el déficit externo y lo hace con el reclamo de una mayor importación por parte de China de productos americanos. La amenaza de nuevos impuestos a los productos chinos genera la actual crisis que aunque se logre neutralizar tendrá gran inestabilidad. Pero además, sospechas de robo tecnológico, agresiones cibernéticas, competencia espacial, crecimiento de poderío militar y nuclear, son algunas de las aristas de esta relación, que puede ser definida a nivel mundial como de “bilateralidad compleja”. La complejidad surge de la presencia de Rusia, con diferentes intereses que China, pero con un adversario común. Otros actores, como la Unión Europea, India, Japón, Pakistán e Irán, juegan sus intereses en el marco de la competencia bilateral compleja.

Si el desenlace de la competencia bilateral tuviera alguna semejanza con la anterior Guerra Fría, donde los actores principales, conscientes de su capacidad destructiva mutua, decidían no agredirse frontalmente, el peligro de conflictos se abriría al resto de los actores. Así como en Siria, en Yemen, en Libia, operan actores mucho más grandes que los países donde se lucha, otros campos de conflicto pueden abrirse en forma de las viejas *Proxy Wars*, siguiendo los intereses de los actores principales.

Otros escenarios, conectados indirectamente, tienen al mundo en ascuas desde hace tiempo. El primero es Irán y su programa de enriquecimiento de uranio, cuyos fines declarados no son fabricar una bomba atómica, pero todos reconocen que ese sería un desarrollo esperable cuando alcanzara los niveles requeridos. Irán ha enfrentado a EEUU desde el advenimiento de la Revolución, con el ayatola Ruhollah Khomeini y la crisis de los rehenes. Irán no reconoce la existencia del estado de Israel y

promete hacerlo desaparecer. Esta posición explícita, busca atraer el apoyo de los pueblos árabes del Medio Oriente, reduciendo sus diferencias con ellos, dada su etnia persa y su mayoría religiosa chiita. EEUU defiende la existencia de Israel y sabe que éste no tiene posibilidad de sobrevivir a un ataque nuclear. Israel intentó de varias formas detener el desarrollo nuclear de Irán, sin éxito. EEUU abandonó el acuerdo de 5+1 (los 5 miembros del Consejo de Seguridad más Alemania), que –a grandes rasgos– congelaba por 10 años el programa de enriquecimiento de uranio de Irán. Lo hizo acorde con un artículo del acuerdo que preveía que EEUU podía revisarlo cada 6 meses. Luego, prohibió la compra de petróleo, acero y aluminio iraní a todas las empresas con relaciones comerciales en y con EEUU y aplicó otra serie de sanciones económicas personales a las autoridades. Irán amenaza con cerrar el Estrecho de Ormuz y crear una crisis petrolera importante. En este escenario pueden emplearse y provocar una escalada: minas submarinas, drones armados, misiles, flotas en el Golfo, ataques cibernéticos y acciones irregulares y terroristas, usados sobre intereses relacionados con los actores, creando una grave crisis económica y militar. A esta crisis pueden sumarse otros actores en apoyo de los bandos enfrentados.

Corea del Norte fue, durante 2016, 2017 y 2018, foco de atención, por la peligrosidad de sus desarrollos de armas nucleares y de vectores para transportarlas. Kim Jung Un, en poco tiempo, superó a su padre en el desarrollo de armas nucleares. Así la última explosión subterránea (3 de setiembre 2017), la de mayor potencia registrada (entre 60 y 100 kt), considerada por algunos como bomba de hidrógeno, provocó el derrumbe parcial de la superficie rocosa que cubría el túnel, causó alarma en China y gran preocupación en el mundo. Durante 2018, una esperanza de cordura se hizo presente, en principio gracias a Corea del Sur y los deportes. Luego, con la reunión del presidente Trump con Kim Jung Un en junio de 2018. Pese a los pocos resultados prácticos, parecía encaminarse a la desnuclearización de la península. Pero en febrero de este año la segunda reunión terminó mal. Corea del Norte ha vuelto a ensayar misiles de corto alcance y nada ha avanzado en favor de la desnuclearización. Al sufrimiento de la población norcoreana, se agrega el peligro de un accidente en las prácticas de misiles o explosivos, a lo que hay que agregar una imprevista decisión de Kim, como las que tomó en otras ocasiones, que provoque una reacción de las Fuerzas Surcoreanas o del 8vo Ejército de EEUU. Esta crisis afectaría directamente a las dos superpotencias.

Ucrania, con su nuevo gobierno, enfrenta una difícil situación. El control del estrecho de Kerch y la presión rusa sobre los buques que ingresan al Mar de Azov, el posible cambio de oleoductos con la grave pérdida económica para Ucrania o la definitiva independencia de los Oblast del Donbas. Estas situaciones y otras que pueda crear Rusia, podrían desencadenar un conflicto con otros actores.

Muchas otras situaciones conflictivas preexistentes pueden agravarse. La situación de Taiwan y su riesgo de pérdida de autonomía; India y Pakistán sobre Cachemira y la repetición de acciones aéreas o misilísticas; Siria puede agravarse con una agresión de Turquía sobre el pueblo kurdo o por acciones israelíes sobre fracciones de Hezbollah, o por acciones de alguno de los grupos sunitas contra el gobierno o contra la presencia rusa; Yemen puede agravarse con la intervención de Irán a favor de los Houthis, bombardeando Riad o penetrando en territorio árabe; Libia y sus luchas por la unificación, el control del petróleo, las rutas de migrantes a Europa y las de la droga, pueden confluir en un conflicto mayor.

Venezuela es en Latinoamérica el conflicto más grave. Los refugiados superan los 5 millones de personas, la producción de todo tipo está en niveles históricos más bajos y el gobierno se mantiene con la droga y el tráfico de minerales, bajo el control cubano y de una cúpula corrupta de las Fuerzas Armadas. La ruptura de la débil cohesión militar y un enfrentamiento que afecte a la población, podría requerir la presencia de Fuerzas de Paz para asistencia humanitaria. También son preocupantes las migraciones de Centroamérica a EEUU y sus riegos de violencia. Siguen, como un terrible flagelo humano para los ciudadanos mejicanos los miles de muertos por los carteles del narcotráfico. Se suman a los conflictos regionales, la brutal represión en Nicaragua, el rebrote del narcotráfico en Colombia y

las acciones criminales del crimen organizado en Brasil. Todos estos conflictos internos amenazan configurar un año de fuertes daños a los Derechos Humanos.

África es también un continente plagado de conflictos, al que por desconocimiento prestamos poca atención. Pero ahora, con la presencia de líderes yihadistas expulsados de Medio Oriente, con las organizaciones africanas transformadas en franquicias de Al Qaeda e ISIS y con la presencia de facciones de la Guardia Revolucionaria Islámica (la unidad de élite Qods) amenazando intereses de EEUU y la Unión Europea, puede tener un año agitado.

### Se cuestiona la credibilidad de los Organismos Internacionales

El renacimiento de la bipolaridad compleja, ha provocado una limitada pérdida de autoridad de los organismos internacionales que son sustento del multilateralismo y herramientas importantísimas para el mantenimiento de la paz y el respeto de los derechos de los Estados. En el Consejo de Seguridad, el veto contra las decisiones de una u otra de las potencias, cuando se afectan intereses ha vuelto a ser frecuente. La Organización Mundial de Comercio viene sufriendo una declinación en el logro de consensos para mejorar el comercio mundial, con riesgos del retiro de sus principales socios. La crítica a muchos de los órganos de la ONU, con la disminución de aportes económicos, también limita las posibilidades de actuación. Las misiones de paz no logran enviarse a lugares como Ucrania, donde uno de los actores importantes puede vetarla. El tribunal de La Haya, dio la razón a Filipinas en su disputa con China por el derecho en el mar ribereño, pero China no reconoce ese Tribunal y Filipinas debió negociar en desventaja. La OEA demoró más de un año en lograr algún consenso sobre Venezuela y Nicaragua, sin capacidad de tomar medidas activas. Grupos de países buscan reemplazar la incapacidad de algunas organizaciones. Y estas situaciones pueden extenderse y prolongarse en el tiempo.

### La tendencia a nuevos partidos políticos, al nacionalismo, el proteccionismo, y la prolongación de los mandatos

En los últimos años, una creciente tendencia a fortalecer el nacionalismo y junto a él al proteccionismo, fue erosionando el progreso de la globalización en años anteriores. A la par de esta, los problemas de los partidos políticos democráticos tradicionales, desprestigiados por ineficiencia y corrupción de muchos de sus líderes, dieron lugar al surgimiento de nuevos partidos, que en muchos casos sostenían también criterios nacionalistas, pero también populistas. Algunos los identifican como conservadurismos populares, que desconfían de organismos supranacionales, tienden a modelos autoritarios y resaltan la primacía del Estado. En algunas naciones, se ha consolidado un tipo de liderazgo que, alcanzado el gobierno, extienden su duración más allá que lo que prescriben las normas. En países no democráticos, como en China, Xi JIng Pin ha roto con la tradición de seleccionar un reemplazo y se perfila a continuar en el poder. Vladimir Putin creó un sistema de alternancia con Medvedev que le ha permitido mantenerse en el poder por 19 años. Erdogan en Turquía, Assad en Siria, Al Sissi en Egipto, y tantos otros que extienden sus períodos de gobierno sin límites previsibles, son ejemplos que impulsan a otros a imitarlos. Los gobiernos nacionalistas y proteccionistas, con políticas populistas, alejados de los organismos internacionales y desconfiados de las alianzas, son más proclives a culpar a otros Estados de sus fracasos y provocar conflictos violentos.

### La debilidad de la Unión Europea

La que fuera ejemplo democrático de unidad pluriestatal y constituyera la segunda potencia occidental, después de EEUU, enfrenta hoy difíciles tensiones y desafíos. El primero de ellos se deriva de su anterior extensión a una mayor cantidad de miembros, no todos ellos tenían las cualidades para fortalecer la unidad del conjunto. Así surgieron problemas para el cumplimiento de las normas



financieras que sostienen el uso de la moneda común. El segundo, la intención del Reino Unido de abandonar la UE, mediante el llamado Brexit. El ejemplo del Reino Unido es malo para aquellos países de limitados ingresos que deben ajustar para mantenerse y creen que el regreso a la autonomía los beneficiaría. El Brexit no se ha concretado, ha causado graves inconvenientes políticos al Reino Unido y su final tendrá consecuencias económicas y políticas de difícil predicción. El tercero, es el gobierno de Italia, que tras grandes problemas con el ingreso de inmigrantes, ha endurecido las condiciones de silo y repatriación y no está cumpliendo las normas económicas de la UE, creando un clima adverso a la UE. El cuarto, la aparición de gobiernos y movimientos políticos importantes que sostienen una posición de extrema derecha y, donde no son gobierno, crean serias tensiones y movilizaciones. Finalmente, la OTAN ha perdido mucho de su nivel de sistemas de armas. La inversión en Defensa, por debajo del 2% del PBI en algunos casos, no ha permitido mantener el ritmo de modernización de Rusia, China y EEUU. Ante la crítica del presidente Trump, ha surgido la idea de una Fuerza de Defensa Europea, pero sin abandonar la OTAN. Aún no se ha concretado. Frente a las presiones de la inmigración africana y del Medio Oriente, con una población que se avejenta y fuertes posiciones políticas nacionalistas, es difícil avizorar un futuro de mayor unión. A la vez, las situaciones creadas por el terrorismo yihadista, así como las tensiones sobre el Báltico y con facciones de inmigrantes violentos, presentan muchas probabilidades de conflicto.

En síntesis, un año en el que el crecimiento económico mundial continuará pero más bajo que lo previsto. El comercio mundial parece debilitarse dependiendo de las negociaciones entre las dos superpotencias. El gasto en defensa aumenta levemente en la mayoría de los continentes y los desarrollos tecnológicos hacen prever un aumento de la letalidad y alcance de las armas. Una aceleración del programa nuclear en Irán influiría en otros actores de la región y crece así el riesgo de proliferación de ADM. La presencia de fuerzas hostiles en los mismos espacios, marinos o aéreos, han mostrado las altas probabilidades de daños accidentales o por error o intención que pueden producir una escalada de difícil control. Un nuevo perfil político surgirá de las elecciones en el mundo y de él dependerá en gran medida la creación de un clima adecuado para enfrentar las contingencias de la situación. Una actitud de prevención, abierta a la construcción de consensos, con sistemas que provean alerta temprana, servirá para buscar los medios pacíficos de resolver problemas y construir en la integración la fortaleza para superarlos.

Julio Hang  
Director del Instituto de Seguridad Internacional y  
Asuntos Estratégicos del CARI

## INTELIGENCIA ARTIFICIAL

### Grandes posibilidades, grandes dilemas

Este campo abre posibilidades impensadas de desarrollo tecnológico, con implicancias sociales y hasta filosóficas. Pero a la vez presenta concretos dilemas a resolver. Dado el carácter estratégico de la temática, es necesario un mayor conocimiento de este campo

*Hernán A. Rubio\**

#### RESUMEN

La Inteligencia Artificial es una tecnología que posee un enorme potencial, de inmensas posibilidades de desarrollo. Sin embargo, la mayoría de nosotros poco sabe acerca de qué significa la "IA". Un conocimiento más acabado que implica esta tecnología y las previsible consecuencias, se estima como fundamental para entender el mundo en el futuro cercano.

Los ítems más importantes abordados son: La definición del concepto, la importancia de los algoritmos, las aplicaciones actuales y futuras, los sorprendentes avances en la generación de imágenes utilizando IA (rostros incluidos), el desarrollo exponencial de la capacidad de cálculo de los microprocesadores, y cambios profundos en el mercado laboral con las delicadas implicancias sociales. La nueva "guerra fría" entre EEUU y China en este campo, hoy en plena disputa, dará una fundamental ventaja a la potencia que logre los mayores avances. La singularidad tecnológica es otro ítem abordado, su significado y los riesgos potenciales de lograr una "mente artificial" más capaz que la mente humana.

#### ABSTRACT

Artificial Intelligence is a technology that has enormous potential, with immense possibilities for development. However, most of us know little about what "AI" means. A more complete knowledge that implies this technology and the foreseeable consequences, is considered as fundamental to understand the world in the near future.

The most important items addressed are: The definition of the concept, the importance of the algorithms, current and future applications, the surprising advances in the generation of images using AI (faces included), the exponential development of the calculation capacity of microprocessors, and profound changes in the labor market with the delicate social implications. The new "cold war" between the US and China in this field, now in full dispute, will give a fundamental advantage to the power that achieves the greatest advances. The technological singularity is another item addressed, its meaning and the potential risks of achieving an "artificial mind" more capable than the human mind.

La mayoría de nosotros poco sabe acerca de qué es la "Inteligencia artificial", para qué se utiliza, cómo se desarrolla, y lo más importante, cuáles son las consecuencias de su implementación a gran escala. Nos encontramos frente a una tecnología que tiene un potencial enorme, de inmensas posibilidades. Se estima que la IA logra un impacto similar a fenómenos de la talla de la "Revolución industrial"<sup>1</sup>, que provocaron cambios profundos en la sociedad, incluyendo su economía y el balance de poder. Es cuestión de tiempo para que revolucione prácticamente todas las áreas de trabajo y conocimiento. Esta tecnología va a cambiar el "cómo hacemos las cosas" de una manera que nos cuesta imaginar.

---

\* Cursó la Maestría en Estudios Estratégicos (Escuela de Guerra Naval). Posee formación en Medios Audiovisuales (ORT2) y Periodismo (ETER). Escribe para Zona Militar y DEF ON LINE. Miembro del CARI.

<sup>1</sup> Strategic Competition in an Era of Artificial Intelligence July 2018 By Michael C. Horowitz, Gregory C. Allen, Elsa B. Kania, and Paul Scharre. Página 3.



La Inteligencia Artificial, se perfila como una nueva Revolución Industrial (imagen: tekcrispy.com)

## Qué es la Inteligencia Artificial

Existen varias definiciones para describir qué es la IA. Una de ellas es la siguiente: ***“Inteligencia llevada a cabo por las máquinas”<sup>2</sup>***.

La empresa Hewlett Packard, aporta la siguiente definición: ***“La inteligencia artificial (IA) es una rama de la ciencia informática en la que las máquinas realizan tareas como una mente humana, tales como aprender o razonar”***.

Completa con: ***“El término inteligencia artificial representa un conjunto de disciplinas de software, lógica, informática y filosofía que están destinadas a hacer que los PC realicen funciones que se pensaba que eran exclusivamente humanas, como percibir el significado en el lenguaje escrito o hablado, aprender, reconocer expresiones faciales, etc. El campo de la inteligencia artificial tiene una larga historia tras de sí, con muchos avances anteriores, como el reconocimiento de caracteres ópticos, que en la actualidad se consideran como algo cotidiano”<sup>3</sup>***.

Aquí hay una diferencia trascendental con lo que conocemos como máquina o quizás algo más simple todavía, una “herramienta” (herramienta: elemento para hacer una tarea). Vivimos en un mundo donde nos enseñaron que la tecnología es una “herramienta” para hacer un trabajo. El hombre ha utilizado herramientas más o menos complejas para hacer distintas tareas. Con la IA, este paradigma se modifica sustancialmente. Si una “herramienta” aprende y puede trabajar con autonomía, ¿es una herramienta o es un “trabajador completo”? Este punto, no menor, es la aplicación de la IA en la automatización y el reemplazo del trabajo humano.

David Poole (profesor del Departamento de Ciencias de la Computación de la Universidad de British Columbia y autor de varios libros sobre el tema), sugiere que el nombre “Inteligencia Artificial” no es el más adecuado. Si las máquinas logran algún tipo de inteligencia, esta será “real” (medible, comprobable) y no “artificial”. El nombre que considera más adecuado es “Inteligencia Sintética”<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Inteligencia Artificial [https://es.wikipedia.org/wiki/Inteligencia\\_artificial](https://es.wikipedia.org/wiki/Inteligencia_artificial)

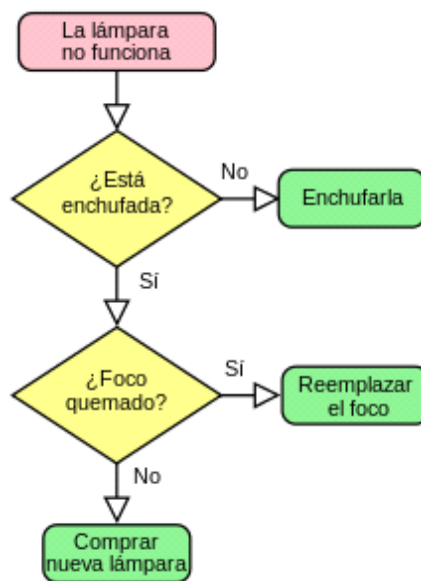
<sup>3</sup> Hewlett Packard <https://www.hpe.com/lamerica/es/what-is/artificial-intelligence.html#>

<sup>4</sup> Poole, David. «Computational Intelligence: A Logical Approach» (en inglés). Nueva York: Oxford University <https://www.cs.ubc.ca/~poole/>

## Los algoritmos, fundamentales para la IA

Todo el avance de la IA no sería posible sin el uso de algoritmos, que es una secuencia de pasos lógicos que permiten solucionar un problema. Por ejemplo una receta de cocina o un manual de instrucciones de la última novedad electrónica. Una definición más académica sería: *“Un algoritmo es un conjunto de reglas que, aplicada sistemáticamente a unos datos de entrada apropiados, resuelven un problema en un número finito de pasos elementales”*<sup>5</sup>.

Se trata de instrucciones lógicas, para lograr objetivos específicos. A continuación un ejemplo de un algoritmo simple: una lámpara no funciona y el objetivo es que la lámpara funcione. Los pasos lógicos son definidos claramente, en búsqueda de solucionar un problema concreto.



## La clave de la IA: Los algoritmos y las matemáticas

Fue el matemático británico Alan Turing (1912-1954)<sup>6</sup>, el primero que unió los algoritmos con la matemática para incorporarlos a las máquinas. Realizar esta tarea de manera eficaz, revolucionó todo, para siempre. Gracias al genio de Turing y otros colaboradores, fue posible descifrar los códigos de la máquina "ENIGMA"<sup>7</sup>, una encriptadora usada por los alemanes para proteger sus mensajes más secretos enviados durante la Segunda Guerra Mundial<sup>8</sup>. Según algunas estimaciones, descifrar los mensajes alemanes, acortó la guerra como mínimo dos años<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> Algoritmo retina.elpais.com/retina/2018/03/22/tendencias/1521745909\_941081.html

<sup>6</sup> Alan Turing [es.wikipedia.org/wiki/Alan\\_Turing](https://es.wikipedia.org/wiki/Alan_Turing)

<sup>7</sup> Máquina encriptadora "Enigma" [https://es.wikipedia.org/wiki/Enigma\\_\(m%C3%A1quina\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Enigma_(m%C3%A1quina))

<sup>8</sup> El film *"The Imitation Game"* (Dirección [Morten Tyldum](#), año 2014), protagonizado por [Benedict Cumberbatch](#). El film cuenta la vida de matemático Alan Turing y su trabajo en búsqueda de descifrar los códigos alemanes de la máquina encriptadora ENIGMA. Si bien la película tiene algunas inexactitudes históricas (como todo film argumental), el film es muy recomendable.

<sup>9</sup> Los trabajos del *"Servicio Británico Descifrado"*, dirigidos por Turing, fueron determinantes para acortar la guerra. Algunos historiadores afirman que su trabajo acortó dos años la duración de la guerra, salvando alrededor de 14 millones de vidas. Copeland, Jack (Prof.) (18 de junio de 2012). Más sobre este tema: <https://www.bbc.com/news/technology-18419691>. Todo el trabajo de Turing y su equipo relacionado con ENIGMA, permaneció en secreto hasta los años setenta.



Alan Turing. Considerado el “padre” de la IA. (Imagen: robertsharp.co.uk)

Los aportes de Turing a las ciencias de la computación son incalculables. Escribió varios libros y decenas de artículos que son considerados fundamentales en el desarrollo de la informática y la IA. Turing imaginó una prueba, el “Test de Turing” para determinar cuando las computadoras alcancen la “capacidad de pensar”<sup>10</sup>. Este ítem es fundamental para el estudio de la IA. El test es el siguiente: si una computadora podía dialogar con un humano (a través de teclado por ejemplo) y este no notaba la diferencia entre hablar con otro humano o un ordenador, entonces las computadoras podían “pensar”. Esta prueba genera controversias a nivel filosófico: si una computadora habla “como humano”, ¿“piensa como un humano”? Esta cuestión generó grandes debates, pero se la considera un punto de partida para determinar cuándo las máquinas podrían llegar a pensar.

El desarrollador de IA, Pablo Rodríguez, presentó un experimento muy gráfico: un ordenador con IA (equipado con un refinado emulador de voz), que realizó una llamada telefónica a un restaurante para reservar una mesa. Este “Chatbot” (programa conversacional) con IA puede emular hasta los titubeos naturales de una conversación improvisada. La empleada del local no nota nada fuera de lo usual durante la llamada. Si tomamos esto como un “Test de Turing” informal, la máquina logró engañar a un ser humano<sup>11</sup>.

Existe otra experiencia, mucho más formal, realizada en 2014 que implica a la **Royal Society**. En la misma, un “Chatboot” de nombre “Eugene Goostman” se hace pasar por un adolescente de 13 años originario de Ucrania, logrando engañar a los jueces<sup>12</sup>. Esta prueba, fue sometida a grandes críticas, ya que algunos científicos no la consideran válida, entre otras cosas, por la edad del ficticio adolescente (13 años) y su origen “extranjero” podría esconder posibles errores al expresarse en inglés. Sin embargo, si llegamos a este punto, es cuestión de poco tiempo superarlo. Parece que cuando logramos un gran avance en la IA, la meta se corre hacia adelante. ¿Será que nuestro “ego” no está listo para admitir que no podemos distinguir entre un humano y una máquina en una conversación?

---

<sup>10</sup> Test de Turing [https://es.wikipedia.org/wiki/Test\\_de\\_Turing](https://es.wikipedia.org/wiki/Test_de_Turing)

<sup>11</sup> Conferencia Pablo Rodríguez, desarrollador de IA. (Minuto 30.) <https://www.youtube.com/watch?v=IZrDnyHB1t8>

<sup>12</sup> Un Ordenador supera por primera vez el test de Turing  
<https://www.elmundo.es/ciencia/2014/06/09/539589ec268e3e096c8b4584.html>

## Dotando a las máquinas con “capacidades cognitivas”

Para que las máquinas puedan ver, se desplacen en el terreno sin errores y aprendan, tenemos que dotarlas de capacidades que nos son propias, como las Capacidades Cognitivas<sup>13</sup>. Algunas de nuestras capacidades que las máquinas están incorporando son:

**Memoria:** se entiende como un conjunto de recuerdos e información almacenada.

**Lenguaje:** se entiende como la capacidad de relacionar un sistema de códigos, con significados de objetos del mundo exterior, así como sus acciones, cualidades y relaciones entre los mismos.

**La atención:** un proceso que elige qué estímulos vamos a captar. Es una especie de filtro que tiene nuestra mente para introducir en nuestro cerebro esa información que sea relevante.

**Orientación:** por orientación entendemos el conjunto de funciones que nos permiten darnos cuenta, en cada momento, de la situación real en la que nos encontramos.

**Funciones motoras:** es la capacidad que tenemos para realizar movimientos voluntarios, intencionados y organizados.

**Funciones ejecutivas:** son ellas las que se encargan de poner en marcha, organizar, integrar y manejar el resto de funciones que posee nuestro cerebro.

Las máquinas no han incorporado todas nuestras capacidades cognitivas. La habilidad que todavía no se cuenta entre sus “talentos” es una de las más importantes: la **comprensión**.

Pablo Rodríguez, desarrollador de IA señala: “Las computadoras hacen muchísimas cosas, como hablar, pero no entienden lo que están diciendo. Tampoco pueden hacer analogías”<sup>14</sup>.

## ¿Se puede medir el coeficiente intelectual de la IA?

Un documento publicado en septiembre de 2017 por la “Cornell University”, anuncia que es posible medir el coeficiente de la IA, y compararla con la inteligencia humana. Los científicos responsables de esta afirmación son los chinos Feng Liu, Yong Shi, Ying Liu<sup>15</sup>.

Los resultados son los siguientes: el número más alto, lo tiene la IA de Google con un coeficiente intelectual de 47,28, el motor de búsqueda chino Baidu, marcó un registro de 32.92, el buscador Bing de Microsoft midió 31,98. Por último lugar, el buscador Siri, de Apple, registró 23.94<sup>16</sup>.

El nivel de inteligencia de la IA de Google (la más alta de todas), es similar al de un niño de 6 años (IQ promedio de 55,5), lo cual no parece ser muy impresionante. Sin embargo, se ve un claro y veloz aumento de “IQ”, si comparamos el mismo test, pero efectuado en 2014: el valor de Google era solo de 26,5. En tres años, Google subió 20,78 puntos de IQ.

---

<sup>13</sup> Marcel Gratacós <http://psicoaction.com/> (lifeder.com/capacidades-cognitivas/) Graduado en Psicología y Máster en Psicopatología Clínica del Adulto.

<sup>14</sup> Conferencia Pablo Rodríguez, desarrollador de IA. (Minuto 36) <https://www.youtube.com/watch?v=IZrDnyHB1t8>

<sup>15</sup> Intelligence Quotient and Intelligence Grade of Artificial Intelligence (Cornell University) <https://arxiv.org/abs/1709.10242>

<sup>16</sup> Miden en Coeficiente Intelectual de los sistemas de Inteligencia Artificial <https://www.tekcrispy.com/2017/10/04/coeficiente-intelectual-inteligencia-artificial/> <https://actualidad.rt.com/ciencias/view/137473-coeficiente-iq-google-bing>

## Aplicaciones de la IA

Más allá de los libros de “Ciencia Ficción”, las charlas, y los libros de los especialistas en tecnología, la IA está trabajando con nosotros desde hace un tiempo. Aquí algunos ejemplos:

**Buscadores de Internet:** cuando buscamos alguna frase en Internet, el título de una película, algún refrán o cita, el buscador nos completa la frase. Ese es un uso de la IA<sup>17</sup>.

**Navegadores de GPS:** los navegadores usan algoritmos de IA para indicarnos el camino más corto a nuestro destino, y en algunos casos, se utiliza información del tránsito para hacer este camino más eficiente.

**Noticias de los portales digitales:** la Inteligencia artificial utiliza algoritmos para mostrar las noticias del día más relevantes.

**Hogares inteligentes:** regulan la temperatura de una casa, aprendiendo de nosotros y nuestras costumbres (horas de sueño, horas fuera de casa, etc.) y centralizan la operación de los electrodomésticos inteligentes (conectados a una red). La idea es poder gestionar más eficientemente la energía (calefacción y refrigeración solo cuando estamos en casa), y ayudarnos con algunas tareas, como preparar café, calentar alimentos o encender (o apagar) la iluminación exterior cuando sea necesario.

**Ciencias de la computación:** el espacio que parece el más “natural” para su uso. Los mismos son variados, como por ejemplo “intérpretes interactivos”, “interfaz gráfica de usuario y el mouse”, “desarrollo rápido de aplicaciones” y un larguísimo etc.

**Finanzas:** los Bancos están usando esta tecnología para invertir en acciones, administrar inversiones, analizar posibles evoluciones de los distintos mercados del mundo, etc.

**Medicina:** se están usando como herramientas de apoyo a diagnósticos médicos. Pronto tendremos decenas de aplicaciones nuevas sobre todo en la interpretación del diagnóstico por imágenes.

**Atención al cliente:** las aplicaciones de Avatares de conversación “online”, asisten las consultas de los usuarios de muchas empresas, para atender sus reclamos. También están aplicando programas que emulan la voz humana, (como ya vimos) para dar respuesta vía telefónica a las consultas de los usuarios.

**Juegos de computadora:** los llamados “bots” o “jugadores virtuales” son muy comunes en los juegos “online”. Se suman jugadores “bots” cuando se organizan partidas y los jugadores humanos no están disponibles. También se recurre a los “bots” cuando se desea jugar contra jugadores de “menor nivel”.

**Simuladores militares:** la tecnología IA se está aplicando a los simuladores de vuelo militares. Los “aviones enemigos” pueden realizar grandes destrezas, y derribarlos significa un reto enorme para los “simples mortales”.

---

<sup>17</sup> Conferencia Pablo Rodríguez, desarrollador de IA. (Minuto 19) <https://www.youtube.com/watch?v=IZrDnyHB1t8>



Simulador de vuelo militar actual (militaryaerospace.com)

En la Universidad de Cincinnati, durante 2016, se realizó un “duelo aéreo” muy especial. Uno de los mejores instructores de combate de la US AIR FORCE, el Coronel (Retirado) Gene Lee, se enfrentó a un “avión enemigo” controlado por una Inteligencia Artificial de nombre ALPHA<sup>18</sup>. El Coronel Lee se refirió así de ALPHA: *“es la IA más agresiva, sensible, dinámica y creíble que he visto hasta la fecha”*. ALPHA se entrenó en combate aéreo simulado contra otras IA, logrando gran nivel. Solo después de este entrenamiento, se enfrentó al Coronel Lee, que por otra parte ha instruido a cientos de pilotos de la USAF. En todos los enfrentamientos simulados, ALPHA derrotó a Lee. *“Me sorprendió lo consciente y reactivo que era”* indicó después de intentar, en vano, superar a ALPHA. La investigadora del proyecto de la Universidad Kelly Cohen comentó: *“ALPHA sería una IA extremadamente fácil para cooperar y tener como compañero”*. Inteligencias Artificiales similares a ALPHA, podrían ser los “mejores del escuadrón” en un futuro. Todavía quedan importantes dilemas de seguridad, sobre si es aconsejable o no, dotar de “poder letal” a aeronaves no tripuladas controladas por IA.

**IA aplicada al deporte:** se utiliza para mejorar las jugadas y estrategias posibles en varios deportes, como el beisbol, básquet y futbol. Cuáles son las aéreas libres, mas despejadas del campo contrario para lograr anotar un gol. Este es el primer paso de muchos: cuál es la mejor combinación de jugadores de un equipo frente a determinado rival, etc.

**Interpretando la “Big Data”:** Big Data son todos los datos digitales que circulan en el mundo de hoy. Cada día, las empresas y los gobiernos se ven tentados a extraer la información que necesitan. Por ejemplo, las empresas buscan perfiles de consumo, para promocionar y vender sus productos. Los gobiernos buscan posibles redes de terrorismo o pistas y pruebas para encarcelar a grandes bandas de crimen transnacional. Programas de IA ayudan a extraer lo requerido de ese virtual e “insondable mar de datos” digitales<sup>19</sup>.

**Drones marinos antisubmarinos:** hoy existen drones (vehículos no tripulados) con capacidad totalmente autónoma. El Sea Hunter, un buque tipo trimaran (tres cascos) creado por DARPA, actualmente en pruebas, está patrullando los mares buscando submarinos hostiles. El “Sea Hunter” posee avanzados algoritmos para la navegación. Puede operar de manera totalmente autónoma, sin control humano. Las ventajas de no tener tripulación son enormes: 90 días de autonomía hasta repostar<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Beyond video games: New artificial intelligence beats tactical experts in combat simulation. [https://magazine.uc.edu/editors\\_picks/recent\\_features/alpha.html](https://magazine.uc.edu/editors_picks/recent_features/alpha.html) <https://phys.org/news/2016-06-video-games-artificial-intelligence-tactical.html> <https://www.engadget.com/2016/06/28/combat-ai-beats-air-force-experts/>

<sup>19</sup> IA Inteligencia Artificial y Machine Learning se vinculan al Big Data. <https://blog.powerdata.es/el-valor-de-la-gestion-de-datos/ia-inteligencia-artificial-y-machine-learning-se-vinculan-al-big-data>

<sup>20</sup> Sea Hunter (DARPA) <https://vadebarcos.net/2018/09/15/sea-hunter-el-cazador-de-submarinos-autonomo-de-la-us-navy/>





Buque antisubmarino no tripulado "Sea Hunter" (Imagen: chinatopix.com)

## IA para la generación de imágenes

Hasta hoy, los humanos podíamos distinguir entre un rostro generado por una computadora de un rostro de una persona real. Las imágenes de computadora resultaban duras, artificiales, "sin vida".



Todos estos rostros fueron generados por el programa de NVIDIA usando IA (Imagen: NVIDIA)

Sin embargo, durante 2018, los desarrolladores de la empresa NVIDIA presentaron un programa de IA capaz de generar imágenes de rostros, que resultan indistinguibles de las fotos actuales<sup>21</sup>. Arrugas, lunares, expresiones, canas, barba, todo es extremadamente realista. No estamos hablando de imágenes generadas por un operador humano y su comparadora usando un programa de retoque digital<sup>22</sup>, estamos hablando de una computadora con IA.

El programa trabaja con fotografías de personas reales (no necesariamente del mismo sexo) y las procesa, obteniendo nuevos rostros, extremadamente verosímiles. Todavía no tiene un 100 por ciento de efectividad (algunas imágenes se ven extrañas e incluso deformes), pero otras son

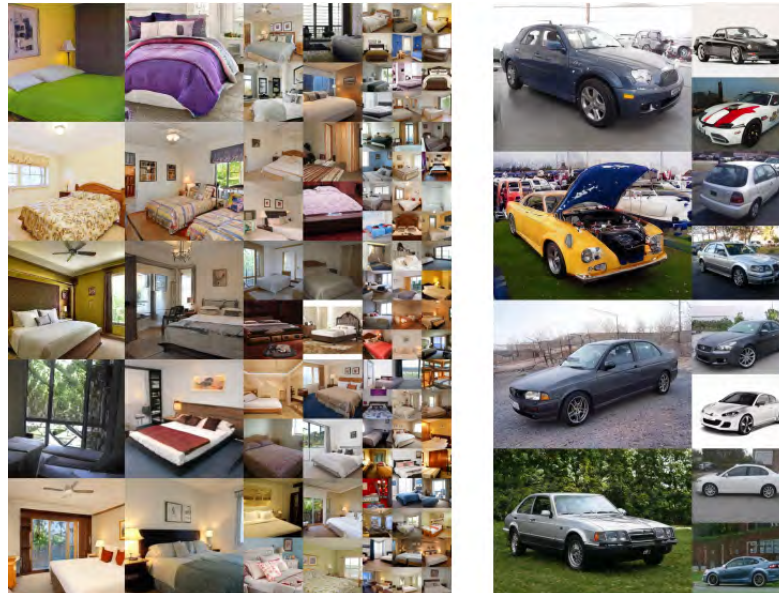
<sup>21</sup> El Mundo. "Estas personas no existen, han sido creadas por una IA"

<https://www.lavanguardia.com/tecnologia/20181219/453637391966/inteligencia-artificial-retratos-fotos-cgi-imagenes-falsas-nvidia.html>

<sup>22</sup> Los programas de retoque de imágenes más difundidos hoy son el Adobe Photoshop y Lightroom.

increíblemente reales. Con algunos años de desarrollo, las imágenes serán perfectas o mejor dicho, todo lo perfecto que puede ser un rostro (incluyendo sus imperfecciones, claro).

Este tipo de tecnología no solo se aplica a rostros. La empresa IKEA usa programas similares para su catálogo. También es posible generar imágenes de autos que no existen.



Las posibilidades de esta tecnología son enormes, impresionantes. Poder generar imágenes de personas que se vean indistinguibles de las reales, tiene aplicaciones en la industria del entretenimiento, la moda, la publicidad y programas de simulación realista. También es posible “ilustrar” falsos perfiles de Facebook con personas ficticias. Desgraciadamente las “Fake News”, de cualquier origen, contará con una poderosa herramienta para seguir con su campaña de engaños.

## Desarrollo exponencial de los microprocesadores

Hoy existe una enorme industria que empuja hacia adelante el desarrollo de los chips usados en nuestros dispositivos más usuales: los Smartphones<sup>23</sup> y computadoras (estas últimas pueden ser de escritorio, notebooks o tablets). Esta gran competencia se da entre los grandes referentes de la industria. Las empresas más potentes de tecnología de hoy trabajan fervientemente en mejorar su desempeño (principalmente Intel y AMD), logrando que la capacidad de cálculo de los procesadores se duplique cada 18 meses aproximadamente. No solo se duplica, sino que, además, se miniaturiza, a costos razonables. Este fenómeno se lo conoce como “La Ley de Moore”<sup>24</sup>. Esta “ley” ideada por Gordon Moore (cofundador de la empresa de microprocesadores Intel), indica que el crecimiento no es “lineal”, sino “exponencial”.

---

<sup>23</sup> Los Smartphones: Nuestros teléfonos inteligentes no son solo “teléfonos celulares”, son hoy verdaderas computadoras muy potentes, con su propio sistema operativo. Hoy cuentan con una increíble cantidad de prestaciones incorporadas: cámara fotográfica de alta definición, aplicaciones de edición de imágenes y texto, aplicaciones de mensajería instantánea con posibilidad de hablar en tiempo real (WhatsApp), agenda, calendario, conexión a internet inalámbrica (Wi-Fi), calculadora, juegos, estimaciones climáticas, despertador, linterna, etc, etc. Claro, sin olvidar la línea telefónica, que es lo que menos usamos hoy día! El máximo tráfico de internet hoy pasa por los teléfonos inteligentes.

<sup>24</sup> Ley de Moore [https://es.wikipedia.org/wiki/Ley\\_de\\_Moore](https://es.wikipedia.org/wiki/Ley_de_Moore)

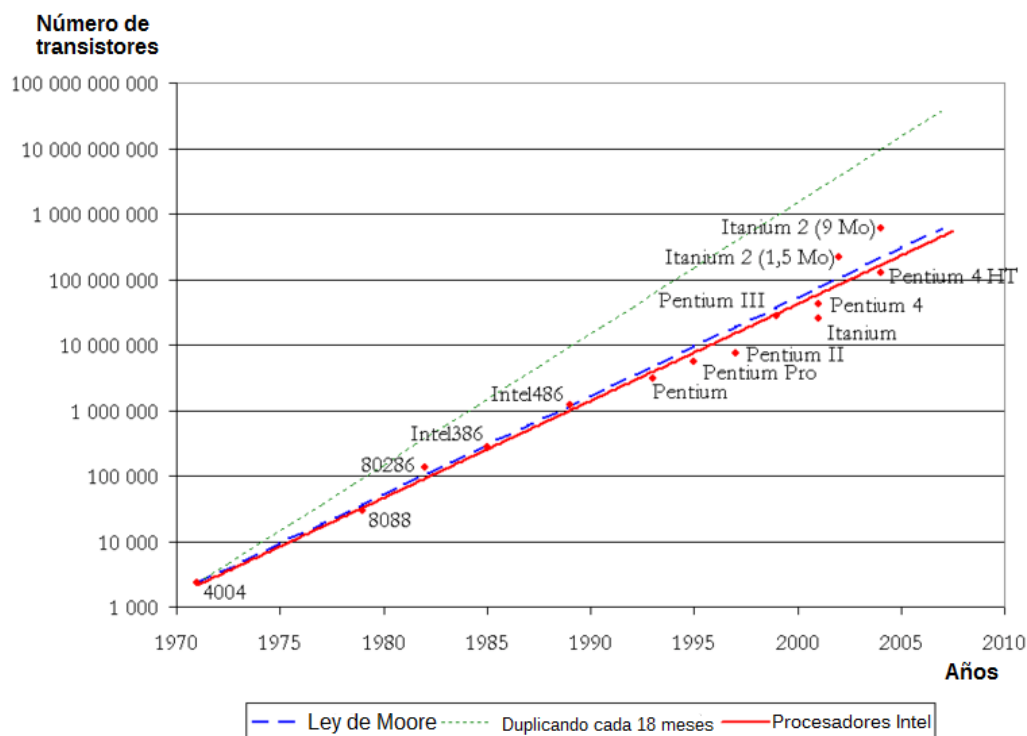


Grafico representativo de la "Ley de Moore"

## Cambios a mediano y largo plazo en el ámbito laboral

Los cambios a mediano plazo, son el reemplazo del "trabajo humano" en tareas rutinarias o relativamente simples. También tareas más complejas están en camino a automatizarse. Ya está disponible la tecnología para hacerlo y es cuestión de tiempo que se implemente masivamente. De hecho, en ciertos lugares ya se está viendo este fenómeno. Algunos de los empleos más amenazados son, los cajeros de supermercado, los cobradores de peajes, y trabajos en el agro (como siembra y cosechado).

Los cambios a mediano-largo plazo son la pérdida de trabajos considerados "calificados". Empleados de distintos sectores, incluyendo el de la abogacía y la contabilidad, podrían ver diezmados sus puestos de trabajo en las próximas décadas. Empleos del sector judicial, son susceptibles a la automatización. Según el artículo de La Nación "Peligro de extinción: diez empleos que el futuro cercano serán sustituidos por robots"<sup>25</sup>, los empleos más amenazados son: vendedores de seguros, cajeros y empleados bancarios, analistas financieros, empleados de la construcción, jefes de inventario y repositores, trabajos agrícolas, taxista, obreros industriales, periodistas. Incluso los actores de cine fallecidos, ya no descansan en paz. Hoy es posible "resucitarlos" para la gran pantalla<sup>26</sup>.

Trabajos considerados más exigentes, como conducir vehículos de gran porte o incluso taxis (que exigen a las personas licencias profesionales, buena capacidad cognitiva y test psicológicos) también están en riesgo. Con la tecnología actual de IA, vehículos con cámaras que reconocen su entorno, navegadores satelitales como GPS inteligente que incorpore variables de tránsito, hoy son elementos que brindan una conducción considerada segura en la vía pública. La empresa Waymo (de

<sup>25</sup> Nota La Nación "Peligro de extinción: Diez empleos que el futuro cercano serán sustituidos por robots" (01/03/2017). [lanacion.com.ar/1988714-peligro-de-extincion-diez-empleos-que-en-el-futuro-cercano-seran-sustituidos-por-robots](http://lanacion.com.ar/1988714-peligro-de-extincion-diez-empleos-que-en-el-futuro-cercano-seran-sustituidos-por-robots)

<sup>26</sup> Peter Cushing resucita en el primer "spin off" de Stars Wars <http://hoycinema.abc.es/noticias/20150826/abci-peter-cushing-renace-star-201508251323.html>

Alphabet Inc, los mismos que poseen la empresa Google) y la empresa NAVYA están dando grandes avances en ese campo<sup>27</sup>.



Automóvil sin conductor de la empresa Waymo (imagen: benzinga.com)



“Taxi autónomo” presentado por la empresa NAVYA (nkw-partner.de)

El argentino Santiago Bilinkis, autor del libro “Pasaje al Futuro”, señala: *“tres por ciento de la población mundial, trabaja profesionalmente conduciendo, ese tres por ciento de los empleos tienen altas chances de no existir en un proceso de 5 a 10 años”*<sup>28</sup>.

Según parece, los choferes de gran parte del mundo, tendrán que conseguir otro trabajo. ¿Estos nuevos empleos serán remunerados de igual manera? ¿La gente podrá mantener su mismo estándar de vida?

En los medios gráficos (digitales o no) las aplicaciones de IA son capaces de tomar noticias de la web y redactarlas nuevamente haciendo las veces de “periodista robot”, con la posibilidad de actualizar los contenidos automáticamente.

---

<sup>27</sup> El primer taxi robótico recorre París <https://www.nobbot.com/futuro/taxi-robotico-movilidad-urbana-del-futuro/> <https://www.nkw-partner.de/navya-praesentiert-autonomes-taxi/150/1727/106083/> El coche autónomo de Google (Waymo) se vuelve completamente autónomo y sale por primera vez a la calle sin conductor <https://www.xataka.com/automovil/el-coche-autonomo-de-google-waymo-se-vuelve-completamente-autonomo-y-por-primera-vez-sale-a-la-calle-sin-conductor>

<sup>28</sup> Santiago Bilinkis – Futuro <https://www.youtube.com/watch?v=NvTFSFxDmmg>

En medicina, con una IA más avanzada, los propios médicos verán que sus capacidades podrían quedar en inferioridad frente a una IA que incorpore todos los conocimientos médicos en una sola terminal. El enfoque actual, es que la IA aplicada al diagnóstico médico, ayude a tener diagnósticos más seguros, y los médicos lo corroboran con su criterio profesional. Si esta tendencia continua, es posible que los propios médicos en el futuro no realicen diagnósticos sin contar con asistencia de IA.

El trato personalizado y la calidez humana que son necesarios en la medicina, no serán reemplazados en el mediano plazo... ¿o sí? Recientemente se conoció un caso en un centro de Salud, en California, EE.UU, en donde un médico le comunicó a un paciente que pronto moriría, a través de un "Robot"<sup>29</sup>. Una de las actividades "menos automatizables", el trato "paciente-medico", se vio profundamente alterado. Posteriormente el Centro de Salud pidió disculpas por el hecho.

¿Qué podrán pensar las personas en el año 2049 (30 años en el futuro), cuando los robots sean más comunes y los "médicos artificiales con IA" sean, quizás, más eficientes, precisos y efectivos que los humanos? ¿Preferirán "médicos robots"?

## Dilemas profundos en el campo laboral

La historia señala que cada vez que surgió un avance tecnológico importante (como por ejemplo la revolución industrial) los trabajos perdidos se reemplazaban por otros empleos nuevos. Esto lograba mayor movimiento económico y mejores niveles de vida. Pero hoy nos encontramos con profundos dilemas que tendremos que resolver.

### ¿IA es una herramienta o un trabajador?

Como señalamos en la primera parte, la IA (combinada con la robótica por ejemplo) parece ser un "trabajador competo", más que una "herramienta". Los trabajadores humanos en muchos empleos se volverán "obsoletos" en tanto las posibilidades tecnológicas y económicas permitan reemplazarlos por máquinas.

### La juventud, la vocación y el trabajo

Los jóvenes se forman siguiendo una vocación, un interés especial hacia algún campo de su agrado: leyes, química, comunicación, etc. Son empujados por ese interés aprendiendo, perfeccionándose, ganando conocimientos. Su objetivo es el de ejercer algún día esa profesión. Con la IA puede modificar todo esto. Gran parte de los empleos son susceptibles a mecanizarse y automatizarse. La IA es una tecnología que lo hace posible. Pero, ¿estamos ante un verdadero "progreso" si una máquina nos va a correr de nuestra vocación?

### Los profesionales de hoy

¿La tecnología nos está ayudando o nos está perjudicando en nuestro desarrollo profesional? Hacer más fácil el trabajo de hoy para perder el puesto mañana no parece razonable para la mayoría de los asalariados. ¿Nos transformaremos en asistentes de las máquinas o en algo incluso peor, en desempleados? Naturalmente, no todos los empleos van a desaparecer en el mediano-largo plazo, pero sí una gran parte. Todavía no sabemos si la cantidad de empleos perdidos, será similar a la cantidad de nuevos puestos de trabajo que surjan en el futuro.

Normalmente, los nuevos trabajos relacionados con tecnología, son el espacio natural de las nuevas generaciones, la juventud (que como ya vimos, tendrá sus propios conflictos vocacionales).

---

<sup>29</sup> "Un Doctor le comunica a un paciente que va a morir a través de una pantalla de un robot!" <https://www.cbsnews.com/news/kaiser-permanente-medical-center-california-man-learns-he-is-dying-from-doctor-on-robot-video-2019-03-09/> <https://es.gizmodo.com/es-posible-que-no-llegue-a-casa-un-doctor-le-comunic-1833198131>

¿Qué sucederá con los trabajadores veteranos? ¿Podrán adaptarse al nuevo mundo? ¿Tendremos una generación de “jubilados prematuros” que no pueden insertarse nuevamente en el mercado laboral?

### **Sentimientos: “no requeridos”**

Se reconoce que la IA no tiene sentimientos, emociones. Los mismos son una capacidad netamente humana. Sin embargo, la inmensa mayoría de los empleos de hoy (más del 80%), no requieren del uso de nuestros sentimientos. Aquello en lo que somos “insustituibles”, en la capacidad de tener empatía, sensibilidad, no es un requerimiento en la inmensa mayoría de los empleos de hoy. ¿Se generará la suficiente cantidad de empleos que requieran sensibilidad emocional en el futuro? Parece poco probable que suceda.

### **Población en aumento**

La población mundial sigue en aumento. En 2019 somos más de 7.700 millones de seres humanos<sup>30</sup>. Para el 2050, la población será de 11.400 millones de personas<sup>31</sup>. Las nuevas generaciones, al igual que las actuales, requerirán empleos para sustentar y desarrollar sus vidas. Más personas, significa una mayor competencia por empleos. La IA aplicada a la automatización, es un factor de peso en esta cuestión.

### **¿Impuesto al robot?**

Mientras trabajaba en los últimos detalles del presente artículo, se difundió la noticia de que en EE.UU se empezó a hablar seriamente de aplicar un nuevo impuesto: el “**Impuesto al robot**”<sup>32</sup>. Si las empresas automatizan sus tareas, aumentando la eficiencia (con menos empleados humanos), la recaudación impositiva cae. Según Ryan Abbott y Bret Bogenschneider, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Surrey, en Gran Bretaña, “*La gran mayoría de la recaudación fiscal hoy se deriva de los ingresos laborales, así que las firmas evitan el pago de impuestos eliminando empleados*”. La iniciativa antes señalada, tiene que ver con un tema puro y exclusivamente de recaudación. Seguramente, en el futuro, necesitemos algo más que nuevos impuestos para los nuevos paradigmas laborales.

### **Los países más desarrollados, serán los más automatizados**

Los países más avanzados, con mayor nivel económico, serán los primeros en entrar a una automatización a gran escala, reduciendo los costos laborales y maximizando las ganancias de las empresas y la eficiencia de los Estados que automaticen más sus procesos. Los sistemas económicos y de gobierno, tendrán que lidiar, en el futuro, con los resultados de la automatización a gran escala, y sus consecuencias sociales.

### **¿Y qué sucede con los países menos desarrollados?**

Surge una reflexión: si para tener un país desarrollado hoy, hay que apostar a la educación (valores y cultura del trabajo) y a la tecnología (eficiencia), ¿qué sucederá con los países en vías de desarrollo como la Argentina, en donde los dos ítems están en crisis? La brecha entre países desarrollados y no desarrollados, según parece, se ampliará. Los países no desarrollados estarán más lejos de los niveles de competitividad que los desarrollados, quedando más y más rezagados.

### **Por una nueva educación**

El economista Agustín Echebarne<sup>33</sup> plantea: “*para poder seguir avanzando en estándar de vida en el futuro, debemos cambiar la educación. La educación actual, mata la creatividad*” señala. Según su mirada: “*la educación del futuro, deberá potenciar la creatividad y la empatía*”.

Continúa con: “*Todo trabajo simple y repetitivo, lo van a hacer las máquinas, nosotros haremos los trabajos más interesantes, que requieran empatía, la imaginación, la creatividad, lo que no es*

---

<sup>30</sup> Countrymeters – Población Mundial <https://countrymeters.info/es/World>

<sup>31</sup> Población Mundial – Wikipedia [https://es.wikipedia.org/wiki/Poblaci%C3%B3n\\_mundial](https://es.wikipedia.org/wiki/Poblaci%C3%B3n_mundial)

<sup>32</sup> EEUU: Proponen impuestos a los robots para que no decaiga la recaudación [https://www.clarin.com/new-york-times-international-weekly/proponen-impuestos-robots-decaiga-recaudacion\\_0\\_OvQ0nzsGF.html](https://www.clarin.com/new-york-times-international-weekly/proponen-impuestos-robots-decaiga-recaudacion_0_OvQ0nzsGF.html)

<sup>33</sup> Agustín Echebarne – “El Empleo y la Singularidad” <https://www.youtube.com/watch?v=DN-fW45RGkw>

*repetitivo y aburrido*". Su argumento es que las tasas de desempleo de los países desarrollados y más tecnológicos (EE.UU, Japón), son más bajas que en los países menos competitivos y desarrollados. Pero todo cambio profundo de paradigma, llevará un tiempo implementar.

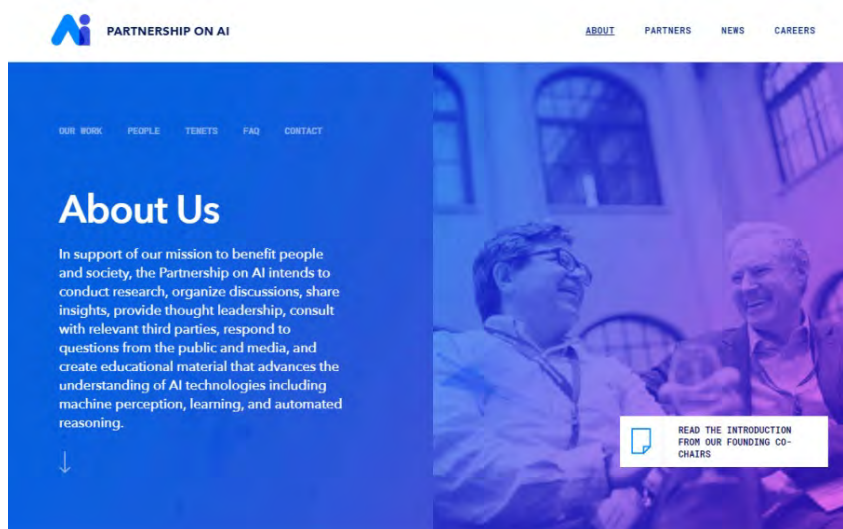
### Grandes cambios en distintos niveles

La gran pregunta que surge es: ¿llegaremos a tiempo para poder anticiparnos a la explosión de automatización si necesitamos cambiar todo el sistema educativo, impositivo y generación de nuevos empleos según los nuevos paradigmas? ¿Qué sucederá con las personas que entren en la categoría de "no calificadas", si a la mano de obra considerada "calificada" también corre riesgo de no conseguir empleo en el futuro?

### Promoviendo una implementación positiva de la IA: Partnership on AI

Las propias empresas de desarrollo de IA –Amazon, Facebook, Google, IBM, Microsoft, Intel y Apple- ahora buscan unir fuerzas para establecer las normas comunes para contribuir a un desarrollo positivo de la IA. Esta organización se denomina "Partnership on AI"<sup>34</sup>. Las áreas a cooperar son muy variadas: economía, finanzas, sociología, leyes, e incluso psicología y filosofía.

Es un gran paso en la búsqueda de un "buen uso" de la IA, sobre todo orientado a cuestiones de difusión, temas éticos y legales. Esta iniciativa, muy positiva por supuesto, no garantiza la ausencia de desempleo en un futuro a causa de la tecnología IA y la automatización masiva.



Sitio Web "Partnership on IA" ([partnershiponai.org](http://partnershiponai.org))

### La IA, en constante evolución

Como ya se señaló, cada 18 meses aproximadamente, las computadoras doblan su capacidad de cálculo, a la vez que reducen su tamaño y precio. Es cuestión de tiempo que logremos obtener una computadora con una capacidad de cálculo y memoria similar a la humana. Como señalan los expertos, las máquinas no entienden lo que hacen y no están conscientes de sí mismas. Cito tres hitos donde la tecnología IA sí logró vencerlos:

<sup>34</sup> Partnership on AI <https://www.partnershiponai.org/>

-La súper computadora de IBM “Deep Blue” derrotó al campeón ruso de ajedrez Gary Kasparov en 1997<sup>35</sup>. La clave: lógica precisa y matemática aplicada al juego de ajedrez.

-La súper computadora de IBM, de nombre “Watson” ganó al juego de preguntas y respuestas “Jeopardy!” en 2011<sup>36</sup>. “Watson”, es un complejo sistema operativo desarrollado durante cuatro años con la ayuda de ocho universidades. La computadora salió airosa, frente a los jugadores humanos, de complejos juegos de palabras. Esta es una de las potestades que le quedaban al ser humano, leer mensajes sutiles, escondidos en un texto. Se logró un umbral nunca alcanzado el de hacer que una máquina asocie, deduzca e intérprete dobles sentidos y juegos de palabras como lo haría un humano.

-Un software (programa de computación) de Google llamada “AlphaGo” derrotó al campeón mundial del milenar juego chino de “Go” Lee Sedol en 2017<sup>37</sup>. Esta computadora utiliza “redes neuronales artificiales”, que imitan al funcionamiento de las neuronas de nuestro cerebro (40).

Según el futurólogo e ingeniero Jose Luis Cordeiro, la última versión de “AlphaGo”, no fue programada, aprendió de sí misma, jugando sola. La misma derrotó a la anterior versión (la que le había ganado al campeón Lee Sedol) por la abrumadora ventaja de 100 a 0.

¿En qué juego o evento podremos medirnos en el futuro (máquina vs hombre), si en los más sofisticados desafíos que conocemos hoy, ya somos sistemáticamente derrotados?

## IA, una nueva “carrera espacial” con consecuencias estratégicas globales

Estamos presenciando una nueva carrera tecnológica, comparable con la “Carrera Espacial”<sup>38</sup> dentro del contexto de una nueva “Guerra Fría” entre EE.UU y China. Pero hay una importante diferencia con el pasado, ahora no son los gobiernos que se enfrentan en un terreno hiper competitivo, en estos momentos son las empresas privadas las que están a la vanguardia de la tecnología IA.

Por esta razón, para poder aprovechar adecuadamente los desarrollos de la tecnología IA, los gobiernos deben volcarse a una cooperación del tipo “público-privado”. La excepción: China: En este país, existe una mayor integración entre “lo público y lo privado” y esto brinda una clara “ventaja competitiva” para la nación asiática. Este detalle no menor, puede señalar una diferencia crucial en desarrollos futuros de tecnología IA en el futuro.

El apoyo gubernamental Chino a la tecnología IA es contundente y se busca lograr la supremacía en este campo en los próximos años. Hoy China es la principal potencia económica mundial y si alcanzara el liderazgo en IA, su lugar en el orden internacional será todavía mayor a la que ocupa actualmente.

En febrero de 2019, el presidente Donald Trump ha pronunciado su preocupación sobre el riesgo de que EE.UU pueda perder su supremacía en el campo de IA: “No podemos quedarnos sin hacer nada mientras aumenta el ritmo de la innovación en inteligencia artificial en todo el mundo y suponer que nuestro liderazgo está garantizado. Debemos asegurarnos de que los avances en la inteligencia artificial

---

<sup>35</sup> Sitio de IBM “Deep Blue” <https://www.ibm.com/ibm/history/ibm100/us/en/icons/deepblue/>

<sup>36</sup> Un ordenador de IBM gana el concurso de preguntas y respuestas Jeopardy! <https://www.elperiodico.com/es/tecnologia/20110217/un-ordenador-de-ibm-gana-el-concurso-de-preguntas-y-respuestas-jeopardy-825011> Más sobre este ítem: <https://www.ibm.com/ibm/history/ibm100/us/en/icons/deepblue/>

<sup>37</sup> Un ordenador de Google vence al campeón mundial de un juego milenar [https://www.abc.es/ciencia/abci-ordenador-google-vence-campeon-mundial-juego-milenar-201603091056\\_noticia.html](https://www.abc.es/ciencia/abci-ordenador-google-vence-campeon-mundial-juego-milenar-201603091056_noticia.html)

<sup>38</sup> CNAS-Strategic-Competition-in-an-Era-of-AI-July-2018\_v2 (página 9) <https://www.cnas.org/publications/reports/strategic-competition-in-an-era-of-artificial-intelligence>



*sigan estando impulsados por el ingenio estadounidense, reflejen los valores estadounidenses y se apliquen en beneficio del pueblo estadounidense*<sup>39</sup>.

No hay que perder de vista las consecuencias de la implementación de IA en Norteamérica. Según un trabajo “AI and International Security” (julio 2018), se señala la siguiente advertencia para EE.UU: “*para manejar los desafíos futuros, los Estados Unidos deberán adoptar una estrategia nacional sobre cómo aprovechar los beneficios de la inteligencia artificial mientras mitiga sus efectos disruptivos*”<sup>40</sup>. Estos últimos son la pérdida de empleos (y de recaudación impositiva) a causa de la automatización, y sus consecuencias económicas y sociales para EE.UU.

### El próximo gran paso: “la singularidad tecnológica”

Con el constante desarrollo de la tecnología IA (que avanza a valores exponenciales como ya vimos) los adelantos son acelerados. Los desarrolladores de IA están planteando que, con mucho trabajo y esfuerzo, es posible desarrollar una inteligencia “superior a la humana”. El umbral, se lo conoce como la “singularidad tecnológica”<sup>41</sup>. Si este punto es alcanzado, el hombre habrá creado una “entidad superior” de mayor inteligencia que si mismo. Esto abre una puerta difícil de mensurar. Parece una posibilidad muy lejana, solo factible en el mundo de la ciencia ficción. Lo cierto es que en varios lugares del mundo se trabaja seriamente para lograr ese objetivo. Esto podría darse, como fecha límite estimada (muy probablemente antes) en el año 2045 (¡solo 26 años en el futuro!). Para dar una idea de la seriedad de este tema, la prestigiosa revista “TIME” le dedicó un numero completo a la “singularidad tecnológica” y la prolongación de la vida.



Revista “TIME” Febrero 2011

<sup>39</sup> Executive Order on Maintaining American Leadership in Artificial Intelligence [https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-maintaining-american-leadership-artificial-intelligence/?utm\\_source=newsletter&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=newsletter\\_axiosfutureofwork&stream=future](https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-maintaining-american-leadership-artificial-intelligence/?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=newsletter_axiosfutureofwork&stream=future). Sobre el mismo punto, ver: <https://www.xataka.com/inteligencia-artificial/trump-toma-iniciativa-para-mantener-liderazgo-estadounidense-campo-inteligencia-artificial>

<sup>40</sup> CNAS-AI-and-International-Security-July-2018\_Final (página 21) <https://www.cnas.org/publications/reports/artificial-intelligence-and-international-security>

<sup>41</sup> “Singularidad Tecnológica” También conocida como la “IA fuerte”. La singularidad tecnológica implica que un equipo de cómputo, red informática, o un robot podrían ser capaces de auto-mejorarse recursivamente, o en el diseño y construcción de computadoras o robots mejores que él mismo. [https://es.wikipedia.org/wiki/Singularidad\\_tecnol%C3%B3gica](https://es.wikipedia.org/wiki/Singularidad_tecnol%C3%B3gica)

La “tentación” de desarrollar algo así, es tan inmensa que las mayores empresas de tecnología de hoy están invirtiendo grandes sumas de dinero en lograrlo. Con semejante poder económico, sumado al talento de los mejores ingenieros y desarrolladores, es posible que este objetivo sea alcanzado. No estamos hablando de un “ser extraterrestre más evolucionado” que nosotros, que vendrá del espacio exterior y aterrizará su nave con gran pompa en alguna capital importante del mundo, como Washington, Beijing, Moscú o Nueva Delhi. Estamos diciendo que esta “entidad superior” posiblemente surgirá de un laboratorio de Silicón Valley (California EE.UU), o de un lugar similar en cualquier otra parte del mundo.

Una vez alcanzado este punto (si es que se consigue) el hombre tendría la capacidad de acceder a conocimientos que nunca antes soñó, ya que habrá creado una “mente” más capaz que si mismo. Esto representa pensamientos más complejos, soluciones de ingeniería revolucionarias, mayor pensamiento abstracto y avances increíbles en medicina. Combinando IA con genética, se pueden dar enormes avances, incluso, en la prolongación de la vida humana.

Lograr tanto, nos acerca también a grandes peligros. Una de las mejores mentes del siglo XX y XXI, Stephen Hawking, el reconocido físico británico, advirtió sobre los riesgos que esta tecnología conlleva:

***“El día que la inteligencia artificial se desarrolle por completo podría significar el fin de la raza humana. Funcionará por sí sola y se rediseñará cada vez más rápido. Los seres humanos, limitados por la lenta evolución biológica, no podrán competir con ella y serán superados”<sup>42</sup>.***

Es absolutamente deseable, que la tecnología IA no se utilice para algo potencialmente negativo (como sí sucedió con una parte de los desarrollos nucleares que estuvieron cerca de provocar enfrentamientos armados). Los avances en IA deben contribuir, inequívocamente, al progreso del hombre. Provocar un “paso adelante” en la ciencia, y generar un impacto positivo para la humanidad. El tiempo tendrá la última palabra.

---

<sup>42</sup> Stephen Hawking: “La inteligencia artificial augura el fin de la raza humana”  
[https://www.bbc.com/mundo/ultimas\\_noticias/2014/12/141202\\_ultnot\\_hawking\\_inteligencia\\_artificial\\_riesgo\\_humanidad\\_egn](https://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2014/12/141202_ultnot_hawking_inteligencia_artificial_riesgo_humanidad_egn)

# EL DISEÑO DEL SISTEMA DE DEFENSA NACIONAL EN EL SIGLO XXI o lo fútil de seguir pensándola exclusivamente según sea la territorialidad del actor y sin inversión

Héctor Rodolfo Flores<sup>1</sup>

*“La reducción de costos como un fin en sí mismo es la peor de todas (las estrategias) porque meramente obliga al viejo motor a trabajar mucho más y más duro. Para ser eficiente, el cambio debe ser sustantivo”.*

SULLIVAN, G. – HARPER, M<sup>2</sup>.

## RESUMEN

La visión política del Presidente Macri respecto a la necesidad de fortalecer la asociación estratégica de la República Argentina con los Estados occidentales desarrollados, manteniendo un relacionamiento regional de paz y cooperación, en el marco de un mundo cada vez más globalizado, generó la necesidad de emitir una Directiva Política de Defensa Nacional que derogó las dos anteriores y modificó aspectos legales relacionados.

Esta nueva visión abandonó la visión anterior, supuestamente progresista, que con un marcado sesgo ideológico impactó en la región sudamericana desde principios del siglo XXI, generando, entre otros aspectos, el regreso a un modelo sustentado en las viejas ideas del modelo clausewitziano al tipificar a los eventuales agresores exclusivamente como: externos, estatales y militares.

El caso en estudio permitirá efectuar consideraciones respecto a las escuelas estratégicas con impacto en el área de la defensa, los modelos de diseño basados según la naturaleza de la amenaza y en marcados niveles de incertidumbre, contribuyentes al diseño de un Sistema con visión de futuro.

PALABRAS: sistema de defensa nacional argentino, Clausewitz, amenazas, incertidumbre, paz

## ABSTRACT

*President Macri's view, as regards the need to strengthen the strategic partnership of the Argentine Republic with the Western developed states, keeping a regional relation of peace and cooperation, within a framework of an increasingly globalized world, gave rise to the need to issue a National Defense Policy Directive which revoked the previous two ones and modified related aspects.*

*This new view, supposedly progressive, dropped the previous one which, with a marked ideological bias, impacted in the South American region since the beginning of the 21<sup>st</sup> Century, giving rise, among other aspects, to a return to a model based on the Clausewitzian's model old ideas classifying the possible aggressors as: external, state and military, exclusively.*

*The case being studied will allow to make assessments regarding strategic schools impacting on the defense area, the designed models based on the nature of the threat and in deep levels of uncertainty, contributing to the design of a System having a vision of the future.*

WORDS: Argentine national defense system, Clausewitz, threats, uncertainty, peace

## ANTECEDENTES

El 23 de julio de 2018 el Poder Ejecutivo Nacional sancionó el Decreto 683 que modificó el Decreto 727/2006 “Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional”, derogó el Decreto 1691/2006 “Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas” (FFAA) y en ese mismo orden de ideas el 30 de julio, a través del Decreto 703/2018 el Presidente Macri aprobó una nueva Directiva

---

<sup>1</sup> Licenciado en Estrategia y Organización, Magister en Políticas y Estrategia, Doctor en Ciencia Política, Coronel Retirado, Veterano de la Guerra de Malvinas. Docente e Investigador Científico Superior en la Universidad de la Defensa Nacional (FADENA-ESGC-IIFFAA). Experto en Ciencia Política, especialidades: Políticas de Defensa, Planeamiento y Estrategia (CONEAU). Miembro del ISIAE-CARI y de los Comité Evaluadores de publicaciones de la Universidad de las FFAA del Ecuador y de la Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá.

<sup>2</sup> SULLIVAN, Gordon – HARPER, Michael (2000): La esperanza no es un método, Bogotá. El General Sullivan, Jefe del Estado Mayor del Ejército de los EEUU hasta 1995 es quien dirigió el proceso de transformación del mismo, y junto al Coronel Harper ofrecen en este libro las lecciones aprendidas en dicho proceso de transformación organizacional.

Política de Defensa Nacional (DPDN) y derogó las vigentes desde los años 2009 (Decreto 1714) y su actualización del 2014 (Decreto 2645).

Este proceso de actualización de marcos legales que norman el funcionamiento del Sistema de Defensa Nacional (SDN) con la visión política para los siguientes cuatro años puso en marcha nuevos procesos de planeamiento estratégico y reavivó debates en ámbitos relacionados con el área.

La DPDN 2018 señala que si bien la República Argentina no percibe amenazas con relación a sus países vecinos, reconoce la incertidumbre del contexto global y la existencia de riesgos.

El marco de incertidumbre, azar, riesgos y fricción son los aspectos tipificantes que ya Clausewitz identificara a principios del siglo XIX como propios de la interacción entre los actores estratégicos de su tiempo: los Estados modernos o post westfalianos, donde el modelo por él analizado fue principalmente el originado con posterioridad a la proclamación de la República Francesa en 1792 y de las campañas de Napoleón Bonaparte.

La DPDN, al orientar el planeamiento estratégico tiende a definir e iniciar el tránsito del camino hacia un futuro posible, donde encontramos formalmente el *input* que identifica, en ese marco de alta incertidumbre, a los otros actores estatales o no estatales en aptitud de impactar en el SDN y sus reglas de juego. En tal sentido, la DPDN 2018 señala:

“Durante décadas, la comunidad internacional promovió la creación de reglas, consensos y acuerdos compartidos que facilitaron la integración económica, el desarrollo de las naciones y la cooperación en beneficio de los Estados. También otorgó previsibilidad al comportamiento estatal, al promover la gestión no violenta de las disputas internacionales. Sin embargo, la fortaleza de este sistema enfrenta desafíos asociados a la creciente autonomía de actores estatales y no estatales de diverso peso relativo y atributos de poder” (DPDN, 2018, Anx. 1, Pág. 5).

Debemos señalar que el marco legal argentino identifica claramente en el artículo 2 de la Ley 23554 de Defensa Nacional de abril de 1988 cuáles son sus fines, entendidos estos como objetos con valor estratégico de máxima prelación que requieren el empleo de las FFAA en forma efectiva o disuasiva para enfrentar las agresiones de origen externo; los mismos han sido ratificados por documentos posteriores, incluso por la DPDN 2018, y estos son:

- La soberanía e independencia de la República Argentina.
- Su integridad territorial.
- Su capacidad de autodeterminación.
- La protección de la vida y la libertad de sus habitantes.

Respecto a este último párrafo deseo resaltar que el empleo disuasivo previsto en la Ley requiere también de consideraciones que van a incidir más allá de una visión exclusivamente clusewitziana o neo-clausewitziana.

## OBJETIVOS

El presente artículo pretende ser una contribución sobre aspectos que impactarán en el diseño del SDN futuro, ampliando la visión clausewitziana que hoy posee.

En el mismo se analizará sintéticamente y efectuarán conclusiones referidas a la evolución de las escuelas estratégicas en defensa y su impacto pasado, presente y futuro en relación al caso argentino (caso en estudio); los modelos de diseño basados en amenazas retenibles y aquellos con máximo grado de incertidumbre respecto a factibilidad de definirlos, aportando conclusiones parciales y finales aplicables al SDN futuro.

## DESARROLLO

Son varios los aspectos que se podrían considerar al analizar el rediseño del SDN; por su amplitud y visto la delimitación autoimpuesta en los Objetivos, los englobaré en paradigmas que a su vez nos permitan evaluarlos en forma sistémica y modelizada.

Tal como lo definiera KHUN en *La estructura de las revoluciones científicas* (1962), considero a los paradigmas como realizaciones científicas universalmente reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionan **modelos de problemas y soluciones** a una comunidad científica.

En ese marco y para el caso en estudio, el SDN de la República Argentina, la DPDN es el “documento de carácter sectorial que explicitará los lineamientos centrales de la política de defensa nacional y de la política militar, determinando los criterios y parámetros que orientarán la organización, funcionamiento, planificación, empleo y administración de los recursos humanos y materiales de las FFAA” (Decreto 1729 / 2007 “Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional” – Anx 1).

La primera pregunta a la que daré respuesta es: ¿de qué hablamos cuando hablamos de diseño organizacional del SDN?

En tal sentido diferencio al diseño de aquellas acciones que podríamos encasillar bajo el concepto de reestructuración por administración; estas últimas serían aquellas que en el corto o mediano plazo no modifican sustancialmente las capacidades actuales, sino que las *aggiornan*, las actualizan, son un *upgrade*, le incorporan mejoras. Una administración, como frecuentemente se suele denominar a un período presidencial, en defensa administra medios que fueron pensados con antelación a su gestión, una reestructuración de los mismos no necesariamente impacta en un diseño de largo plazo.

El largo plazo, de acuerdo al marco legal vigente para el caso en estudio, son más de veinte años. Una gestión que inicie procesos de adquisición de medios que generen nuevas capacidades, y que las mismas se aproximen a las necesidades para hacer frente a exigencias en el largo plazo, en síntesis, que proporcionen libertad de acción en la consecución de los objetivos de quien administre en dicho período, es quien podría ser considerado un estadista. Hablamos de diseño cuando se transforma la organización.

El concepto de diseño, de acuerdo a la RAE se puede definir como un “proyecto, plan que configura algo”<sup>3</sup>.

Sostengo que, en esta idea, por ejemplo Brasil ha sostenido que es necesario avanzar en procesos de diseño que le permita en un futuro “tener una estructura de disuasión para que pueda decir

---

<sup>3</sup> Consultado en <https://dle.rae.es/?id=DuKP0H9>

sí al mundo cuando quiere decir sí (...), pero tenga también la posibilidad de decir no al mundo cuando tenga la necesidad de decir no. Y eso sólo es posible con capacidad de disuasión”<sup>4</sup>.

En gran parte el estado de los medios del SDN argentino son vetustos, obsoletos<sup>5</sup> y fueron pensados para hacer frente a realidades geopolíticas totalmente diferentes a las actuales, de allí que insistir en invertir tiempo y dinero en su reestructuración, sean de medios como de sus organizaciones, su impacto solo sería aceptable para mantenerlos operativos mientras se planifican las capacidades necesarias para el nuevo contexto nacional, regional y global, se diseñan organizaciones eficientes, se incorporan los medios y se adiestran las organizaciones para su uso.

Concordamos con Ugarte (2017 - *Argentina, sin capacidad de defensa*)<sup>6</sup> que “un país relativamente importante desarmado en una región con países armados no es un aporte para la paz. Es un foco de inestabilidad y de conflicto potencial”.

Cuando hablo de diseño encasillo fundamentalmente a aquellas capacidades a adquirir y que hoy no están disponibles, que permitirían hacer frente a amenazas futuras que surgirían en ese futuro posible a construir y que su obtención debería tender a contribuir a proporcionar libertad de acción a quien administre desde la presidencia de la nación.

Ese diseño debe tener como línea de base las actuales capacidades y debe avanzar proactivamente, sinérgicamente desde la visión contenida en la DPDN. La DPDN da inicio así a un proceso *up to down* que necesariamente se debe enriquecer con el *expertise* técnico de un planeamiento *bottom up*, desde los medios.

Visto los documentos que rigen el diseño del SDN sostengo que:

- los Decretos 683 y 703 del año 2018 permiten dar inicio a un nuevo ciclo de planeamiento en Defensa.
- si bien la temporalidad del diseño organizacional se ubica en el largo plazo, impactará también a definir acciones en el corto y mediano plazo, entre las que podemos identificar: capacidades a mantener operativas, aquellas que deben ser parte de un proceso de reestructuración y finalmente aquellas capacidades que deben ser desprogramadas; todas ellas requerirán, indefectiblemente un esfuerzo presupuestario del Estado.

A los fines de orientar un planeamiento a largo plazo, donde la incertidumbre es mayor y la fricción generada por terceros actores están ínsitos en él, es necesario identificar paradigmas y trabajar con modelos, ya que estos constituyen una herramienta eficiente al momento de analizar sistemas organizacionales y proponer soluciones; a tal fin consideramos que los modelos y paradigmas englobantes que nos permitirán abordar la problemática en estudio son los siguientes:

- 1.- Paradigmas de la defensa en siglo XXI.
- 2.- Modelos de diseño y control de fuerzas para el siglo XXI.

### 1.- Paradigmas de la defensa del siglo XXI: pasado, presente y futuro

El paradigma predominante que debería iluminar el diseño de organizaciones eficientes en el ámbito de la defensa de la Argentina en el siglo XXI no habría logrado encontrar para algunos los criterios tipificantes que le permitan salir de una lógica propia del corto siglo XX (Hobsbawm)<sup>7</sup> y anteriores.

---

<sup>4</sup> <http://www.forte.jor.br/2010/05/28/para-jobim-america-do-sul-deve-recuperar-capacidade-militar/>

<sup>5</sup> Pueden consultarse trabajos en publicaciones reconocidas, entre los que podemos mencionar a: ALLISON, George: *Argentina has now ceased to be a capable military power*. UK Defence Journal, 26/05/2018.

<sup>6</sup> CRIES, consultado en <http://www.cries.org/?p=3914> el 06/02/2019.

<sup>7</sup> Hobsbawm, Eric (1994): *The age of extremes: The short twentieth century, 1914-1991*.

Considero que el corto siglo XX tuvo en lo que respecta al área de la DN de la Argentina dos fechas significativas o hitos que enmarcan dicho período:

- Las leyes del Servicio Militar Obligatorio: Ley 4031 “RICCHIERI” (6 de diciembre de 1901) y su antecedente Ley 3948 (13 de septiembre de 1900).
- El 26 de abril de 1988, fecha en que se promulgó la Ley 23554 de Defensa Nacional.

En lo interno las Leyes 4031 y 3948 contribuyeron a materializar el proceso de construcción de una identidad nacional que requería de herramientas legales, y que junto a la Ley 1420 (8 de julio de 1884) que instrumentó la educación obligatoria, gratuita y laica, y posteriormente la Ley 8871 (13 de febrero de 1912) del voto individual, obligatorio y secreto lo lograron.

En el plano internacional regional, la firma del Tratado de Límites con Chile de 1881 permitió el reconocimiento de los mismos como etapa previa a la ocupación y posterior pacificación del territorio nacional.

Estos actos fundacionales, enmarcados en la Constitución de 1853, sumados a una generación de ilustres estadistas, nos permitió pasar a formar parte de los Estados con mayor desarrollo económico a principios del siglo XX.

La incorporación de los ciudadanos al servicio militar obligatorio se enmarcó en el modelo estratégico de la tríada clausewitziana: gobierno, ciudadano y Estado que permitió acompañar el modelo de desarrollo político y económico.

El paradigma tipificante de este modelo se inició reconociendo al Estado como el actor central en el concierto de las relaciones internacionales, sin un poder de policía global y con escasas organizaciones supranacionales; el mismo reconocía a sus ciudadanos plenos derechos y obligaciones, entre ellas la de armarse en defensa de la patria, así como el de vivir seguros, en el marco interno y externo, por la acción del Estado.

El servicio militar obligatorio contribuyó, sin distinción de credo u origen social, a la formación de la ya mencionada identidad nacional así como a iniciar o completar estudios primarios, entre otros aspectos. El Censo Nacional de 1895, efectuado durante la presidencia de José Evaristo Uriburu (1895/1898) indicó que la población de Argentina era de 2.950.384 habitantes, con más de un millón de extranjeros, la mayoría analfabetos.

La influencia del pensamiento germano en la clase dirigente militar y europea en general en la dirigencia política fue determinante. La guerra franco prusiana (1870-1871) que finalizó con la victoria de Prusia no solo impactó en futuras compras de equipamiento del Ejército, sino que también lo hizo en la formación clausewitziana de sus Oficiales. El modelo prusiano-germano había iniciado su proceso de transformación a partir la batalla de Jena (14 de octubre de 1806), donde las fuerzas napoleónicas derrotaron a las comandadas por Guillermo III.

En su rediseño la figura central fue Carl Philipp Gottlieb von Clausewitz (1780-1831)<sup>8</sup>, quien se proyectó hasta nuestros días; su gestión desde la Academia Militar Prusiana (en algunos artículos es denominada Academia de Guerra Prusiana) de la que fue su Director entre los años 1818 a 1830, formó la futura clase dirigente con su visión estratégica, surgida de haber estudiado, enfrentado y sido prisionero de las fuerzas francesas conducidas por Napoleón, la misma comenzó a plasmarlas en su monumental obra De la Guerra, la que una vez fallecido fue publicada por su viuda en 1832.

El modelo de FFAA prusianas evolucionó conjuntamente con el modelo de Estado surgido en Westfalia, entendido este como Estado Moderno, como consecuencia de los Tratados de Osnabrück (15

---

<sup>8</sup> Junto a las figuras de Sharnhorst y Gneisenau.

de mayo de 1648) y Münster (24 de octubre de 1648). En este modelo, los Estados pasaron a ser actores con independencia del poder religioso o clerical, con fronteras definidas, dentro del cual ejercían su potestad para imponer marcos jurídicos propios con el poder de policía, pero más importante aún, consolidaban un sistema de valores dentro del mismo, con mayor o menor capacidad de proyección.

El modelo vigente hoy en el concierto de las RRII sigue teniendo en los Estados a las figuras de mayor identidad, pero han perdido su exclusividad; hoy organizaciones supra estatales, ONGs, empresas e incluso organizaciones religiosas, entre otras, poseen en algunos casos mayor poder que algunos Estados, más aun si estos entran en la tipología de Estados fallidos.

El paradigma westfaliano – clausewitziano estuvo vigente prácticamente en la totalidad de los sistemas de defensa de los Estados Modernos durante el siglo XX, basado en los roles asignados por el nuevo y exitoso modelo de organización jurídica del estado republicano y del ciudadano.

Hacia fines del corto siglo XX coexistieron en dicho paradigma otros modelos no clausewitzianos, tales como el de la disuasión, el de la estrategia sin tiempo - oriental y el del conocimiento, que se proyectaron hacia el siglo XXI<sup>9</sup>.

Otra característica del paradigma del siglo XXI es que los Estados Modernos, manteniendo su rol central, con libertad y aptitud de autodeterminación, han restringido voluntariamente la autonomía casi absoluta que tuvieron fronteras adentro desde sus orígenes. Además, sus decisiones internas, la forma de ejercicio del poder y sus leyes, entre otros aspectos, encuentran también en marcos legales internacionales restricciones para su ejercicio. La existencia y aceptación de una Corte Penal Internacional, las acciones de la ONU a través de organismos como la Corte Internacional de Justicia y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), las obligaciones derivadas del hecho de pertenecer a entes financieros como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional le generan condicionantes externos diferentes e inexistentes a los de sus orígenes; el respeto de los derechos humanos y la preservación del medio ambiente<sup>10</sup> son valores exigibles a todos los Estados.

En el siglo XXI algo trascendente ha cambiado en el ambiente<sup>11</sup> donde el sistema de defensa interactúa; han surgido nuevos valores, nuevos actores, nuevas normas y cambios en las capacidades y limitaciones del actor estatal.

Ratificamos entonces que en el concierto internacional el Estado westfaliano mantiene vigencia, pero que su entorno se ha modificado y lo ha modificado; esta interacción genera una sinergia en ambos sentidos y el Estado se proyecta hacia lo regional y global. Las relaciones entre Estados han generado un marco supra estatal diferente.

En el modelo descrito y para el caso argentino creo necesario resaltar ciertos hitos históricos que jalonaron su instrumentación a partir de que nos constituimos en un Estado Moderno con los roles que en él tuvo la tríada clausewitziana.

El sistema de defensa del Estado argentino comenzó su proceso de transformación con la Constitución de 1853; al concepto con valor estratégico de gobernar es poblar de Alberdi se le sumó la máxima sarmientina de educar al soberano, y fue el mismo Sarmiento que inició la transformación del sistema de defensa con dos hechos significativos: la creación del Colegio Militar de la Nación y la Escuela Naval Militar. El Coronel de origen húngaro Juan CZETZ fue el primer Director del único centro

---

<sup>9</sup> Un análisis de los mismos en: Flores, Héctor (2000): *La seguridad de los Estados a partir de una Estrategia del Conocimiento*, Revista ESG N° 538.

<sup>10</sup> La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (ONU. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992) así como el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático (22 de abril de 2015) son una muestra de ello.

<sup>11</sup> Definición de ambiente: “área de sucesos y condiciones que influyen sobre el comportamiento de un sistema” (CATHALIFAUD, Marcelo (1998): *Introducción a los conceptos básicos de la teoría General de Sistemas*.



de formación de Oficiales del Ejército Argentino, de donde egresará Pablo Ricchieri, quien en el año 1900 durante la segunda presidencia del Teniente General Julio Argentino Roca, se convirtió en el primer Ministro de Guerra salido del mismo.

La Guerra del Guano y del Salitre (1879-1883) en la que Chile, que ya había incluido la figura del servicio militar obligatorio, derrotó a Bolivia y a Perú motivó que la Argentina efectuara la primera conscripción, cuya instrucción se llevó a cabo en Cura Malal (9 de marzo de 1896) y que posteriormente se sancionara la Ley 3948 o Ley “RIVADAVIA” (13 de septiembre de 1900) de conscripción obligatoria para la Marina de Guerra por dos años y finalmente la Ley “RICCHIERI” para la conscripción obligatoria para el Ejército por un año.

La profesionalización de los Oficiales, y consecuentemente de los mandos militares del SDN se plasmó con la sanción de la Ley 4707 (1905) que mantuvo en servicio activo y escalafonados, solamente a aquellos egresados de los institutos de formación mencionados.

Ese modelo clausewitziano tuvo plena vigencia hasta la sanción de la actual Ley de Defensa Nacional en abril de 1988, atravesando a las anteriores normas<sup>12</sup> que regularon la defensa argentina, las que no pusieron en tela de juicio la vigencia del paradigma westfaliano, prolongándose hasta nuestros días, a pesar de las modificaciones en los condicionantes externos e internos.

El 26 de abril de 1988, fecha en que se promulgó la Ley 23554 de Defensa Nacional se jalonó, sin haberlo buscado, el que podría ser tomado como el principio del fin de un modelo del SDN del Estado Argentino dentro de un modelo de RRII que se modificaría abruptamente cuando en la noche del 9 de noviembre 1989 el mundo vio asombrado la caída del Muro de Berlín y se azoró con los atentados a las Torres Gemelas del 9/11 (Nueva York, 11 de septiembre de 2001). El modelo de actores estatales autónomos y excluyentes en el escenario internacional cambió, se terminó el corto siglo XX.

Dicha Ley señala que “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”<sup>13</sup>.

Hoy nuevos actores cobraron fuerza regional y globalmente disputando espacios de poder. Fuerzas centrífugas y centrípetas reconfiguraron límites entre Estados e incluso ciertos organismos preexistentes como la OTAN o la ONU que sobrevivieron al cimbronazo vieron como ciertas estructuras, normas o procedimientos debieron adaptarse.

La desaparición de la URSS y del Pacto de Varsovia generó movimientos intelectuales que pusieron en tela de juicio la necesidad de mantener la OTAN al haber desaparecido el enemigo que lo definía. De mi enemigo me define se avanzó al modelo del otro me define, sea en diferentes grados de cooperación o competencia.

La tecnología introdujo un nuevo ambiente donde se disputan espacios de poder: el ciberespacio. Allí interactúan todo tipo de actores, desde individuales a supra estatales, incluyendo a organizaciones y organismos no gubernamentales.

La ONU pasó a tener un rol mucho más activo en misiones de paz, incrementando el despliegue de medios militares puestos bajo su órbita, gerenciándolos bajo normas que evolucionaron de ser solamente de mantenimiento de la paz o imposición de la paz a lo que en su momento se dio en llamar Capítulo Seis y Medio y generando ámbitos de debate sobre su obligación de intervenir aun sin que el Estado miembro sobre el que se actuaría lo solicite.

---

<sup>12</sup> Ley 1324 (1948): *Organización de la Nación para Tiempos de Guerra* y la Ley 16970 (1966): *Defensa Nacional*.

<sup>13</sup> Ley 23554 (1988): *Defensa Nacional*, Art. 2.

Ya en el año 2000 Koffi Annan (Nosotros los pueblos: *la función de las Naciones Unidas en el Siglo XXI*) señaló:

“nos hemos apartado de un mundo estrictamente internacional... es diferente el carácter que tienen las amenazas a la paz y la seguridad que se ciernen hoy sobre la población mundial. Las disposiciones de la Carta daban por supuesto que la agresión externa, es decir, el **ataque de un Estado a otro, constituiría la amenaza más grave**, pero en los últimos decenios ha habido muchas más víctimas de guerras civiles, campañas de depuración étnica y actos de genocidio en que se usan armas que se pueden adquirir fácilmente en el bazar mundial de los armamentos. Las tecnologías de destrucción en masa se venden en la clandestinidad de los mercados ilícitos y el **terrorismo** compromete la estabilidad de los gobiernos. Todavía no hemos adaptado nuestras instituciones a esta nueva realidad”<sup>14</sup>.

Llegados a este punto concluyo que:

El paradigma westfaliano de los Estados Modernos tuvo en el modelo clausewitziano su herramienta para instrumentar su defensa; este modelo impactó en forma significativa y excluyente en el diseño de medios del sistema de defensa argentino desde principios del siglo XX hasta la actualidad.

La caída del Muro de Berlín puede ser retenido como el *momentum* que plasmó a nivel global y regional el fin del corto siglo XX con sus paradigmas y el surgimiento de actores globales y regionales interactuando en los escenarios intra y supra estatales con una dinámica diferente a la anterior, generándose reglas de juego diferentes.

La Ley 23558 que rige el diseño del SDN argentino se basa en una lógica clausewitziana, propia del siglo XX en que fue pensada y sancionada.

Las FFAA argentinas surgidas de la Ley 23558 no tienen la capacidad de defensa que los objetos con valor estratégico le imponen, no contribuyendo a la necesaria sinergia que el Estado requiere para su seguridad e inserción internacional.

## 2.- Modelos de diseño y control de fuerzas para el siglo XXI

El rediseño del SDN no se lograría exclusivamente por la modificación o actualización de la Ley de Defensa, su reglamentación y decretos afines.

Solo citaré una ley que impacta en forma directa sobre las capacidades, misiones, funciones y tareas que el SDN debe poseer; en tal sentido, la Ley 24059 de Seguridad Interior, promulgada el 6 de enero 1992, prescribe en su artículo 27 que “el Ministerio de Defensa dispondrá en caso de requerimiento del Comité de Crisis, que las fuerzas armadas apoyen las operaciones de seguridad interior mediante la afectación a solicitud del mismo, de sus servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte, así como de elementos de ingenieros y comunicaciones”. Podríamos citar a la Ley de Inteligencia Nacional o la de Reestructuración, entre otras.

Esto lo señalo por la transversalidad que considero que el diseño del SDN debe poseer y que excede las responsabilidades del Ministerio de Defensa, quien quizás podría tener la autoridad de coordinación.

<sup>14</sup> Consultado en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan004567.pdf>

Asimismo, debemos observar que se han producido hechos que en lo regional han permitido avanzar hacia una mayor integración y cooperación entre los Estados del cono sur de América; sólo señalaré algunas de dichas externalidades, a saber:

1. La solución pacífica de la controversia referida a la soberanía sobre las islas Picton, Lenox y Nueva, que tuvo en la firma del Tratado *de Paz y Amistad entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de la República Argentina* en el Vaticano el 29 de noviembre de 1984 su materialización. Su firma tuvo un amplio consenso en la consulta efectuada a la ciudadanía que el 25 de noviembre de dicho año votó a favor de la misma el 81,32%.

2. La Reforma Constitucional de Santa Fe (22 de agosto de 1994) incluyó la siguiente Disposición Transitoria: “La Nación Argentina ratifica 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. 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”.

3. La delimitación de los 24 sectores que desde el monte Fitz Roy al cerro Daudet no estaban delimitados con Chile; esto se logró mediante el Acuerdo de límites entre Argentina y Chile firmado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el 16 de diciembre de 1998. Al día de la publicación de este trabajo falta demarcar el sector de los hielos continentales, que sí fue delimitado.

4. La conformación de la Fuerza Conjunta Combinada argentino chilena “Cruz del Sur”, a partir del año 2005.

5. La Declaración de América del Sur como Zona de Paz y Cooperación, firmada por los Jefes de Estados sudamericanos en Guayaquil (Ecuador) el 27 de julio del 2002.

6. Declaración de Bridgetown: enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica, documento de la OEA que fue aprobado en la cuarta sesión plenaria celebrada el 4 de junio de 2002 donde se reconoce que “muchas de las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica son de naturaleza transnacional y pueden requerir una cooperación hemisférica adecuada”<sup>15</sup>.

7. Declaración sobre seguridad en las Américas<sup>16</sup>, documento de la OEA aprobada en la tercera sesión plenaria, celebrada en México el 28 de octubre de 2003, que señala que “la seguridad de los Estados del Hemisferio se ve afectada, en diferente forma, por amenazas tradicionales y por las siguientes nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa:

- el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos;
- la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados;
- los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente;
- la trata de personas;
- los ataques a la seguridad cibernética;

---

<sup>15</sup> Consultado en: [http://www.oas.org/xxxiiga/espanol/documentos/docs\\_esp/agcgdoc15\\_02.htm](http://www.oas.org/xxxiiga/espanol/documentos/docs_esp/agcgdoc15_02.htm)

<sup>16</sup> Consultado en: [https://www.oas.org/xxvga/espanol/doc\\_referencia/DeclaracionMexico\\_Seguridad.pdf](https://www.oas.org/xxvga/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf)

- la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y
- la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.

Para definir el diseño del SDN además de considerar los aspectos que desde el ambiente - externalidades impactan sobre el mismo, debemos considerar las internalidades que han afectado y lo siguen haciendo en forma significativa y en general en sentido muy negativo al funcionamiento del mismo; por la gran cantidad de publicaciones existentes al respecto, solo citaré dos que las sintetizan, a saber:

- En los “últimos nueve años, antes del actual gobierno (Presidente Macri), la reglamentación de la Ley de Defensa alejó a la defensa nacional del presente y del previsible futuro... Más del 90% de los conflictos mundiales son con actores no estatales y el decreto de reglamentación de la Ley (727/06) excluye a las FFAA de actuar ante una agresión no estatal. Esa reglamentación modifica a la ley vigente que obliga la acción frente a agresiones de origen externo, sin discriminaciones. También en este lapso, la continua crítica mediática, política y educacional a las FFAA y su personal, y la persistencia de un insuficiente presupuesto –que en su ejecución no llegaba al 0,9% del PBI, la proporción más baja de América del Sur y una de las más bajas del mundo–, llevaron al fin de la vida útil de los más importantes sistemas de armas, hicieron” (HANG, J. 2018)<sup>17</sup>.

- En relación a las disposiciones adoptadas por el Presidente Macri sobre el SDN y las resistencias que estás habrían generado para modificar la actual situación del Sistema, Battaleme señala: “Hay dos tipos de resistencia. Una es la académica, con mucha gente que ha salido a criticar el 683/2018, y ha decidido perpetuar así el *statu quo*, lo único que cambian, a diferencia de su posición de hace otros años, es que reconocen que hace falta más plata para la defensa... pero, al perpetuar el 727/2006 perpetúan el modelo de agresión territorial estatal. Después hay una segunda resistencia, los políticos, que son quienes establecen las prioridades” (Battaleme, J. 2019)<sup>18</sup>.

En el Boletín N° 70 del ISIAE – CARI de septiembre de 2018 me exployé sobre “*La necesaria actualización de la política de defensa nacional: el Decreto 683 y la Directiva Política de Defensa*”; solamente reitero que considero que “retener a los fines de la Defensa Nacional exclusivamente los conflictos entre Estados, (agresor externo, estadual y militar) no sería solamente algo opuesto a la tendencia global, sino y más grave aún, permitiría poner en tela de juicio la necesidad de contar con FFAA o cuando menos proyectarlas hacia la nada misma, más aún si tenemos en cuenta que Sudamérica es considerada como Zona de Paz”.

En este marco, el actual SDN prevé al menos dos posibles métodos de planeamiento para su diseño:

- La Ley de Defensa Nacional mantiene vigente el planeamiento por hipótesis de conflicto (Ley 23558, Art 8).
- El Decreto 1729/2007 “Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional” avanza sobre criterios relacionados a un planeamiento por capacidades definiendo, entre otros aspectos, que el “Plan Militar de Mediano Plazo es el que permitirá orientar los esfuerzos disponibles al logro de las capacidades necesarias del Instrumento Militar que aseguren el cumplimiento integral de los Objetivos Estratégicos Militares en el marco de un contexto temporal caracterizado por la incertidumbre” (Decreto 1729/2007, Anx 1, Art 8).

Sin ser el objetivo de este trabajo avanzar en un análisis pormenorizado de cada uno de estos métodos, sostengo que el planeamiento por el criterio de capacidades desarrollado por y para el SDN

<sup>17</sup> Hang, J: Entrevista en revista DEF. Bs As: enero 2018.

<sup>18</sup> Battaleme, Juan: “Defensa hoy es un cascarón vacío”. Consultado en <https://www.infobae.com/def/defensa-y-seguridad/2019/02/23/juan-battaleme-defensa-hoy-es-un-cascaron-vacio/>

argentino permitiría hacer frente también a un planeamiento por hipótesis de conflicto, al respecto puede consultarse la publicación conjunta PC 20-09 “Planeamiento para la Acción Militar Conjunta-Nivel Estratégico Militar” (EMCO, 2008) y otras que han profundizado el tema<sup>19</sup>.

A fin de contextualizar ambos métodos que permitiría diseñar el SDN, incluyo a continuación una comparación de dichas herramientas de planeamiento, a fin de diferenciarlas.

Factor \ Métodos	HIPÓTESIS DE CONFLICTO	POR CAPACIDADES
DEFINICIÓN DE LA AMENAZA	Amenaza identificada	Amenaza genérica
NATURALEZA DEL AMBIENTE	Ambiente cierto	Ambiente incierto
OBJETIVO DEL PLANEAMIENTO	Obtener balance de poder militar	Desarrollar aptitudes flexibles
PERFIL DE LAS FUERZAS DISEÑADAS	Especializadas	Polivalentes
DINÁMICA DE FUNCIONAMIENTO	Acción - reacción	Alcanzar un nivel de capacidades aceptables, con un nivel de riesgo asumido

Sea cual fuere el o los métodos de planeamiento que el Estado retenga para su SDN, estos son solamente una herramienta contribuyente a su diseño y empleo, pero no asegurará el éxito *per sé*, más aún en escenarios de alta incertidumbre como los actuales.

Si bien los métodos al momento de ser llevados a la *praxis* plasman sus virtudes, nada suplirá la necesaria capacidad que deben poseer quienes deban administrar la muy compleja y diferenciada cuestión que la defensa de los Estados impone; este aspecto excede el objetivo del presente trabajo, pero sobre el mismo se han efectuado análisis desde la academia y desde el mismo Ministerio de Defensa.

En ese marco de *expertise* exigible y necesario se debe dar el necesario control civil sobre el SDN, el que debe basarse en criterios objetivos. Visto la complejidad que el control posee, solamente señalaré el aspecto que considero reviste un carácter central al momento de pensarlo, según sea la herramienta de planeamiento adoptada. Estos aspectos para el caso en estudio deberían estar clara y formalmente descriptos en la DPDN:

- En una metodología de planeamiento por hipótesis de conflicto se deben definir los enemigos u oponentes, reales o potenciales, a los que el SDN debe disuadir y eventualmente estar en capacidad de enfrentar, así como las reglas de juego (vínculos y límites).
- En el caso de planeamiento por criterio de capacidades se deben definir los objetos con valor con su prelación, los niveles de seguridad que se desean mantener o a alcanzar mediante la contribución sinérgica de las capacidades del SDN y también las reglas de juego.

<sup>19</sup> Entre ellas, FLORES, Héctor (2012): “La Sistemática del Planeamiento Estratégico Militar sin Hipótesis de Conflicto y el Control Civil Objetivo de las FFAA, caso argentino”. Revista Peruana de Ciencia Política, Vol. 1, Pág. 9.

## CONCLUSIONES FINALES

Reconocemos la existencia de un nuevo paradigma referido al entorno – ambiente supra e intra estadual que modificó sustancialmente al existente al momento de sancionarse la Ley 23558; el modelo clausewitziano vigente hasta fines del siglo XX ha evolucionado y coexiste con otros, donde los actores no estaduales son la norma y no la excepción y donde los ámbitos de aplicación (Ej.: ciberespacio) no reconocen límites geográficos claramente definidos.

Consideramos que es responsabilidad indelegable, primaria y fundacional del Estado, como nación jurídicamente organizada, proporcionar seguridad interna y externa a su población y territorio, en forma integral y sinérgica.

Comparto la visión de que las actuales FFAA argentinas no poseen la capacidad de defensa necesaria que los objetos con valor estratégico le exigen para contribuir a su preservación, aunque se retenga con exclusividad la dimensión geográfica del Estado; esto las constituyen en un foco de inestabilidad regional, antes que en fuente de seguridad, cooperación e integración.

Sostengo que a más de treinta años de sancionada la Ley de Defensa Nacional están dadas las condiciones externas e internas para avanzar en necesarios consensos políticos para debatir y actualizar el marco legal que rige el diseño de nuestro SDN, sin que esto genere un nuevo *impasse* que impida iniciar un urgente e imprescindible proceso de adquisición de capacidades militares.

Propongo se inicie un proceso de inversión en el equipamiento mínimo necesario para que las FFAA puedan cumplir su misión principal, modificando la creciente desinversión que afecta al SDN en su conjunto desde fines del siglo XX.

## DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA LA POLICÍA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES EN EL SIGLO XXI

*Roberto Enrique Guayta\**

“We must honor, protect and support our police officers  
and their families every day of the year”\*\*

### RESUMEN

Si algo ha caracterizado a nuestros Ministros y Secretarios del área de seguridad en los últimos 35 años, ha sido su pertinaz apego a aplicar una y otra vez las mismas e inapropiadas recetas impregnadas además de un fuerte sesgo ideológico que se tradujo con el devenir de los años en un monumental descalabro vivido por las instituciones policiales con el consecuente desgraciado derrame sobre toda la sociedad civil inerme ante tantos casos de violencia intra y extra institucional.

La seguridad pública en un estado de derecho debió ser abordada como uno de los pilares fundamentales para asegurar la vida y los bienes de los ciudadanos. Desafortunadamente su descuido e inobservancia por parte de quienes tenían la responsabilidad de velar por su buena salud han sido los embriones de muchos de los graves problemas que nos vienen acechando desde hace décadas.

Sin ejes bien definidos, sin una hoja de ruta adecuada, carentes de toda metodología e incapaces de reorganizar adecuadamente los recursos que las componen, en particular el humano, los funcionarios de turno terminaron siempre metidos en el mismo atolladero sin poder visualizar una tenue luz de esperanza al final del túnel.

La construcción de una sociedad democrática, moderna y pluralista necesita contar con una fuerza pública en sintonía con estos nuevos tiempos que la alejen progresivamente de los viejos estigmas que la asocian con casos de corrupción y abuso siendo responsabilidad directa de los funcionarios electos y de los designados por estos agotar todos los recursos existentes en el marco de las leyes vigentes para evitar la zozobra y la angustia que implican ser víctima de un hecho de inseguridad.

Palabras Clave: Seguridad. Sesgo Ideológico. Instituciones Policiales. Sociedad Civil. Seguridad Pública. Estado de Derecho. Sociedad Democrática. Fuerza Pública. Corrupción. Abuso.

### ABSTRACT

If anything has characterized our ministers and secretaries of public safety in the last 35 years it has been his stubborn attachment to apply again and again the same and inappropriate impregnated recipes plus a strong ideological bias which led to the evolution of years lived in a monumental collapse by police institutions with the consequent unfortunate spill over all civil society defenseless against many cases of intra and extra-institutional violence.

Public safety in a state of law must be approached as one of the fundamental pillars to ensure the life and property of citizens. Unfortunately his carelessness and disregard by those who had the responsibility to ensure their healthy embryos have been many serious problems that come stalking us for decades.

Without well defined, without a road suitable routes, devoid of any methodology and unable to properly rearrange the resources that comprise, in particular human, officials shift ended always stuck in the same quagmire unable to visualize a glimmer of hope at the end of the tunnel.

Building a democratic, modern and pluralistic society needs a public force in tune with these new times that move away gradually from the old stigmas that associate with corruption and abuse being direct responsibility of elected officials and appointed these exhaust all existing resources within the framework of existing laws to avoid the anxiety and distress that involve being a victim of an act of insecurity.

Keywords: Security. Ideological bias. Police institutions. Civil society. Public security. Rule of law. Democratic society. Public force. Corruption. Abuse.

---

\* Licenciado en Relaciones internacionales por la Universidad Católica de Salta. Comisario Inspector (Adm.) R.A. Policía de la Provincia de Buenos Aires. Miembro del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.

\*\* Janet Reno. Ex Fiscal General de los Estados Unidos de Norteamérica durante el periodo 1993-2001 bajo la Presidencia de William J Clinton. Fue la primera mujer en la historia en ocupar ese alto cargo.

El análisis que realizaré en este ensayo procurará encontrar explicaciones al paulatino pero constante deterioro de las Instituciones policiales en nuestro país poniendo el foco puntualmente en la Policía de la Provincia de Buenos Aires sugiriendo líneas de acción que contribuyan en alguna medida a abandonar un camino que nos llevó con el correr de los años a un callejón sin salida con consecuencias nefastas para todos los actores del sistema de seguridad pública. Mis años servidos en la fuerza pública provincial y el intercambio de experiencias con otros camaradas afectados por cuestiones de servicio a otras áreas o especialidades me han permitido conformar a lo largo de los años un mapa mental acerca del estado de nuestra institución que posibilitaría establecer una nueva hoja de ruta que nos aleje sin prisa pero sin pausa de la improvisación y la desprolijidad a la que nos sometieron por décadas las diferentes administraciones provinciales.

En la columna editorial de su programa La Cornisa en América TV, titulada “Ni boba ni asesina...una policía eficaz y sin miedo”, el reconocido periodista Luis Majul, puso en blanco sobre negro el lamentable concepto que gran parte de la sociedad argentina tiene de sus fuerzas policiales intentando al mismo tiempo con determinación, sentido común y racionalidad, explicar a su audiencia la necesidad de contar con una policía profesional, fuerte y segura en su accionar que la aleje de la imagen de “Boba” que ostenta en la actualidad de acuerdo a esta patética visión de la realidad.

Es muy frustrante para los hombres y mujeres que la integran o que la integramos en el pasado recibir el mote de “Policía Boba”. Estamos aún hoy, en 2018, pagando el precio de una interminable venganza por un periodo muy oscuro de nuestra historia institucional del cual nosotros también fuimos víctimas. Del mismo modo tampoco es posible aceptar el término de “Policía Asesina” sin rebelarnos ante ello pues nunca lo fuimos. Siempre se trabajó ajustándose a derecho y en los casos en los que hubo desvíos del camino trazado por las reglamentaciones y las leyes vigentes esos elementos díscolos fueron puestos a disposición de la justicia con el castigo correspondiente establecido por la ley penal.

La Ley de Seguridad Interior N° 24059 establece claramente quienes son los actores del sistema de seguridad pública siendo la Policía de la Provincia de Buenos Aires solamente uno de sus componentes. Somos auxiliares de la justicia. Tenemos un accionar claramente establecido por nuestras normas internas y las leyes administrativas y penales.

Es importante, para poder contextualizar la cuestión adecuadamente, aportar algunos breves datos que ayudarán a ilustrar al lector apropiadamente.

Nuestra provincia tiene una superficie de poco más de 300000 kilómetros cuadrados y una población estimada en 16 millones de habitantes concentrados en gran medida en el cordón que rodea a la ciudad de Buenos Aires conocido popularmente como Gran Buenos Aires o en las más recientes denominaciones Área Metropolitana de Buenos Aires. Es en ese ámbito con geografías e idiosincrasias completamente diferentes en donde deben actuar nuestros hombres y mujeres diariamente por lo que es claro que bajo la denominación de Policía de la Provincia de Buenos Aires “conviven” varias policías: Las de Conurbano, las de las grandes ciudades como La Plata, Mar del Plata o Bahía Blanca y las del interior profundo. Comprender y conocer el ser y el sentir de cada una de estas poblaciones y las áreas geográficas en las que moran para poder brindar el mejor servicio policial posible requiere de tiempo y de muchas horas de dedicación, estudio y esfuerzo.

Una de las primeras cosas que recuerdo haber visto en mi primer destino cuando ingresé a comienzos de 1987 fue un pequeño libro titulado “Síntesis Histórica de la Policía de la Provincia de Buenos Aires”. Una obra simple, sencilla y concisa. Allí se contaba nuestra historia teñida de blancos y negros acompañando el desarrollo de nuestro naciente país. Esta obra nos otorgaba identidad, sentido de pertenencia y nos comprometía a dar lo mejor de nosotros para ganarnos el derecho de ser parte de esta gloriosa institución.



Si bien no es un documento elaborado por las autoridades de la Provincia de Buenos Aires la reciente aprobación de la Resolución N° 956/ 18 por parte del Ministerio de Seguridad de la Nación conocida como REGLAMENTO GENERAL PARA EL EMPLEO DE LAS ARMAS DE FUEGO POR PARTE DE LOS MIEMBROS DE LAS FUERZAS FEDERALES DE SEGURIDAD, ha generado toda clase de reacciones, dependiendo de qué lado de la biblioteca estén parados quienes interpretan este texto legal. De nada parecen haber servido las explicaciones racionales fundadas de representantes del actual gobierno encabezados por la Sra. Ministra de Seguridad. El texto es claro. No se habilita la vía para disparar sin ton ni son tal como lo entienden sectores de la izquierda, organismos de derechos humanos, miembros de la prensa y algunas caracterizadas figuras del mundo de la política que inclusive integran la actual coalición de gobierno. Se incluyó en el texto del Reglamento el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución N° 34/ 169 del 17 de diciembre de 1979 con lo que queda por demás claro que no existen intereses ocultos o intenciones de violar la ley o de inducir al personal destinatario de este reglamento a hacerlo. El mismo, tal como se aclara, solamente opera sobre las fuerzas federales con límites claros impuestos a sus miembros para aplicar en su accionar preventivo en la calle.

Las restantes jurisdicciones en tanto deberán evaluar la conveniencia o no de crear un reglamento de similares características en sus propios territorios, en la medida, en que dicha cuestión ya no se encuentre incluida en sus actuales regímenes legales o no se encontrare debidamente aclarada y reglamentada.

Esta discusión acerca de la aplicación o no del reglamento para el uso de armas de fuego por parte de las fuerzas federales por temor a la comisión de abusos y/o delitos, en realidad oculta otro espinoso tema que es central en esta historia y del que las diferentes administraciones nunca se han hecho cargo de manera integral:

La poca capacitación brindada a las fuerzas de seguridad a lo largo del tiempo para el correcto modo de empleo de los medios que el estado les provee para cumplir con su delicada misión. A modo de ejemplo se puede tomar el caso de los ingenieros, arquitectos o técnicos encargados de proyectos industriales o construcciones de gran envergadura. Ellos deben planificar, probar, ensayar y volver a repetir las operaciones si los resultados obtenidos en las primeras pruebas no son los esperados de acuerdo a los estudios preliminares efectuados. La finalidad es que la maquinaria, el equipo o la estrategia de abordaje que van a utilizar en un determinado proceso cumpla con los requisitos exigidos para hacer la tarea efectiva y eficaz. Es inconcebible entonces siguiendo estos parámetros que se sub entrene por apuro electoral o crisis de seguridad recurrentes a hombres y mujeres en el manejo y utilización de las diferentes armas de fuego, antidisturbios u otros dispositivos. Si ingenieros, arquitectos y técnicos deben conocer a la perfección los principios de uso de sus herramientas para maximizar su uso y minimizar riesgos el mismo precepto debe valer y ser la guía para los policías que reciben nada menos que un arma de fuego, la que mal empleada por impericia o ignorancia, acaba siempre desencadenando tragedias tal como lo testimonian las crónicas periodísticas.

En relación directa con esta cuestión no constituye un secreto el hecho de que nuestro personal históricamente no recibió la mejor formación teórico-práctica. Las capacitaciones siempre fueron pocas y de muy baja calidad. Tal vez suficientes para una sociedad que hasta los primeros años de la década del 90 del siglo pasado podía ser "atendida" por esa clase de fuerza pública pero insuficiente en su alcance para los años por venir en donde todo adquirió una complejidad y velocidad desconocidas hasta entonces.

La Policía, como muchas otras áreas de gobierno en la Provincia de Buenos Aires, se quedó corta en recursos humanos de calidad, en conocimientos y en medios técnicos, mecánicos e informáticos. Al punto de protagonizar algún que otro hecho desafortunado en alguna intervención con alto impacto mediático. Se insistió en la idea de que con voluntarismo y un poco de improvisación las cosas funcionarían igual. Este accionar despreocupado dejó servida en bandeja la oportunidad que

buscaban los “reformistas” para echar mano en la fuerza e iniciar el camino del cambio tal cual ellos lo entendían a partir de 1998. A partir de entonces se comenzaron a dar pasos en una dirección en donde, a mi criterio, el único objetivo perseguido fue instalar el caos dentro de una fuerza que necesitando de la disciplina y el verticalismo para sobrevivir fue cooptada por funcionarios que apostaron a la división entre sus miembros llegando a anarquizarse a extremos peligrosos.

Pero para escapar a esta discusión que es necesaria y urgente se apela sistemáticamente a la polémica y a argumentos ya ampliamente conocidos por todos. Los costos de no haber hecho las cosas bien durante décadas no son asumidos por quienes deben hacerlo trasladándolos hacia los eslabones más débiles de la cadena incapaces de defenderse y de dar su versión de los hechos por las limitaciones que les imponen sus propias leyes orgánicas.

Lo que no se quiere reconocer y aceptar es que esta medida obligaría a ponernos serios, a desarrollar programas acordes a los tiempos que vivimos, a compartir experiencias e información con otras fuerzas de la región o el mundo, a invertir en capacitación brindada con tiempo y por profesionales capacitados y a hacer docencia con la sociedad explicándoles de manera pormenorizada cuales son los alcances, metas y perspectivas de este tipo de medidas. Salir del discurso acalorado, monocorde y cargado de ideología al que nos tienen acostumbrados quienes repitiendo como una letanía siempre las mismas palabras infunden miedo o confusión a la población, a veces un tanto alejada de estas temáticas por considerarlas materia de gente especializada, es el desafío comunicacional futuro para las autoridades de las carteras de seguridad nacionales y provinciales.

Esta polémica instalada en realidad tiene mucho que ver con una realidad mucho más grande y compleja y que nos involucra a todos sin excepción. La sociedad argentina se encuentra desde hace décadas atravesando una fuerte crisis ética y moral. Los valores que en otras generaciones eran fundamentales para una adecuada inserción en el mundo como una sociedad civilizada y moderna han sido reemplazados por nuevas formas de relacionamiento.

Nos hemos convertido en individuos refractarios al imperio de la ley, propensos a buscar el logro de nuestros objetivos con el menor esfuerzo posible, especuladores, muy poco afectos al trabajo y al estudio, enredados en discusiones banales y con una fuerte distorsión de nuestro sentido de nación. El desprecio por la vida se ha elevado a niveles alarmantes inéditos en nuestra historia. Estamos con el corazón en otra parte y eso se nota e influye negativamente sobre el resto del cuerpo social.

Y esta materia prima defectuosa es precisamente el ingrediente principal del que se dotan todas nuestras instituciones, entre ellas la Policía. Revertir este camino iniciado hace décadas llevará mucho tiempo. Tiempo con el que no contamos porque la urgencia supera en todo momento cualquier intento de planificación seria.

En concordancia con esto tenemos dos problemas muy delicados por delante para enfrentar todos juntos como sociedad y de muy difícil resolución por el momento.

El primero de ellos es nuestra muy mala relación con el largo plazo. No tenemos el temple para esperar la debida maduración de los procesos. Fuimos “educados” para pensar en esos términos. Queremos todo ya. Soluciones mágicas y a medida. Eso y un camino directo a la catástrofe en materia de seguridad son prácticamente sinónimos.

El segundo, no menos importante, es la indefinición. No sabemos qué queremos como sociedad y ese camino nos deja inexorablemente en el medio de la nada. Debemos optar por un curso de acción claro, predecible y que acompañe los cambios que se van dando. El ir en zigzag por la vida no es una postura política correcta ni aconsejable. Nos resta credibilidad ante propios y extraños, distrae recursos escasos y valiosos y se pierden valiosas horas en discusiones bizantinas.

El actual gobierno provincial se debe encontrar seguramente en medio de un fortísimo debate interno en cuanto a qué hacer con nuestra fuerza. Desandar un camino lleva mucho tiempo. Aun con

errores, parecería, que a diferencia de gestiones anteriores, están intentando llevar adelante un plan para dejar atrás años de improvisación y abandono. El camino a recorrer debería ser el siguiente si existe voluntad política para el cambio dejándose constancia que las propuestas que se enumeran no constituyen una lista cerrada pudiendo ampliarse o reducirse en función de los cambios y necesidades que la misma dinámica institucional y social va provocando y demandando:

- Revalorizarla ante los ojos de los ciudadanos poniendo en valor a sus hombres y mujeres para terminar con años de demonización y descredito.
- Brindarles el marco legal imprescindible para el buen cumplimiento de su misión para que al volver a casa hombres y mujeres puedan tener también una vida plena y disfrutar de sus afectos.
- Dotarlos del equipamiento necesario e instruirlos adecuadamente en su utilización.
- Efectuar un detallado estudio acerca del estado de los inmuebles en donde funcionan las dependencias policiales a los efectos de realizar las modificaciones edilicias que sean necesarias y que se adapten a los requerimientos exigidos por las normas que regulan la materia con el objeto de brindar las máximas condiciones de seguridad e higiene al personal que allí presta servicio y a quienes transitoriamente se encuentren allí alojados por disposición de la justicia haciéndose hincapié en que las estaciones de policía solo deben ser lugares de paso para las personas privadas de la libertad por orden judicial. Su detención permanente cae dentro de la órbita del Servicio Penitenciario debiéndose tomar las medidas del caso para que en los hechos así suceda.
- Darles seguridad económica, transparentando y mejorando como incentivo sus salarios, pagando plus reales que se ajusten a la realidad económica, por zona de riesgo a aquellos hombres y mujeres que desarrollan su servicio en lugares críticos y peligrosos.
- Cuidar su salud con una cobertura médica integral para todo el grupo familiar.
- Alentar el afincamiento del efectivo y su familia en cercanías a la zona en donde va a prestar servicio para evitar el desmembramiento del grupo familiar y los riesgos que insume trasladarse por ruta al trabajo a grandes distancias de su domicilio como ocurre en la actualidad.
- Atender las lesiones físicas y los traumas psicológicos que derivan de actos de servicio con una cobertura médica apropiada que reconozca en los hechos el tremendo sacrificio que hombres y mujeres realizan a diario.
- Reconocer y premiar a los efectivos comprometidos y probos y castigar severamente a aquellos que se alejan de la línea trazada por los principios éticos y morales que rigen la función policial en el mundo.
- Avanzar en la realización de estudios permanentes acerca de las condiciones de seguridad laboral, salarios y bienestar del policía y su familia que propongan cursos de acción que tiendan a dar solución a los mismos.

Lograrlo será difícil aunque no imposible. La creación en las últimas horas del Instituto Universitario de la Policía de la Provincia de Buenos Aires en la Legislatura Provincial es un gran paso dado en esa dirección. Es de esperar que la impaciencia de la sociedad y la de los propios miembros de la fuerza no obren como una espada de Damocles pendiendo sobre la cabeza de las autoridades condicionando sus planes presentes y futuros. La volatilidad social creciente puede ser la hoja seca sobre la que prenda cualquier fuego y llevarse puesto años de planificación en unas pocas jornadas.

Avanzado ya el siglo XXI y con un escenario local, regional y mundial siempre complejo nuestra fuerza tiene grandes desafíos por delante. En función de la herencia recibida reconvertirla llevará tiempo y una alta inversión máxime teniendo en cuenta las cíclicas crisis económico-financieras por las que recurrentemente atraviesa nuestro país con las consiguientes reducciones presupuestarias en donde el ítem seguridad es siempre uno de los más afectados.

La delincuencia se ha organizado. Ya no opera solitariamente bajo la protección de la noche. Posee logística, armamento, tecnología y recursos financieros en apariencia inagotables. No teme al poder del estado porque les consta su vulnerabilidad y limitaciones. Las bandas criminales asociadas al narcotráfico, a la trata de personas, al contrabando, a los delitos informáticos entre otros más la amenaza siempre latente de ataques promovidos por organizaciones terroristas foráneas o los nuevos

conflictos globales que pueden tener un efecto derrame sobre nuestro territorio exigirán un alto nivel de preparación y medios que hoy, salvo en unas pocas unidades, no se posee. El Conurbano bonaerense, principal fuente de problemas para cualquier administración, está explotado.

La ausencia del estado por décadas en los distritos más calientes del mismo ha sido el caldo de cultivo para una potencial explosión social a la que la Policía de la Provincia de Buenos Aires, la fuerza policial más grande del país y la que debe operar en la provincia de mayor tamaño, contabilizando sus actuales recursos humanos y materiales se vería en serios problemas para controlar.

Y para finalizar y parafraseando al Reverendo Martin Luther King expresar que yo también tengo un sueño... Ver algún día a nuestro personal transformado en un profesional de la seguridad, sólido y confiable. Que pueda colocarse en un pie de igualdad con profesionales de cualquier otra área del mundo laboral y del conocimiento para sumar su riquísima experiencia a la construcción de una sociedad mejor.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Editorial de Luis Majul - Ni boba ni asesina: una policía eficaz y sin miedo

<https://youtu.be/TXwVOXPToFw>

Ley de Seguridad Interior N° 24059 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/458/texact.htm>

Síntesis histórica de la Policía de la Provincia de Buenos Aires 1580-1980. Comisión Permanente de Investigaciones Históricas.

Resolución N° 956/18 Ministerio de Seguridad de la Nación.

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/315000-319999/316948/norma.htm>.

Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/lawenforcementofficials.aspx>.

Intervención de la Policía Bonaerense. [www.lanacion.com.ar/83589-intervienen-la-policia-bonaerense](http://www.lanacion.com.ar/83589-intervienen-la-policia-bonaerense).

Instituto Universitario de la Policía de la Provincia de Buenos Aires.

[www.lanacion.com.ar/2202364-aprobaron-la-creacion-de-un-instituto-universitario-policial](http://www.lanacion.com.ar/2202364-aprobaron-la-creacion-de-un-instituto-universitario-policial).

Martin Luther King I have a dream. Speech by the Rev. MARTIN LUTHER KING at the “March on Washington”.

# LA SITUACIÓN DE TENSIÓN EN EL MAR NEGRO Y EL MEDITERRÁNEO ORIENTAL

*Paulo Botta\**

## RESUMEN

En este documento analizamos la presencia naval rusa en el Mar Negro y el en Mediterráneo oriental en base no solo al despliegue ruso en Siria sino como parte de una estrategia más comprehensiva tendiente a ejercer un papel central en ese escenarios.

Desde nuestro punto de vista la estrategia rusa está orientada a fortalecer su flota del Mar Negro, mantener buenos vínculos con Turquía para asegurar el paso por los estrechos turcos y asegurar una presencia constante en el Mediterráneo oriental que le asegure una voz creíble en los temas políticos, militares y económicos que se discuten en esa zona.

Resulta de particular interés la presencia de gas en la región tanto por su capacidad para desarrollar las economías de esos países como por los conflictos que podría generar.

**PALABRAS CLAVE:** Rusia. Mar Negro. Mar Mediterráneo. Seguridad Internacional.

## ABSTRACT

The main objective of this document is analyzing the presence of the Russian Navy in the Black sea and the East Mediterranean considering not only the operations in Syria but as part of an overall strategy towards that region. From our point of view the Russian strategy intends to strength the presence in the Black Sea, maintain good level of relations with Turkey in order to secure the passage through the Turkish straits and to establish a constant presence in the East Mediterranean. Russia wants to secure its voice and interests will be taken into consideration when discussing the main political, military and economic issued of the regional agenda.

Gas resources in the East Mediterranean Sea have the potential to trigger the economic developments of the region but at the same time, the conflicts between the actors involved.

**KEY WORDS:** Russia. Black Sea. Mediterranean Sea. International Security.

## Introducción

El Mar Negro y el Mediterráneo Oriental se han convertido en zonas de tensión desde el punto de vista de seguridad donde varias potencias regionales y globales podrían chocar militarmente. Esta situación comenzó a gestarse a partir de la incorporación de Crimea a la Federación Rusa (2014) y el inicio de las operaciones militares rusas en Siria (2015) y no ha dejado de crecer en complejidad y peligrosidad.

En este trabajo analizaremos los actores que en esos dos ámbitos geográficos están llevando adelante acciones en función de sus intereses y las posibilidades existentes de cooperación o conflicto, particularmente en referencia a la situación en Siria.

Creemos que entender las mecánicas de vinculación, los medios utilizados y las estrategias implementadas pueden ayudarnos a caracterizar las relaciones internacionales regionales y así extraer conclusiones que puedan sernos de utilidad desde los intereses argentinos.

## El Mar Negro y los estrechos turcos

Desde el punto de vista geopolítico, la competencia por el Mar Negro no es algo novedoso. En la época moderna podemos mencionar la lucha secular entre el Imperio Otomano y el Imperio Ruso,

---

\* Profesor Protitular de la Universidad Católica Argentina “Santa María de los Buenos Aires”, Doctor y Diploma de Estudios Avanzados por la Universidad Complutense de Madrid (España), Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Córdoba (Argentina). E-mail: [paulobotta@uca.edu.ar](mailto:paulobotta@uca.edu.ar)

pasando por los enfrentamientos en el marco de la Primera Guerra Mundial, hasta la tensión durante la época de la Guerra Fría donde soviéticos y miembros de la OTAN se encontraban frente a frente.

Sin embargo, la incorporación de Crimea por parte de Rusia en 2014 y el conflicto de Ucrania señalaron el regreso del Mar Negro como escenario de tensión regional, o incluso global.

Numerosos autores han señalado que Rusia desea convertir al Mar Negro en un mar cerrado (*Mare Clausus*)<sup>1</sup> y que ese objetivo es la manifestación de la percepción de esa zona como el “flanco sudoeste a proteger”<sup>2</sup>, el flanco más débil de Rusia.

La estrategia naval de Rusia, publicada en 2015, analiza de manera conjunta los objetivos a alcanzar en el Mediterráneo, Mar de Azov y Mar Negro. Debemos tomar nota de lo que señala con respecto al Mar Mediterráneo donde el objetivo es: “asegurar una suficiente presencia naval de la Federación de Rusia en la región de manera permanente” y “expandir los pasajes desde los puertos de Crimea y la región de Krasnodar con los países de la cuenca del Mediterráneo”<sup>3</sup>.

Esto demuestra que la presencia naval no es fruto de un plan a corto plazo sino que forma parte de una estrategia a largo plazo. Un punto interesante a analizar y del cual aprender.

Durante la guerra fría, el Mar Negro era el límite entre los países de la OTAN y la Unión Soviética, representaba un gran desafío operacional para los países occidentales y eso no se ha modificado sino que ha aumentado particularmente desde la incorporación de Crimea a Rusia en 2014. Para la OTAN este mar también es una prioridad, y así lo han señalado en varias ocasiones.

La Flota Rusa del Mar Negro cuenta, entre sus medios navales, con seis submarinos clase Kilo mejorada (Proyecto 636.3) con capacidad de portar misiles crucero (Kalibr-PL) lo que, sumado a las estructuras de A2/AD, basadas en los sistemas S-400 SAM y Bastion-P, convierte a la región en un escenario complicado para los eventuales competidores de Rusia.

Si bien la denominada “Cuestión de los estrechos” fue uno de los temas centrales de las primeras décadas del siglo XX, una serie de procesos entre los cuales podemos contar la Primera Guerra Mundial, la Revolución Bolchevique, la disolución del Imperio Otomano, el establecimiento de la República de Turquía y el Imperialismo italiano de la época fascista llevaron al establecimiento de un esquema jurídico que regule las acciones de los estados ribereños y no ribereños.

Así se llegó a la firma de la Convención de Montreux referida al régimen de los estrechos de 1936 que brinda a Turquía el control total del Bósforo y los Dardanelos. Turquía, por su parte, se obliga a permitir el tránsito irrestricto de buques civiles en tiempos de paz<sup>4</sup>.

Los países ribereños (Turquía, Georgia, Rusia, Ucrania, Rumania y Bulgaria) tienen derechos diferentes a los no ribereños en cuanto al tema que nos interesa que es el de los buques militares. De esa manera, tienen un límite de estadía de 21 días<sup>5</sup> en el Mar Negro y no pueden superar las 15.000 toneladas de desplazamiento<sup>6</sup>, entre otras limitaciones.

---

<sup>1</sup> Blank, Stephen, “Russian Naval Threats in the Black Sea”, en *European Security & Defence*, 3/2019, pp. 8.

<sup>2</sup> Kabanenko, Ihgor, “Strategy in the Black Sea and Mediterranean”, en Howard, Glen E. y Czekaj, Matthew (eds.), *Russia’s Military Strategy and Doctrine*, Jamestown Foundation, Washington DC, 2019, pp. 34.

<sup>3</sup> *Maritime Doctrine of the Russian Federation*, Davis, Anna (trad.), Russia maritime studies institute, United States Naval War College, Newport, 2016, pp. 22.

<sup>4</sup> Convención de Montreux, artículo 2.

<sup>5</sup> Convención de Montreux, artículo 18.2.

<sup>6</sup> Convención de Montreux, artículo 14.

La limitación de las 15.000 toneladas también se aplica a los buques militares de los países ribereños y, en el caso que nos interesa, los submarinos deben pasar por los estrechos “de día, no sumergidos y solos”<sup>7</sup>.

Esta reglamentación marca los límites de la flota rusa a la hora de llegar al Mediterráneo a través de los estrechos desde su base en Sebastopol en el Mar Negro. También señala, preciso es decirlo, los límites de los países ribereños para hacer frente al poder ruso y las posibilidades de los países no ribereños al respecto. Lo ocurrido en noviembre de 2018 en el estrecho de Kerch es una muestra clara de las capacidades rusas en ese ámbito geográfico.

De manera clara el documento oficial ruso “Bases de la política estatal de la Federación de Rusia en Operaciones Navales para el período hasta 2030” señala al referirse a los objetivos a alcanzar en las áreas que estamos analizando: “mejoramiento de las capacidades operacionales y de combate de la Flota del Mar Negro, expandiendo las capacidades conjuntas en el territorio de la península de Crimea” y “asegurar la presencia naval permanente de la Federación de Rusia en el mar Mediterráneo y otras zonas navales globales de importancia, incluyendo las áreas de las principales líneas de comunicación”<sup>8</sup>.

Si bien las informaciones públicas en medios especializados rusos y extranjeros suelen hacer hincapié en las capacidades militares de Moscú<sup>9</sup>, también hay dudas respecto a la real capacidad de algunos sistemas<sup>10</sup>. Aunque evitemos los extremos debemos reconocer que en el Mar Negro la capacidad militar rusa es la de mayor peso.

En cuanto a los países ribereños, la flota turca es la más importante, mucho más que la de Georgia, Ucrania, Rumania y Bulgaria. De hecho, la creciente importancia del Mar Negro ha hecho que Turquía comience a construir una nueva base naval en la zona oriental de su costa para complementar las capacidades que desde la época de la guerra fría se concentran en la zona occidental, en Karadeniz Ere•li, ubicada a 200 km al este de Estambul. Será la novena base de la marina turca.

La nueva base turca se ubicará en la ciudad de Sürmene<sup>11</sup> y aunque recién se está comenzando el proceso, la decisión marca una clara señal del interés turco por la región que comenzó con la operación “Black Sea Harmony” en 2004 cuando las relaciones entre Turquía, Rusia y los otros países ribereños eran mucho menos conflictivas.

La OTAN mantiene dos grupos navales multinacionales que realizan patrullas así como ejercicios militares en el Mar Negro. Según se ha informado las patrullas se realizaron durante 120 días en 2018 mientras que en 2017 habían alcanzado los 80 días, un aumento significativo<sup>12</sup>.

---

<sup>7</sup> Convención de Montreux, artículo 12.

<sup>8</sup> Rusia, Fundamentals of the State Policy of the Russian Federation in the Field of Naval Operations for the period until 2030, Anna Davies (trad.), Russia maritime studies institute, United States Naval War College, Newport, 2017, pág. 12.

<sup>9</sup> Petersen, Michael, “The naval power shift in the Black Sea”, War on the Rocks, 9 de enero de 2019, disponible en <https://warontherocks.com/2019/01/the-naval-power-shift-in-the-black-sea/>

<sup>10</sup> Dalsjö, Robert, Berglund, Christofer y Jonsson, Michael, Bursting the Bubble: Russian A2/AD in the Baltic Sea Region. Capabilities, Countermeasures, and Implications, FOI, Oslo 2019.

<sup>11</sup> “A New Naval Base In The Black Sea”, Bosphorus Naval News, 3 de febrero de 2019, disponible en <https://turkishnavy.net/2019/02/03/a-new-naval-base-in-the-black-sea/>

<sup>12</sup> “Standing NATO Mine Countermeasures Group in the Black Sea”, OTAN Media Center, 19 de febrero de 2019, disponible en <https://mc.nato.int/media-centre/news/2019/standing-nato-mine-countermeasures-group-in-the-black-sea.aspx>



## Impacto para la estrategia rusa en el Mediterráneo oriental

La capacidad que ha desarrollado Rusia en el Mar Negro no se limita a ese espacio sino que, a través de los estrechos turcos y con las limitaciones que hemos señalado se traslada al Mediterráneo oriental.

Es un claro objetivo de Moscú el ganar una presencia real y efectiva en esa región, algo que ha quedado muy claro desde septiembre de 2015, cuando comenzaron las operaciones militares rusas en Siria.

De esa manera se estableció una “Formación Operacional Permanente” dependiente de la Flota del Mar Negro. Esta formación, de acuerdo a la doctrina rusa, comprende entre 5 y 6 buques bajo el mando de un oficial de rango O-6 (Comodoro de Marina, en la Armada argentina). Todavía se está lejos de la presencia durante la época soviética cuando la Escuadra N° 5 de la URSS en el Mediterráneo comprendía entre 40 y 50 embarcaciones bajo la autoridad de un O-7 (Contralmirante, en la Armada argentina).

De todas maneras, la presencia rusa en el Mediterráneo no ha dejado de crecer. No solo ha obtenido a través de un acuerdo con el gobierno de Damasco, una instalación de apoyo logístico en el puerto de Tartus (lo que se señala comúnmente como “la base naval rusa”) y el uso del aeropuerto militar de Hmeimim sino que ha firmado acuerdos similares con Egipto y está analizando la posibilidad de hacerlo con Líbano y Libia<sup>13</sup>.

No se sabe en la actualidad cuantos medios navales y aéreos rusos están presentes en el Mediterráneo pero podemos afirmar que no son pocos y que, como lo hemos señalado en páginas anteriores, no se retirarán en el corto plazo.

El acuerdo de la instalación logística en Tartus establece que Rusia podrá mantener hasta 11 naves en ese lugar. A medida que se cierra el cerco sobre Idlib al momento de escribir estas líneas (marzo de 2019) podemos afirmar que Rusia mantiene en el Mediterráneo oriental un submarino clase Kilo modernizado, el “SSK B-265 Krasnodar” que el 14 de marzo cruzó los estrechos turcos; la moderna fragata Almirante Gorchkov (Proyecto 22350) que el 15 de marzo pasó por el estrecho de Sicilia desde su base en el Mar del Norte hacia costas sirias, junto con sus embarcaciones de apoyo (Elbrouz, el remolcador Nikolai Chiker y el tanque Kama)<sup>14</sup>.

Se reunirán con la fragata Almirante Essen (Proyecto 11356M) que se encuentra en la región así como con el destructor antisubmarino ASM Severomorsk (Clase Udaloy, Proyecto 1155) que luego de meses de reparaciones en el Mar Negro ha cruzado los estrechos a inicios del mes de marzo. En Tartus operan otros dos submarinos clase Kilo modernizados: B-268 Velikiy Novgorod y B-271 Kolpino.

A la capacidad de lanzar misiles crucero Kalibr por parte de estos medios deben agregarse la de los medios rusos en el Mar Negro y la flotilla del Mar Caspio que pueden alcanzar el Mediterráneo oriental, tal como lo han hecho a inicios de las operaciones militares rusas en Siria.

Aunque debemos evitar sobredimensionar las capacidades militares rusas en la región, debemos de la misma manera reconocer que existe una presencia que asegura que sus intereses políticos sean tomados en cuenta. Ese viejo juego de palabras “words without swords are just words” cobra pleno sentido en situaciones como esta.

---

<sup>13</sup> Botta, Paulo, La vuelta de Rusia al Mediterráneo, ESGLOBAL, 27 de julio de 2018.

<sup>14</sup> Dalanoë, Igor, “Face à face franco-russe en Méditerranée orientale”, Le portail des forces navales de la Fédération de Russie, 15 de marzo de 2019, disponible en <http://www.rusnavyintelligence.com/2019/03/face-a-face-franco-russe-en-mediterranee-orientale.html>

Las limitaciones que impone la geografía a la hora de desplegar fuerzas con objetivos políticos señala la importancia imperecedera de la geopolítica a la hora de analizar la política internacional<sup>15</sup>. La necesidad rusa de contar con el apoyo de Turquía para desplegar sus medios navales desde su territorio hasta Siria y del apoyo de Irán e Irak para desplegar sus medios aéreos explica la importancia que para Moscú tienen las relaciones con estos estados.

## Gas y gasoductos

No todo se refiere a intereses militares, están presentes importantes intereses económicos, máxime tomando en cuenta los grandes recursos gasíferos del Mediterráneo oriental frente a las costas de Líbano, Israel, Grecia, Turquía, Egipto y Chipre<sup>16</sup>.

Las empresas rusas están intentando aumentar su presencia en esos yacimientos. Aquí se ve como los diversos ámbitos, el militar, el político, el económico, forman parte de un conjunto de herramientas estatales con las que se cuenta para alcanzar los objetivos del país.

Pero nos equivocáramos si consideramos que solo se trata de obtener ganancias, lo cual por cierto es uno de los puntos centrales, sino que debemos incluir la dimensión geopolítica ya que toda nueva oferta de gas hacia los mercados europeos representa un potencial peligro para la posición ventajosa que tiene Rusia en los mismos, aún a pesar de las sanciones que pesan sobre ese país desde 2014.

En este sentido podemos incluso hablar de un entendimiento que podría dar lugar a una alianza en cuanto a la explotación de estos recursos entre Grecia, Israel y Chipre. El 20 de diciembre de 2018 los representantes de los tres países firmaron un acuerdo para avanzar en el gasoducto denominado EastMed que llevaría el gas de los yacimientos offshore de esos países a Europa, un proyecto que cuenta con el apoyo de los Estados Unidos y de la Unión Europea<sup>17</sup>.

La inestabilidad de la zona retrasará el desarrollo de estos proyectos, es innegable. El interés de Rusia es el de obtener una parte de esos beneficios aunque no podemos afirmar que esté dispuesta a perjudicar activamente a los otros estados si sus empresas no se ven beneficiadas.

## Notas y apuntes desde el fin del mundo

Cuando se analizan situaciones como la del Mar Negro o el Mediterráneo es fácil caer en la simplificación de analizarlo sólo como un juego militar de despliegue de fuerzas, señalando capacidades y limitaciones y viendo qué consecuencias pueden tener esas acciones en los ámbitos político y diplomático.

Lo importante de analizar lo que sucede en otros ámbitos geográficos ajenos al propio, es aprender de la experiencia de otros, de la manera en que actúan otros actores, tomando nota de lo que podría sucedernos.

En el caso que nos ocupa, es importante señalar la trascendencia de los medios militares a la hora de utilizarlos como herramientas del poder estatal.

---

<sup>15</sup> Kaplan, Robert D., *The revenge of geography: What the Map Tells Us about Coming Conflicts and the Battle against Fate*, Random House, Nueva York, 2012.

<sup>16</sup> Karbuz, Sohbet, *East Mediterranean Gas: Regional Cooperation or Source of Tensions?* Notes Internationals 173, mayo de 2017, CIDOB, Barcelona.

<sup>17</sup> Stamouli, Nektaria, "Israel, Greece and Cyprus Back EastMed Gas Pipeline", *The Wall Street Journal*, 20 de diciembre de 2018, disponible en <https://www.wsj.com/articles/israel-greece-and-cyprus-back-eastmed-gas-pipeline-11545330357>

La dirigencia argentina continúa sin entender que una capacidad militar acorde al lugar que ocupa el país en el concierto internacional (en términos de extensión territorial, posición bicontinental considerando la Antártida, recursos naturales, etc) es un elemento que ayudaría a los otros ámbitos, empezando por el político-diplomático.

## Conclusiones

Operacionalmente, el Mar Negro y el Mediterráneo oriental son vistos como una unidad desde el punto de vista de la Federación de Rusia y aunque el régimen jurídico de los estrechos turcos establece limitaciones en cuanto al despliegue militar no se trata de un escollo insuperable puesto que los medios navales rusos pueden alcanzar el Mediterráneo oriental por otros medios.

El conflicto en Siria ha permitido a las fuerzas rusas aumentar sus capacidades en la región y no podemos pensar que, a cercano o mediano plazo, esa tendencia sea revertida. Mucho menos si consideramos los crecientes vínculos militares, no exentos de voces que se oponen, por cierto, entre Rusia con los gobiernos de Líbano, Egipto, Chipre y Libia, sin olvidar la creciente agenda bilateral ruso-israelí. Desde el inicio de la presencia militar rusa en Siria en septiembre de 2015, el Primer Ministro israelí, Benjamin Netanyahu, y el Presidente ruso, Vladimir Putin, se han reunido diez veces.

Los descubrimientos de hidrocarburos en el Mediterráneo Oriental agregarán sin lugar a duda un elemento adicional para que los estados con intereses económicos y geopolíticos justifiquen su presencia y Rusia no será la excepción.

Puesto que no puede analizarse el comportamiento de los estados con un sistema de compartimientos estancos, las interacciones entre los vínculos económicos, militares, políticos, culturales conforman una unidad. Los países con presencia militar estarán, de esa manera, en mejores condiciones de favorecer los intereses de sus empresas, de promocionar su cultura y sus valores y, en definitiva, alcanzar sus objetivos.

Sin embargo, la densidad de fuerzas en la zona aumenta significativamente la posibilidad de choques hasta que los ámbitos de influencia no sean explicitados de manera clara entre las partes. El Mar Negro y el Mediterráneo oriental constituyen en la actualidad dos de las regiones con mayor posibilidad de choques entre las partes involucradas. Constituyen la brecha de Fulda del siglo XXI.

## Bibliografía

Blank, Stephen, "Russian Naval Threats in the Black Sea", en European Security & Defence, 3/2019, pp. 8-12.

Botta, Paulo, La vuelta de Rusia al Mediterráneo, ESGLOBAL, 27 de julio de 2018.

Convención de Montreux sobre el régimen de los estrechos, texto en inglés disponible en [http://sam.baskent.edu.tr/belge/Montreux\\_ENG.pdf](http://sam.baskent.edu.tr/belge/Montreux_ENG.pdf)

Dalsjö, Robert, Berglund, Christofer y Jonsson, Michael, Bursting the Bubble: Russian A2/AD in the Baltic Sea Region. Capabilities, Countermeasures, and Implications, FOI, Oslo 2019.

Dalanoë, Igor, "Face à face franco-russe en Méditerranée orientale", Le portail des forces navales de la Fédération de Russie, 15 de marzo de 2019, disponible en <http://www.rusnavyintelligence.com/2019/03/face-a-face-franco-russe-en-mediterranee-orientale.html>

Howard, Glen E. y Czekaj, Matthew (eds.), Russia's Military Strategy and Doctrine, Jamestown Foundation, Washington DC, 2019.

Kaplan, Robert D., The revenge of geography: What the Map Tells Us about Coming Conflicts and the Battle against Fate, Random House, Nueva York, 2012.

Karbus, Sohbet, East Mediterranean Gas: Regional Cooperation or Source of Tensions?, Notes Internationales 173, mayo de 2017, CIDOB, Barcelona.

Petersen, Michael, "The naval power shift in the Black Sea", War on the Rocks, 9 de enero de 2019, disponible en <https://warontherocks.com/2019/01/the-naval-power-shift-in-the-black-sea/>

Rusia, Maritime Doctrine of the Russian Federation, Anna Davies (trad.), Russia maritime studies institute, United States Naval War College, Newport, 2016.

Rusia, Fundamentals of the State Policy of the Russian Federation in the Field of Naval Operations for the period until 2030, Anna Davies (trad.), Russia maritime studies institute, United States Naval War College, Newport, 2017.

Stamouli, Nektaria, "Israel, Greece and Cyprus Back EastMed Gas Pipeline", The Wall Street Journal, 20 de diciembre de 2018, disponible en <https://www.wsj.com/articles/israel-greece-and-cyprus-back-eastmed-gas-pipeline-11545330357>

# LAS JURISDICCIONES MARÍTIMAS ARGENTINAS COMO SUSTENTO DE LOS INTERESES MARÍTIMOS Y SUS NECESIDADES DE PROTECCIÓN

*Comodoro de Marina VGM (RE) Mg. Eduardo Ligio Ganeau*

## RESUMEN

El ensayo pone énfasis en la importancia de las jurisdicciones marítimas argentinas como parte de la integridad territorial del Estado Nacional resaltando que sus superficies son mayores que las terrestres y ello implicaría reconocer y hacer conocer inequívocamente los derechos y obligaciones de la República Argentina en todas sus dimensiones.

La Constitución Nacional Argentina y varias leyes contemplan la extensión de las jurisdicciones nacionales y esta dimensión completa constituye a la República Argentina en uno de los grandes países del mundo.

No obstante, la República Argentina tiene seriamente comprometida la disponibilidad de la mayor parte de sus jurisdicciones como ningún otro país, pudiendo distinguirse claramente las jurisdicciones bajo administración indiscutida del Estado Argentino, otra usurpada y ocupada ilegítimamente desde el siglo XIX por una potencia no regional y una tercera con la soberanía en suspenso a raíz de la adhesión al Tratado Antártico.

Las proporciones de la afectación a la soberanía nacional son significativamente mayores cuando el análisis se hace sobre las jurisdicciones marítimas y ello pone en jaque a los desafíos de protección de todos los intereses marítimos involucrados.

El análisis pormenoriza las dimensiones de cada jurisdicción con sus distintos estatus y concluye en las necesidades resultantes.

## ABSTRACT

*The essay puts emphasis on the importance of Argentine maritime jurisdictions as part of the territorial integrity of the State highlighting that their surfaces are higher than their lands and that means recognize and make known unequivocally the rights and obligations of the Argentina Republic in all its dimensions.*

*The Argentine National Constitution and several laws contemplate the extension of national jurisdiction and this complete dimension constitutes the Argentine Republic in one of the greatest countries of the world.*

*However, the Argentine Republic has seriously compromised the availability of most of its jurisdictions like no other country. They are jurisdictions under undisputed administration of the Argentine State, territory usurped and occupied unlawfully since the 19th century by a no regional power and a third with sovereignty on hold along with the Antarctic Treaty.*

*The proportions of the affectation to national sovereignty is much greater when the analysis is done on maritime jurisdictions and this puts a halt to the challenges for the protection of all maritime interests involved.*

*The analysis specifies the dimensions of each jurisdiction with their different status and concludes on the resulting needs.*

## 1. INTRODUCCIÓN

Todos los argentinos sabemos que nuestra República se constituyó “...con el objeto de constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general, y asegurar los beneficios de la libertad, para nosotros, para nuestra posteridad, y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino...”, tal como lo señala el Preámbulo de la Constitución Nacional.

La República Argentina es uno de los más de ciento noventa actores estatales del mundo cuyos pueblos alguna vez decidieron conformar una organización que le provea las funciones básicas para la supervivencia y las condiciones para el desarrollo sustentable con vistas al logro de mayores niveles de bienestar.

Es así como Argentina tiene un pueblo, un territorio, un gobierno y una estructura normativa reconocida internacionalmente que organiza su funcionamiento para el logro de una sinergia nacional

donde el resultado de su acción sea mayor que la suma nominal de las capacidades de sus componentes.

Dentro de ese contexto, las disputas de soberanía territorial entre los Estados ponen especialmente en juego la voluntad y determinación de los pueblos. La experiencia indica que la balanza se suele inclinar a favor de quienes tienen más poder, o finalmente, de los pueblos que más quieren. Es decir, de los que dan más valor a los intereses en disputa. Solo este deseo lleva a los pueblos a hacer esfuerzos más importantes que superen aquellos de los oponentes.

Ese esfuerzo superior necesario implica la inversión de recursos dirigidos a la obtención de ese objetivo. La probabilidad de éxito guarda relación con la magnitud del esfuerzo, y ésta demanda debe ser proporcional al valor de los recursos empleados. Los recursos naturales, humanos, laborales, intelectuales, tecnológicos, económicos, de infraestructura, militares, etc., son parte del poder nacional con que los estados pueden lograr sus objetivos por sobre los de otros actores y superar airoosamente sus disputas territoriales. Como se trata de un análisis relacionado con las necesidades de protección, merece resaltarse que el poder militar es un componente inequívoco y esencial del poder nacional, a pesar de que en Argentina se lo soslaye.

En el otro extremo de la escala, más allá de los deseos primigenios de los pueblos, está comprobado históricamente que la vida de los actores estatales, pese a la natural resistencia humana al cambio, está en permanente evolución, tiene principio y también un fin. Este fin deviene cuando los componentes del Estado pierden sinergia y poder nacional, y dicho Estado es incapaz de satisfacer las funciones esenciales para las cuales fue constituido.

Frente a los desafíos que presentan en sus extremos las opciones de la mayor comodidad o del esfuerzo extremo y tomando las muy acertadas y repetidas palabras del Contraalmirante de la Armada Argentina César Recalde, merece destacarse la siguiente expresión:

“Nadie quiere lo que no conoce y nadie protege lo que no quiere”.

Deseo resaltar que la información y opiniones aquí vertidas corresponden exclusivamente al autor y no comprometen a ninguna organización particular ni del Estado Argentino. Asimismo, es importante destacar que la mayoría de las magnitudes de las superficies referidas corresponden a fuentes no oficiales y cálculos propios.

## 2. LOS INTERESES MARÍTIMOS ARGENTINOS

Así como se ha llegado al punto de que los argentinos no conocemos de Defensa Nacional, consecuencia de un sistema educativo que no contempla el aprendizaje de conocimientos elementales de esta función esencial del Estado, necesidad más que importante luego de haberse suspendido el servicio militar obligatorio, el común de los ciudadanos tampoco sabemos, y por ende, no podemos querer ni proteger convenientemente a los intereses marítimos argentinos.

Tan solo podríamos hacernos algunas preguntas sobre información básica para poder confirmar dicha afirmación: ¿Conocemos los límites marítimos de nuestras jurisdicciones? ¿Conocemos aproximadamente sus extensiones en kilómetros cuadrados? ¿Hemos mensurado proporcionalmente la superficie terrestre y marítima del Mapa Bicontinental de la República Argentina? ¿Sabemos qué y cuáles son los intereses marítimos? ¿Tenemos noción de la incidencia que tiene el valor económico actual y potencial de los intereses marítimos dentro de la economía nacional? ¿Hay conciencia nacional del valor de los intereses marítimos existentes por fuera de las jurisdicciones argentinas? ¿Conocemos la inmensidad de las jurisdicciones usurpadas por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (RU) a partir de 1833? ¿Tenemos idea de la jurisdicción marítima y recursos asociados a la futura

disputa de soberanía en el Continente Antártico? ¿Cuál es el valor geopolítico, social y estratégico de nuestros intereses marítimos, dentro y fuera de la jurisdicción nacional?

Ante tantas preguntas que habitualmente en Argentina el común no nos hacemos, bien vale adelantar alguna respuesta. Por ello es que resulta particularmente importante, por lo menos, aludir a alguna expresión del concepto de intereses marítimos:

A los efectos de convenir un concepto más preciso del concepto genérico de Interés Marítimo Argentino, vale aludir primero al concepto básico de “Interés” que para el Diccionario de la Real Academia española significa: “(Del lat. *interesse*, importar). 1. m. Provecho, utilidad, ganancia. 2. m. Valor de algo. 3. m. Lucro producido por el capital. 4. m. Inclinação del ánimo hacia un objeto, una persona, una narración, etc. 5. m. pl. bienes. 6. m. pl. Conveniencia o beneficio en el orden moral o material”<sup>1</sup>.

No obstante, a fin de facilitar la interpretación de “interés” con una perspectiva estratégica orientada a la gestión de cuestiones de índole política, con significancia en la gran mayoría de las actividades de los Estados, asumiremos la siguiente definición sintética:

Interés: objeto con valor<sup>2</sup>.

Tratándose de los intereses relacionados con el Estado nacional, como es la República Argentina, vale expresar la clásica definición por la que intereses nacionales son “aquellas cosas que los estados tratarían de proteger o conseguir frente a otros estados”, como uno de los elementos principales de las Relaciones Internacionales<sup>3</sup>.

Para la Armada Argentina, institución que entre sus objetivos institucionales tiene el de promocionar los Intereses Marítimos Argentinos (IMA), ellos son:

*“Los intereses del Estado en los espacios marítimos y fluviales, tanto sus usos como sus recursos”<sup>4</sup>.*

Con el propósito de disponer de una definición de los IMA que contemple una postura estratégica de su valor, como resultado de un análisis de estos autores, podríamos coincidir en el siguiente concepto que alcanza a:

***Todos los objetos –tangibles e intangibles– que tienen relación con el mar y, por añadidura, con los grandes ríos, que son valorados de una u otra manera por la República Argentina y mediante los cuales se interrelaciona internamente y con el resto del mundo, tanto dentro como fuera de sus propias jurisdicciones.***

En síntesis, los intereses marítimos son el conjunto de usos y recursos del mar considerados como un “objeto”, que tienen un cierto valor explícito o implícito para el actor que los considere.

Detallando como objetos, los usos comprenden al comercio (carga), el transporte, la industria naval, los servicios marítimos, el turismo, la seguridad, la investigación científica y otras actividades de apoyo como seguros, certificaciones, etc.

Los recursos marinos pueden ser vivos o no vivos, renovables o no renovables, como los hidrocarburos, los minerales, la pesca, la energía renovable, las algas, etc.

Hecha esta pormenorización de los “objetos”, vale analizar cuál es su “valor”, en tanto constituyen un interés marítimo.

---

<sup>1</sup> Diccionario de la Real Academia Española. <http://lema.rae.es/drae2001/srv/search?id=6kLp2sVohDXX2FGD6QQj>

<sup>2</sup> CAL, 2016, p. 321.

<sup>3</sup> Sagripanti.

<sup>4</sup> ARMADA ARGENTINA. Secretaría General Naval. Dirección de Intereses Marítimos, 2007.

Acorde con la mencionada interpretación del significado de interés, “valor” es la medida de la importancia que un actor atribuye al objeto considerado.

Vale la pena advertir que el valor atribuido por cada actor o decisor puede ser distinto como resultado de su particular situación y conformación mental, donde se distinguen su racionalidad (escala de intereses dada por la mayor evolución del cerebro humano representada por la disponibilidad del neocortex) y su emotividad (resultante de las funciones del cerebro límbico que influye notoriamente sobre el anterior).

Bajo esa interpretación, podemos contemplar distintos criterios para representar el valor de los usos y recursos mencionados, que va bastante más allá del conocido valor económico.

El análisis del valor de los intereses marítimos debe contemplar un “escenario marítimo” que comprende los fondos, la masa de agua, su superficie y la masa atmosférica que interacciona con el agua, así como las costas que son la transición entre la tierra y el agua. De aquí que una mente habitualmente situada en grandes espacios continentales tenga dificultades para interpretar acabadamente las complejidades y necesidades del mar.

Asimismo, el abordaje holístico del valor de los intereses marítimos debe incluir una apreciación empática del valor que los mismos tienen también para otros actores nacionales e internacionales de carácter estatal y no estatal.

Estos intereses marítimos implican un conjunto de fortalezas, debilidades, riesgos y oportunidades que favorecen o dificultan la solución de problemas estructurados (técnicos) y semiestructurados (operacionales) de moderada incertidumbre y complejidad. Asimismo, frente a la existencia y coexistencia humana dan lugar a mayor complejidad e incertidumbre cercana a la ignorancia que genera la necesidad de un abordaje estratégico y de seguridad.

A los efectos de analizar el esfuerzo nacional necesario para la protección de los intereses marítimos se requiere un abordaje múltiple y complejo que incluya el análisis de su valor en todas sus dimensiones posibles.

Para el caso de la República Argentina, ese ámbito involucra a todos los espacios marítimos de jurisdicción propia o no donde se encuentran los intereses nacionales argentinos y aquellas vías navegables fluviales principales, por donde circula el tráfico internacional o sirven de frontera con países vecinos.

Como se insinuara, los intereses marítimos de la República Argentina pueden resultar de interés para otros actores y en consecuencia ser origen de relaciones políticas, económicas, sociales o militares, que desde una perspectiva estratégica dan lugar a situaciones de cooperación o competencia, con determinada relación de poder y fuerza, libertad de acción, vulnerabilidades y riesgos variables para cada uno de los actores y situaciones existentes.

Tanto para intentar una valoración apropiada de dichos intereses para los diversos actores que intervienen en el ámbito marítimo, ya sea jurisdiccional o fuera de él, como para solucionar los problemas internos que se originan por la mera existencia humana y sus actividades, resulta indispensable el conocimiento científico y económico, entre otros, que concrete los aspectos estructurados o semiestructurados de la situación.



### 3. LOS ESPACIOS JURISDICCIONALES ARGENTINOS

A raíz de los conocimientos adquiridos a través de nuestro sistema educativo nacional, el común de los argentinos adultos estamos acostumbrados a reconocer como territorio nacional solamente al espacio terrestre continental. ¿Qué argentino no recuerda los 2.800.000 km<sup>2</sup> de ese mapa que estudió en la escuela primaria o secundaria?

Pero ¿quién conoce la superficie total de las jurisdicciones de la República Argentina con soberanía y derechos de soberanía que tienen sustento normativo en la Constitución Nacional, la Ley 23.968 sobre Espacios Marítimos, la Ley 18.513 ANTÁRTIDA. Bases jurídicas, orgánicas y funcionales, la Ley 26.651 Mapa Bicontinental de la República Argentina, y la Ley 23.554 de Defensa Nacional?

Las jurisdicciones contempladas en la Constitución Nacional y las leyes mencionadas alcanzan aproximadamente a 10.525.000 km<sup>2</sup>.<sup>5</sup>

Esto contempla unos 3.770.000 km<sup>2</sup> terrestres y otros 6.750.000 km<sup>2</sup> marítimos. Esta es la razón fundamental por la que puede decirse sin temor a dudas, que Argentina debiera ser considerado “un país marítimo”.

¿Cuántos argentinos conocen dichas dimensiones? ¿Cómo interesarse los argentinos por lo que no conocen? Más grave aún: ¿cómo dedicar el esfuerzo necesario para proteger los intereses nacionales (recursos naturales y usos posibles) en dichos espacios?

Las dimensiones geográficas señaladas donde la República Argentina ha consolidado normativamente sus demandas de soberanía y derechos de soberanía, incluyen su espacio continental, el insular del Atlántico Sudoccidental y el Sector Antártico Argentino con sus mares adyacentes y espacios aéreos correspondientes.

Dicha extensión geográfica se puede apreciar en los siguientes mapas. Un mapa orográfico elaborado por la Comisión Nacional del Límite Exterior de la Plataforma Continental (COPLA) y el Mapa Bicontinental de la República Argentina elaborado por el Instituto Geográfico Nacional que se muestran en las figuras 1<sup>6</sup> y 2<sup>7</sup>.

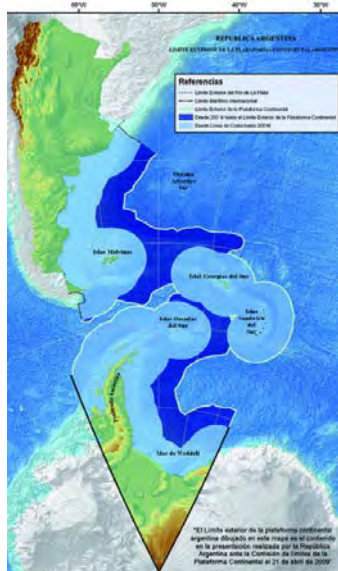


Fig. 1- Mapa orográfico de las jurisdicciones nacionales



Fig. 2- Mapa Bicontinental de la República Argentina (Político). IGN

<sup>5</sup> Datos no consolidados oficialmente y calculados por el autor.

<sup>6</sup> Figura de [https://www.clarin.com/sociedad/cambiaran-escolares-mostraran-plataforma-continental\\_0\\_VyV87RzGb.html](https://www.clarin.com/sociedad/cambiaran-escolares-mostraran-plataforma-continental_0_VyV87RzGb.html)

<sup>7</sup> Figura de [www.ign.gov.ar/images/MapasWeb/ArgentinaBicontinental/ARG-BICO-COPLA\\_A4\\_2016.jpg](http://www.ign.gov.ar/images/MapasWeb/ArgentinaBicontinental/ARG-BICO-COPLA_A4_2016.jpg)

Pero lo llamativo no es solo dicho desconocimiento generalizado, que no es contemplado debidamente por los planes educativos nacionales ni provinciales.

Resulta por sobre todo inquietante que los argentinos solo podemos disponer del 39% del total de diez millones quinientos mil kilómetros cuadrados y de solo el 20% de la jurisdicción marítima total de seis millones setecientos cincuenta mil kilómetros cuadrados, como veremos más adelante.

#### 4. EL RESPALDO NORMATIVO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

No tendría sustento lo comentado si no hubiera referencia a las precisiones dadas por la Constitución Nacional y las leyes más importantes, a saber:

##### La Constitución Nacional

El Artículo 6° de la Constitución establece: *“El Gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones exteriores, y a requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición, o por invasión de otra provincia.”*

Complementariamente, el Artículo 21° dice: *“Todo ciudadano argentino está obligado a armarse en defensa de la patria y de esta Constitución, conforme a las leyes que al efecto dicte el Congreso y a los decretos del Ejecutivo nacional.”*

Hacia el final, la Disposición Transitoria Primera fija que *“la Nación Argentina ratifica 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. 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.”*

##### La Ley de Defensa Nacional N° 23.554

La Ley de Defensa Nacional N° 23.554 del año 1988 expresa en su Artículo 2° que *“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.”* Asimismo, que *“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.”*

El Art. 5° señala que *“la Defensa Nacional abarca los espacios continentales, Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y demás espacios insulares, marítimos y aéreos de la República Argentina, así como el Sector Antártico Argentino, con los alcances asignados por las normas internacionales y los tratados suscriptos o a suscribir por la Nación esto sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 28 de la presente Ley en cuanto a las atribuciones de que dispone el Presidente de la Nación para establecer teatros de operaciones para casos de la guerra o conflicto armado. Contempla también a los ciudadanos y bienes nacionales en terceros países, en aguas internacionales y espacios aéreos internacional.”*

En el Art. 6° menciona que *“la Defensa Nacional constituye un derecho y un deber para todos los argentinos, en la forma y términos que establecen las leyes.”*

##### La Ley de Espacios Marítimos N° 23.968

La Ley de Espacios Marítimos N° 23.968 del año 1991 fija las *“Líneas de Base de La República Argentina”* en su Art. 1° establece que *“con respecto al Sector Antártico Argentino, sobre el cual la República tiene derechos soberanos, las líneas de base serán establecidas por una ley posterior”* y en sus Anexos I y II alude expresamente a las líneas de las islas argentinas del Atlántico Sur, incluyendo a las Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur.

El reconocimiento internacional dado por la Comisión de Límites de la Plataforma Continental en el año 2017 sobre la extensión de la jurisdicción nacional sobre la plataforma continental aún no ha sido incorporada a esta ley o a alguna otra ley nacional.

#### La Ley de ANTÁRTIDA. Bases jurídicas, orgánicas y funcionales N° 18.513

El Art. 2 de dicha ley define que *“la Antártida Argentina es la parte del territorio nacional comprendida entre los meridianos 25° y 74° de longitud oeste, al sur del paralelo 60° sur”*.

En el Art. 3 señala que *“las actividades que la República realiza en la Antártida Argentina, en ejercicio de su soberanía, tienen como objetivo superior la plena satisfacción de sus intereses en esta región.”*

Y seguidamente, el Art. 4 remarca que *“la vigencia del Tratado Antártico, del que la República Argentina es parte contratante, ha establecido un régimen especial que no afecta en modo alguno los derechos de soberanía del país en la Antártida Argentina, según ha sido expresamente declarado al firmarse dicho tratado”*.

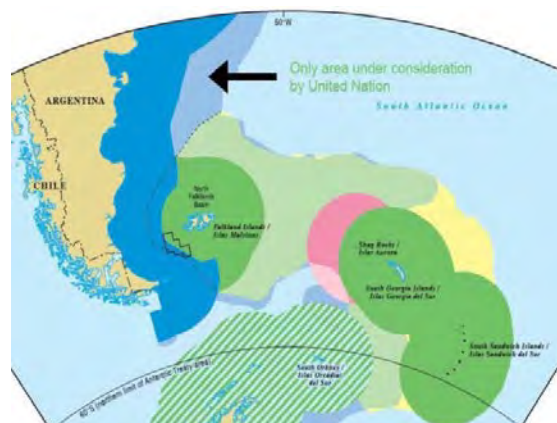
#### La Ley del Mapa Bicontinental de la República Argentina N° 26.651

Esta ley *“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”*.

### 5. LA CUESTIÓN DE LA JURISDICCIÓN INSULAR DEL ATLÁNTICO SUDOCCIDENTAL

En este punto, vale una advertencia más que importante. Por un lado los sucesivos gobiernos democráticos argentinos de las últimas décadas se esfuerzan por ignorar la presencia británica en el Atlántico Sur y no reconocer situaciones que convaliden la soberanía británica. Tanto esta postura, como la siguiente, pueden constituir criterios especialmente controvertidos por la gran importancia de los intereses argentinos y británicos en juego.

Más allá del mensaje que deba darse desde el punto de vista de las relaciones internacionales para promover una Argentina defensora de la paz y la seguridad internacional, es innegable una situación de hecho que debe estar perfectamente clara desde el punto de vista de la Defensa Nacional, puesto que como ya vimos, el Estado Nacional a través de sus gobiernos tiene la responsabilidad inequívoca de garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina y su integridad territorial.



**Fig. 3- Mapa de las jurisdicciones usurpadas por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte<sup>8</sup>**

Más allá de los límites establecidos por el cuerpo normativo argentino, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte invadió las Islas Malvinas en 1833 y desde aquel entonces es el administrador de las jurisdicciones insulares ya mencionadas, como se muestran en el mapa de la Figura 3<sup>8</sup>. Con el advenimiento de la Convención del Mar en 1982 y la reciente extensión de la plataforma continental dicha pérdida ha generado la imposibilidad de controlar y usufructuar de aproximadamente 2.600.000 kilómetros cuadrados y sus intereses marítimos (usos y recursos), incluyendo las islas y los espacios marítimos adyacentes.

<sup>8</sup> Figura de [https://www.dur.ac.uk/resources/ibru/south\\_atlantic\\_maritime\\_claims.pdf](https://www.dur.ac.uk/resources/ibru/south_atlantic_maritime_claims.pdf)

Solo 15.277 km<sup>2</sup> son la suma de las superficies terrestres de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur, mientras que los espacios marítimos adyacentes constituyen el 99% restante de lo usurpado.

Vale destacar que desde 1833 se fue incrementando el valor de la jurisdicción insular y marítima usurpada por el Reino Unido a medida que el “derecho del mar” fue ampliando la soberanía y los derechos soberanos y económicos de los países ribereños con el incremento de las distancias de los límites respecto de las líneas de base. En el siglo pasado los derechos llegaban al alcance de un tiro de cañón, pero a partir de la Convención del Mar de 1982 los límites económicos se extendieron hasta las 200 millas náuticas y con el reconocimiento de la plataforma continental extendida la jurisdicción puede llegar ahora hasta distancias próximas a las 350 millas náuticas. Es así como el valor de las jurisdicciones insulares del Atlántico Sudoccidental en disputa, sus espacios marítimos adyacentes y los intereses marítimos allí existentes vieron incrementado su valor en forma exponencial según el aumento de las distancias máximas.

De aquí resulta que, identificadas claramente las jurisdicciones, sus dimensiones y el estatus de los espacios insulares y marítimos adyacentes de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur, sea muy clara la necesidad de vigilancia y conocimiento de todos los espacios de responsabilidad y derechos argentinos, incluyendo aquellos que no están bajo su administración y control. Esta necesidad existe tanto en la superficie de tierra y mar, debajo de esta y en su espacio aéreo. Resulta obvio que no es posible tomar decisiones apropiadas si no se conoce por fuentes propias y confiables lo que ocurre en dichos sectores. Sería increíble tomar decisiones con información suministrada por un oponente.

Por otro lado, el reconocimiento de la extensión de la plataforma continental argentina por parte de la Comisión de Límites de la Plataforma Continental (CLPC)<sup>9</sup> genera la demanda de incorporar legalmente esa nueva jurisdicción al cuerpo normativo nacional ya que la Ley de Espacios Marítimos actual no la contempla.

Como contrapartida favorable, el reconocimiento parcial de la extensión de la plataforma continental argentina hecho por la CLPC deja perfectamente clara la disputa de soberanía en derredor de las jurisdicciones de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur frente a la comunidad internacional, lo que realza la posibilidad y conveniencia de emplear todas las herramientas que el derecho internacional permite a todo Estado que fue invadido en 1933 y sufre una usurpación territorial.

La batalla de Malvinas de 1982 nos llevó a tomar conciencia del valor de esas Islas, las Georgias del Sur y Sandwich del Sur que suman unos 15.000 km<sup>2</sup> de extensión, no solo por haberse recuperado transitoriamente esos territorios usurpados por la corona británica desde 1833, sino por el valor que inequívocamente tienen para la Corona Británica y su Reino Unido. En aquel siglo XIX solo el mar territorial se diferenciaba del alta mar y alcanzaba a la distancia de un tiro de cañón. Hoy es fenomenalmente distinto.

Voy con una postura más controvertida que es indispensable para consideración del sistema de Defensa Nacional. A pesar de los continuos reclamos argentinos y la demostración al mundo de la usurpación británica que significara la recuperación transitoria de las Islas en 1982, desde aquel entonces el Reino Unido reasumió su ocupación ilegítima y ejerce “de facto” sus derechos como estado ribereño según la Ley del Mar (CONVEMAR)<sup>10</sup> alcanzando a las Aguas Interiores (AI), al Mar Territorial (MT), la Zona Económica Exclusiva (ZEE) y Plataforma Continental (PC) de las de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur.

---

<sup>9</sup> Creada por la Organización de las Naciones Unidas.

<sup>10</sup> 3ª. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR o Ley del Mar) de Montego Bay, Diciembre de 1982.

Según datos no oficiales, la soberanía plena de las AI dentro de las líneas de base y la soberanía del MT que llega a las doce millas náuticas (12 MN), extendiéndose a su espacio aéreo, podría alcanzar a unos 12.200 km<sup>2</sup> y 53.000 km<sup>2</sup> respectivamente, sumando unos 65.200 km<sup>2</sup> de soberanía marítima bajo el poder efectivo del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, que se agregan a los derechos de soberanía sobre la ZEE y la PC que veremos más adelante.

La inequívoca determinación de la Corona se manifestó durante el conflicto armado de 1982, promoviendo un referéndum de los isleños, desarrollando la exploración de hidrocarburos, otorgando las licencias de pesca, imponiendo limitaciones a los argentinos para visitar o comerciar en y con las islas y, muy especialmente, con la fortaleza militar allí existente y el diseño de una Royal Navy que tendrá próximamente los dos portaaviones más grandes de la historia británica muñidos de las aeronaves más modernas del globo.

En dicho MT administrado por el Reino Unido, firmante de la CONVEMAR, además de administración y control de hecho, rige el derecho de paso inocente para todos los buques de todos los Estados, excepto para la República Argentina, que por el Acuerdo de Madrid II de 1990 adhirió a una serie de medidas para crear confianza y evitar incidentes en la esfera militar en proximidades de las Islas Malvinas.

La consolidación de la “Ley del Mar” a fines de 1982 revalorizó las islas con la extensión de la jurisdicción de la Zona Económica Exclusiva (ZEE) hasta las 200 millas náuticas de las Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur, llegando a más 1.800.000 km<sup>2</sup><sup>11</sup> con todo el valor económico de sus recursos y usos, aprovechando los derechos dados por la Convención, pero también implican un valor geopolítico, social y estratégico. Esto incluiría unos 551.000 km<sup>2</sup> de las Falklands Inner y Outer Conservation Zones (FICZ y FOCZ) alrededor de las Islas Malvinas declaradas unilateral e ilegalmente por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y 1.244.000 km<sup>2</sup> de ZEE alrededor de las Islas Georgias y Sandwich del Sur<sup>12</sup>.

De esa forma el Reino Unido cercena ilegalmente a la República Argentina los derechos de soberanía sobre la ZEE de sus islas del Atlántico Sudoccidental también, por fuera de las AI y el MT. Esta usurpación comprende el derecho de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, de las aguas supra yacentes al lecho y del lecho y el subsuelo del mar, y con respecto a otras actividades para la exploración y explotación económicas de la zona, tal como la producción de energía derivada del agua, de las corrientes y de los vientos; jurisdicción con respecto al establecimiento y utilización de islas artificiales, instalaciones y estructuras; investigación científica marina; protección y preservación del medio marino; y otros derechos previstos en la CONVEMAR<sup>13</sup>. Vale aquí preguntarse ¿Cuánto valen estos intereses marítimos para la República Argentina? ¿Cuánto valen para el oponente?

Es muy fácil entonces comprender por qué la Corona Británica, con apoyo militar estadounidense y chileno, decidió que el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte hiciera la guerra desde 12.000 km de distancia para recuperar aquello que aumentaba al cabo de casi 150 años más de 100 veces su extensión y el valor de sus recursos marítimos.

Adicionalmente, veamos qué pasó con la reciente delimitación de la plataforma continental extendida. Los mencionados 1.800.000 km<sup>2</sup> de jurisdicción argentina del Atlántico Sudoccidental en manos del Reino Unido se extendieron en unos 725.000 km<sup>2</sup> de derechos de soberanía sobre la plataforma continental extendida, llegando todo a unos 2.600.000 km<sup>2</sup> de usurpación, incluyendo a todos los usos y recursos marinos. Es decir, las jurisdicciones usurpadas hasta esa fecha incrementaron su valor desde el año 2016 en un 40% respecto de 1982. Dicho de otra manera, nuestras islas

---

<sup>11</sup> Este valor incluye 551.000 km<sup>2</sup> de la FICZ y FOCZ más 1.244.000 km<sup>2</sup> de ZEE de Georgias del Sur y Sandwich del Sur.

<sup>12</sup> Superficies según datos no oficiales.

<sup>13</sup> CONVEMAR, Art. 56.

incrementaron su valor desde los 15.000 km<sup>2</sup> hasta los 2.600.000 km<sup>2</sup> (más de 170 veces su valor) entre 1833 y la actualidad.

Los derechos de soberanía sobre la plataforma continental comprenden al lecho y subsuelo de las áreas submarinas en la jurisdicción mencionada a los efectos de su exploración y explotación de sus recursos naturales como los minerales marinos, hidrocarburos y otros recursos no vivos del lecho del mar y su subsuelo, así como los organismos vivos pertenecientes a especies sedentarias, es decir aquellos que en el período de explotación están inmóviles en el lecho del mar o en su subsuelo o solo pueden moverse en contacto físico con el lecho y subsuelo. Asimismo, implican el derecho de Argentina a tomar medidas sobre el tendido de cables y tuberías submarinos, la autorización y regulación de perforaciones y la excavación de túneles<sup>14</sup>.

A la luz de los hechos, para poner en blanco y negro la cuestión, y aquí lo posiblemente controvertido desde el punto de vista del derecho internacional, desde 1833 hasta la fecha la República Argentina ha perdido los intereses marítimos de estas jurisdicciones porque no puede disponer de ellos y el Reino Unido los ganó porque puede hacerlo. Esta situación merece una postura estratégica especial por cuanto la demanda de los derechos argentinos debería contemplar la preservación de la paz y la seguridad internacional, pero la postura sorda e intransigente de la Corona Británica no da alternativa para obviar el empleo de todas las herramientas de poder, incluyendo al Instrumento Militar, para poder negociar en una condición razonable. No quedaría otra opción frente a la determinación y el poder militar británico. Cualquier renuncia unilateral implicaría la imposición de quien no quiere cooperar.

No obstante lo dicho, pese a la importancia de las magnitudes geográficas y los intereses en juego señalados, más las obligaciones que inequívocamente emanan de la Constitución Nacional y Ley de Defensa Nacional, a juicio del suscrito sería evidente que, salvo entre el 2 de abril y el 14 de junio de 1982, la tríada gobierno, pueblo y fuerzas armadas de la República Argentina no muestra disponibilidad ni intenciones para escalar en la disputa. A juicio de este autor, no habría resultados concretos que muestren interés suficiente en desarrollar un poder económico, social, político y militar necesario para revertir la imposición británica.

Por el otro lado, amerita reconocer que la Corona Británica dispone de la determinación, el poder militar y un apoyo político externo más que suficiente dado por sus Estados (British Realms), los demás integrantes del Commonwealth y sus aliados, para conservar y consolidar para siempre su ocupación ilegal.

A juicio del suscrito, pareciera que tan solo una confrontación de orden mundial entre las grandes potencias podría alterar en el corto plazo la situación planteada.

## 6. LA CUESTIÓN DE LA ANTÁRTIDA

Como segunda cuestión que recorta los derechos argentinos en sus jurisdicciones, la adhesión de la República Argentina al Tratado Antártico ha dejado en suspenso sus reclamos de soberanía sobre el Sector Antártico Argentino. Esto sería así hasta que cualquiera de los contratantes demande una Conferencia de las partes, y con acuerdo de la mayoría, se determine su modificación o finalización<sup>15</sup>. La gran pregunta que urge hacerse para este caso posible y, por qué no, probable frente a las consecuencias del cambio climático y el aumento de la población mundial, es cómo se prepara la República Argentina.

---

<sup>14</sup> CONVEMAR. Arts. 75 a 81.

<sup>15</sup> Tratado Antártico. Artículo XII.

Vale resaltar que Argentina reclama soberanía al Sur del paralelo 60° lat. Sur, en el sector comprendido entre los 25° y 74° de latitud Oeste, jurisdicción que se superpone con reclamaciones del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y de Chile, como se indica en la Figura 4<sup>16</sup>.



Fig. 4- Mapa circular de la Antártida y los reclamos de soberanía

Según se puede apreciar en la Figura 5<sup>17</sup>, la superficie terrestre del Sector Antártico Argentino es de casi 1 millón de km<sup>2</sup> mientras que las jurisdicciones marítimas adyacentes superarían los 2.800.000 km<sup>2</sup>. Habría en consecuencia unos 3.800.000 km<sup>2</sup> de jurisdicción antártica con soberanía y derechos de soberanía en suspenso.

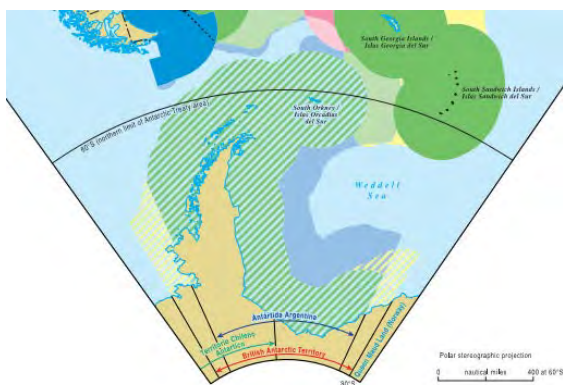


Fig. 5- Jurisdicciones antárticas argentinas terrestres y marítimas

Merece destacarse que, cuando para la mayoría de las partes del Tratado Antártico, la Antártida es un territorio lejano, pues para la Argentina no lo es. Más allá de la propia Defensa del territorio del Sector Antártico Argentino cuya soberanía está declarada pero en suspenso, la proximidad del Continente Antártico al Cono Sur, con su propia actividad y la de los mares adyacentes, más el tráfico Norte-Sur y Este-Oeste a través del Pasaje de Drake, constituyen un factor de inobjetable importancia para la Defensa de los intereses marítimos y, muy especialmente, del territorio continental argentino.

Así como la demanda de las jurisdicciones insulares ocupadas ilegalmente por el Reino Unido, merece atención que desde el punto de vista de la Defensa Nacional del Estado Argentino estos espacios terrestres y marítimos antárticos también demandan una apropiada vigilancia y capacidad de intervención; muy especialmente, teniendo en cuenta la evolución del calentamiento global, el deshielo sostenido existente, el aumento de la población, el incremento de la actividad antártica, la gran disputa por la hegemonía mundial y el cambio permanente de la dinámica internacional.

## 7. LA CUESTIÓN DEL TERRITORIO CONTINENTAL

Más allá de los problemas expuestos en las jurisdicciones insular y antártica, resulta importante señalar algunas tendencias mundiales que afectan a la jurisdicción continental sudamericana argentina.

<sup>16</sup> Figura de <http://vocesylatidos.com/wp-content/uploads/2015/08/antartida-mapa-redondo.png>

<sup>17</sup> Figura de [https://www.dur.ac.uk/resources/ibru/south\\_atlantic\\_maritime\\_claims.pdf](https://www.dur.ac.uk/resources/ibru/south_atlantic_maritime_claims.pdf)

Por un lado, es conocido el aumento exponencial de la población mundial. Cuando en 1970 se estimaban 4.000 millones de habitantes, hoy, a casi 50 años se sabe que la población sería el doble de aquella (aproximadamente 8.000 mill.). Dicho aumento genera una demanda incremental de alimentos que contribuye a fomentar la disputa por dichos insumos. Algo similar ocurre con las necesidades de agua, energía y otras materias primas. La necesidad de superficies emergidas para la vida humana también se va incrementando. Todo ello hace apetecibles los espacios no ocupados o muy poco habitados y aquellos con disponibilidad de valiosos recursos naturales. Pues nuestras jurisdicciones encajarían para cualquier apetencia.

Estas necesidades conducen progresivamente al crecimiento del comercio marítimo por sus bajos costos relativos incrementando el tráfico en las líneas marítimas de comunicaciones y la importancia de los puntos nodales, los pasajes interoceánicos y otros estrechamientos. En ese sentido el Pasaje de Drake que une al Océano Atlántico con el Pacífico ve incrementada su importancia por crecimiento del tráfico Norte-Sur hacia y desde la Península Antártica. Asimismo, a pesar del deshielo del Ártico, mantiene la potencialidad de un mayor tráfico Este-Oeste en caso de dificultades de la circulación interoceánica por América Central a través del Canal de Panamá, especialmente en caso de una confrontación mundial si se cumplieran los presagios de la “Trampa de Tucídides”<sup>18</sup>.

Paralelamente, el calentamiento global determina una disminución progresiva de las superficies emergidas por descongelamiento de hielos permanentes y la elevación progresiva del nivel de los mares, previéndose que en el 2050 se complete el deshielo del casquete polar Ártico. Como resultado del mismo efecto, hacia fines del siglo XXI se estima un incremento de un metro (1 m) en el nivel de los mares y, a modo de ejemplo, la Figura 6<sup>19</sup> muestra los efectos que podría sufrir la Provincia de Buenos Aires.



Fig. 6- Mapa estimado de la Pcia. de Buenos Aires con incremento de 1 m del nivel medio del mar a fines del siglo XXI

En la Figura 7<sup>20</sup> pueden verse los efectos desastrosos que tuvieron las inundaciones de la cuenca del Río Salado durante el 2017. Imagínenos los posibles resultados de similares registros pluviales sobre la Provincia de Buenos Aires con un nivel del mar elevado en 1 metro que dificulta aún más el drenaje natural de la llanura hacia el Océano Atlántico.

<sup>18</sup> Se atribuye al estratega y militar griego Tucídides la teoría de que la disputa del poder de una potencia de segundo nivel a un hegemon el sobrepaso se dirime mediante un conflicto armado. Analistas de Harvard han concluido que del estudio de 18 casos históricos, en 12 se habría cumplido la teoría. Es decir, habría un 75 % de probabilidad de ocurrencia.

<sup>19</sup> Figura de [https://ss2.climatecentral.org/#6/-37.134/-52.668?show=satellite&projections=0-K14\\_RCP85-SLR&level=1&unit=meters&pois=hide](https://ss2.climatecentral.org/#6/-37.134/-52.668?show=satellite&projections=0-K14_RCP85-SLR&level=1&unit=meters&pois=hide)

<sup>20</sup> Figura de <http://diariolider.medios.com.ar/noticia/5954/el-mapa-de-las-inundaciones-8-millones-de-hectareas-afectadas-y-perdidas-millona>





Fig. 7- Inundaciones de la Pcia. de Buenos Aires año 2017

Si bien puede parecer exagerado, para permitir imaginar el efecto de las tendencias hacia un aumento eventual del nivel del mar de 216 pies (70 m) como resultado del descongelamiento total del Ártico, de la Antártida y las altas cumbres con drenado a los océanos, nuestro mapa podría verse tal como se ilustra en la Fig. 8.<sup>21</sup>



Fig. 8- Mapa pronosticado de Sudamérica con un incremento de 216 pies (70 m) en la altura media del nivel del mar como resultado del descongelamiento total de los hielos.

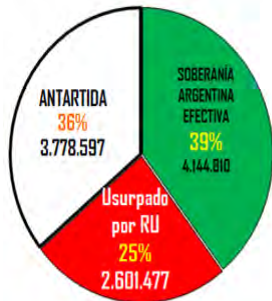
## 8. CONCLUSIONES

La magnitud comparada de las jurisdicciones nacionales según su situación particular se puede sintetizar en la Figura 9<sup>22</sup> y representa para la República Argentina un problema territorial y jurisdiccional muy importante por el valor de los intereses nacionales sobre los que se ha perdido el usufructo y control. Este incentivo debiera alcanzar muy especialmente a las cuestiones estratégicas del Atlántico Sur y la Antártida, y no solamente la porción argentina emergida de América del Sur.

<sup>21</sup> Figura de [www.geoengineeringwatch.org/what-the-world-would-look-like-if-all-the-ice-melted/](http://www.geoengineeringwatch.org/what-the-world-would-look-like-if-all-the-ice-melted/)

<sup>22</sup> Elaboración propia.

**JURISDICCIONES ARGENTINAS  
CONSTIT. Y LEGALES**  
(Continental, insular, antártica,  
terrestres y marítimas)  
**10.524.884 Km<sup>2</sup>**



**JURISDICCIONES MARÍTIMAS  
ARGENTINAS**  
(AI, MT, ZEE, PCE  
continental, insular y antártica)  
**6.752.200 Km<sup>2</sup>**

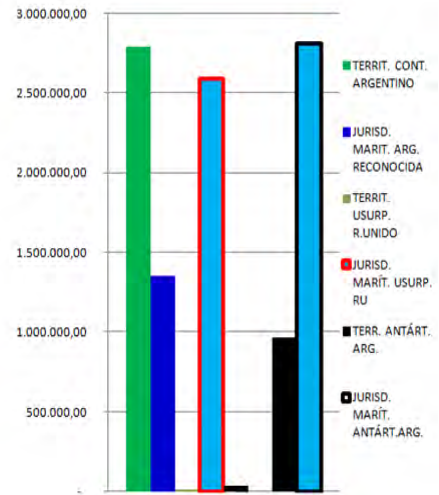
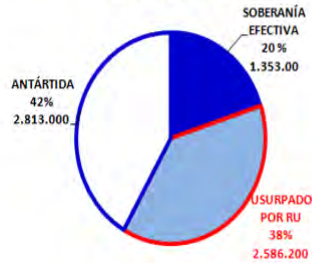


Fig. 9- Jurisdicciones comparadas de la República Argentina según su situación particular

La República Argentina administra solo el 39% de la jurisdicción argentina determinada por la Constitución Nacional, la Ley de Espacios Marítimos, la Ley de Defensa Nacional y la Ley del Mapa Bicontinental.

De forma inobjetable el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, que fuera apoyado militarmente por Chile y los Estados Unidos de América durante el conflicto armado de 1982, usurpa el 25% de la jurisdicción terrestre y marítima total que alcanza a aproximadamente 10.500.000 km<sup>2</sup>.

La soberanía y derechos de soberanía del 36% de la jurisdicción nacional sobre el Sector Antártico Argentino se encuentra en suspenso hasta que cualquiera de las partes del Tratado Antártico solicite una Convención para modificarlo y la propuesta sea votada por la mayoría de los Estados representados.

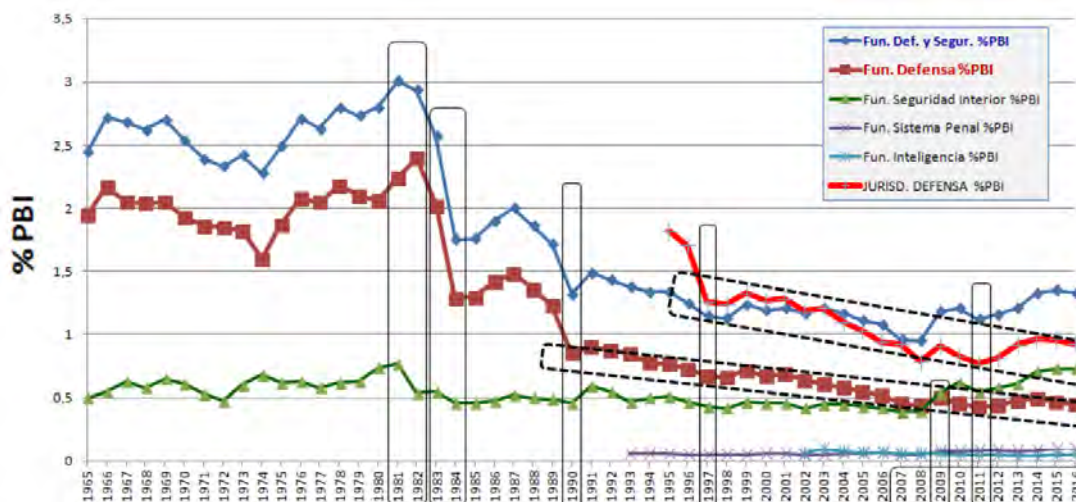
Si se consideraran solamente los espacios marítimos, Argentina administra solo el 20% de la jurisdicción nacional con los recursos y usos que constituyen sus intereses marítimos, tiene usurpado el 38% de la misma por el Reino Unido y ha suspendido su reclamo de soberanía a tenor del Tratado Antártico por el 42% de la superficie restante.

Como resultado del calentamiento global y el incremento del nivel medio del mar en el mundo, el territorio continental argentino está sometido a un deterioro general producido por repetidas inundaciones en la Llanura Pampeana y la Mesopotamia, y más allá del crecimiento por sedimentación de los grandes ríos, podría estar sufriendo una disminución progresiva de su territorio emergido.

Las disputas territoriales se dirimen, sobre todo, por medio de las voluntades de los gobiernos y sus pueblos, como por el poder nacional desarrollado para persuadir al oponente incluyendo inequívocamente a su Instrumento Militar.

Las organizaciones responsables de la función Defensa son parte del poder nacional de los Estados y contribuyen a favorecer las negociaciones y a persuadir a los oponentes o doblegar por disuasión, coacción o intervención, incidiendo en la voluntad de los otros. Como mínimo, las organizaciones de Defensa son empleadas para vigilar, aumentar los costos a los oponentes y favorecer la posición negociadora.

Como se puede ver en la siguiente Figura 10<sup>23</sup>, los recursos nacionales dedicados a la función Defensa en las últimas décadas reflejan un abandono sostenido de los sucesivos gobiernos que han determinado la progresiva pérdida de capacidades y poder militares.



#### REFERENCIAS:

<sup>1</sup> Ministerio de Economía y Producción. Secretaría de Hacienda. Oficina Nacional de Presupuesto. PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL. Gastos por Finalidad-Función y Naturaleza Económica. 1965-2006. Buenos Aires. 2007. <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/series/Serie6506.pdf>  
 Secretaría de Hacienda. SITIO DEL CIUDADANO. Fecha 03/05/2017. <http://sitiodelciudadano.mecon.gov.ar/sici/#3>

Fig. 10- Evolución histórica de las inversiones en Defensa y Seguridad de la República Argentina en términos de porcentaje del PBI desde 1965 hasta 2016

El esfuerzo presupuestario nacional en Defensa no ha cambiado favorablemente con la presente administración, a pesar de la terrible pérdida del submarino ARA “SAN JUAN” y el consolidado deterioro del instrumento militar.

La preponderancia de las voces de la diplomacia en el Estado Argentino sobre la de la organización de Defensa, promoviendo la paz y seguridad internacional y la resolución de la disputa de soberanía sobre las Islas del Atlántico Sudoccidental por medios pacíficos más que por medio del derecho internacional como indica la Constitución Nacional, podría contribuir a desdibujar la importancia de la Defensa y propiciar la importancia del poder militar como herramienta de la República Argentina para la negociación favorable en los serios problemas relacionados con la protección de las jurisdicciones nacionales.

De asignarse recursos presupuestarios razonables en relación a las necesidades existentes y el producto bruto nacional que sirve como comparación con los demás países del mundo, la organización de Defensa de la República Argentina podría afrontar su responsabilidad como parte del poder nacional.

La Defensa Nacional tiene importantes recursos de organización, medios materiales y humanos con capacidades de comando y control, movilidad, vigilancia e inteligencia, logística y operaciones de combate que en forma disuasiva o efectiva pueden contribuir a obtener y proteger la integridad territorial establecida en la Constitución Nacional y sus leyes contribuyentes que está parcialmente usurpada, amenazada y en disputa, y constituye el gran desafío que el pueblo argentino y su gobierno nacional no quieren afrontar.

<sup>23</sup> Datos del Ministerio de Economía. Gráfico de elaboración propia.

No habría más que adoptar una postura estratégica equilibrada que contemple la pérdida del valor económico, estratégico, social y geopolítico de los intereses nacionales usurpados y amenazados por el Reino Unido y otros actores internacionales, la proporción con el resto de los intereses nacionales y las inversiones necesarias en Defensa. No solo para el presente sino muy especialmente pensando en el futuro.

Para ello valdría considerar el promedio del esfuerzo en Defensa de América del Sur equivalente al 1,6% del PBI, o del promedio impuesto para la Organización del Atlántico Norte (OTAN) que es el 2.0% del PBI. Esto implicaría por lo menos la llegada de un liderazgo con la determinación necesaria para duplicar el actual 0,8% del PBI, cosa que, para la tranquilidad de la Corona Británica, aparece como muy poco probable.

La cuestión de la usurpación de las jurisdicciones nacionales podría ser un factor de cohesión irremplazable a la hora de constituir la unión nacional necesaria y faltante. Increíblemente, la República Argentina con su abundancia de recursos naturales, como si tuviera alguna mano traviesa interna o externa que la oprime, evidencia serios riesgos de fracaso que solo puede ser contrarrestado con el mejoramiento de la sinergia de su pueblo y el incremento de su poder nacional.

El desconocimiento generalizado de las funciones de la Defensa y las dimensiones de las jurisdicciones nacionales por parte del pueblo argentino en todos sus niveles, especialmente de los espacios marítimos, sus usos y recursos marinos, y las distintas situaciones geopolíticas mencionadas resultan un gran impedimento para poder usufructuar de ellas, favorecer el desarrollo argentino y contribuir a su protección.

En apretada síntesis, ¿quién podrá entender que

***“Quién no conoce, no quiere; y quién no quiere, no protege”***

como para empezar con el cambio de actitud y las medidas necesarias?. Caso contrario, poco bueno sería esperable.

## Bibliografía

ARMADA ARGENTINA. Secretaría General Naval. Dirección de Intereses Marítimos. (2007). *Intereses Marítimos Nacionales*. Buenos Aires: Armada Argentina.

CHINGOTTO, M. R. (1982). *EL MAR Y LOS INTERESES ARGENTINOS*. Buenos Aires: Liga Naval Argentina.

Poder Legislativo Nacional. (1994). *Casa Rosada* . Recuperado el 09 de 06 de 2019, de Ley 24.430.

CONSTITUCIÓN NACIONAL ARGENTINA: <https://www.casarosada.gob.ar/images/stories/constitucion-nacional-argentina.pdf>

Presidencia de la Nación. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (1961). *INFOLEG*. Recuperado el 09 de 06 de 2019, de Tratado Antártico. Ratificación:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=25713>

Presidencia de la Nación. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. . (1995). *INFOLEG*. Recuperado el 09 de 06 de 2019, de Ley 24.543. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar-CONVEMAR: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/28913/norma.htm>

SAGRIPANTI, C. (s.f.). *Honor. Congreso de la Nación. Secretaría Parlamentaria. Dir. Gral. de Inf. Parlamentaria. Diput.* . Recuperado el 27 de 03 de 2019, de Glosario. Declaracion interes nacional: [https://www.hcdn.gob.ar/secparl/dgral\\_info\\_parlamentaria/dip/glosario/D/declaracioninteresnacional.html](https://www.hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/glosario/D/declaracioninteresnacional.html)

# ¿HACIA UNA NUEVA ESTABILIDAD ESTRATÉGICA?: EL FIN DEL TRATADO INF Y EL FUTURO DE LA RELACIÓN ENTRE ESTADOS UNIDOS Y RUSIA

Carolina Zaccato<sup>1</sup>

## RESUMEN

El pasado 1 de febrero, el presidente de los Estados Unidos, Donald Trump, anunció el retiro de su país del Tratado de Eliminación de Misiles de Corto y Mediano Alcance, mejor conocido como Tratado INF (por sus siglas en inglés, Intermediate-Range Nuclear Forces). Al día siguiente, el presidente ruso, Vladimir Putin, replicó la acción y anunció que la Federación Rusa también dejaría de ser parte del tratado.

De este modo, se pone fin a un instrumento jurídico que ha servido para morigerar y poner paños fríos a la relación bilateral entre las dos potencias durante más de 30 años.

Ante ello, es pertinente, entonces, preguntarse ¿qué rol ha jugado el INF en la relación ruso-americana en las últimas décadas?; ¿qué cambios se esperan en la relación entre los Estados Unidos y la Federación Rusa con el fin de este acuerdo?; ¿de qué manera se reconfigura el esquema estratégico entre ambas potencias? Y, particularmente, ¿constituye el fin de este acuerdo un nuevo factor de desestabilización internacional? Estos interrogantes son los ejes disparadores de este escrito.

**Palabras clave:** Tratado INF –Seguridad Internacional – Control de Armamentos – Estados Unidos – Rusia

## ABSTRACT

On February the 1st, 2019, the president of the United States, Donald Trump, announced the withdrawal of his country from the Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty, better known as the INF Treaty. The next day, the Russian President, Vladimir Putin, replicated this action by announcing the withdrawal of the Russian Federation from the agreement. Thus, a legal instrument that has served to ease and de-escalate the bilateral relationship between the two great powers for more than 30 years is suddenly brought to an end.

From what seems to be the end of the INF Treaty, we ought to reflect upon the following questions: What role has the INF treaty played in the Russian-American relationship over the last decades? Which changes should we expect to occur in the bilateral relation between the United States and the Russian Federation with the end of this agreement? How does the strategic interaction between the two powers change if the INF is no longer active? And, particularly, does the end of this treaty constitute a new factor of international destabilization? These are the main triggers of discussion of this article.

**Key words:** INF Treaty –International Security – Arms Control – United States – Russia

## Introducción

El retiro de Estados Unidos y la Federación Rusa del Tratado INF, ocurrido el pasado mes de febrero, parece poner fin a uno de los principales instrumentos político-jurídicos que ha servido para morigerar y poner paños fríos a la relación bilateral entre las dos potencias durante más de 30 años.

Frente al aparente fin del INF, es pertinente preguntarse qué rol ha jugado este tratado en la relación ruso-americana en las últimas décadas; y qué cambios se esperan en la relación entre los Estados Unidos y la Federación Rusa con el fin de este acuerdo.

Más aún: ¿de qué manera se reconfigura el esquema estratégico entre ambas potencias?, y, particularmente, ¿constituye el fin de este acuerdo un nuevo factor de desestabilización internacional?,

---

<sup>1</sup> Licenciada en Relaciones Internacionales (Universidad de San Andrés). Posgraduada en Seguridad Internacional, Desarme y No Proliferación (NPS Global). Profesora en Universidad de San Andrés (UdeSA) y Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES), e investigadora del Centro de Estudios de Crimen Organizado de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Miembro del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos (ISIAE) y del Grupo Joven (CARI). Ha sido becaria de Eisenhower Fellowships (Youth Leaders), la Universidad Carolina de Praga, la Universidad de los Andes (Chile), y del Departamento de Estado de los EE.UU. Contacto: [czaccato@gmail.com](mailto:czaccato@gmail.com)

o, por el contrario, ¿abre una ventana de oportunidad para un marco jurídico superador que incluya otras potencias nucleares de peso, como China e India?

Tomando como punto de partida estos interrogantes, el presente escrito está organizado de la siguiente manera:

En primer lugar, el apartado inicial revisa el origen histórico en que surgió el Tratado INF, así como su contenido principal y las obligaciones que requiere de sus partes contratantes.

Luego, el segundo apartado examina el reciente retiro del tratado de parte de EE.UU. y Rusia, atendiendo a las denuncias cruzadas de no cumplimiento que las potencias han esgrimido la una contra la otra.

Por su parte, el tercer apartado evalúa el reordenamiento geopolítico del escenario internacional actual, así como también el nuevo panorama bilateral ruso-americano, analizando las consecuencias que acarrea el fin del tratado INF, a la vez que las potenciales ventanas de oportunidad que se abren.

Finalmente, el último apartado aborda las conclusiones del escrito; seguido por el correspondiente apartado bibliográfico.

### ***El Tratado INF***

El Tratado de Eliminación de Misiles de Corto y Mediano Alcance (*Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty* o Tratado INF) es un acuerdo estratégico firmado entre Estados Unidos y la entonces Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) en el año 1987.

Al momento de su firma, el acuerdo tenía el objetivo de poner un freno a la carrera armamentista entre las entonces dos superpotencias mundiales, carrera que –vale recordar– venía atravesando una nueva escalada de tensiones durante la década de 1980, particularmente notoria luego de la etapa de distensión (o *détente*) en la relación bilateral durante la década precedente.

Así es como, buscando velar por la seguridad internacional y con el fin de disminuir el riesgo de un enfrentamiento entre los dos países –que contaban, además, con un vasto arsenal nuclear– y previendo que ese enfrentamiento, de ocurrir, pudiera fácilmente escalar hacia un conflicto de escala global, los entonces dirigentes de Estados Unidos y la Unión Soviética, Ronald Reagan y Mijail Gorbachov, firman el Tratado INF el 8 de diciembre de 1987.

Mediante este instrumento legal, Estados Unidos y la Unión Soviética se comprometían (con carácter de obligatoriedad) a eliminar sus arsenales de misiles terrestres, balísticos y de crucero, con un rango comprendido entre los 500 y 5500 kilómetros (esto es, de corto y mediano alcance). A su vez, es importante señalar que el tratado INF no abarca a misiles aéreos ni marítimos.

Revisando la letra del tratado INF, es pertinente reparar en el artículo IV, que establece la obligación de eliminar “todos los misiles de alcance intermedio”, así como también “los lanzadores de estos misiles, y todas las instalaciones y equipos auxiliares”, en un plazo máximo de tres años tras la entrada en vigor del acuerdo (entrada en vigor que ocurrió en 1988) (INF, 1987).

Por su parte, el artículo V obliga a las partes a deshacerse de “todos sus misiles de alcance corto y los lanzadores de dichos misiles”, en un período de dieciocho meses tras la entrada en vigor del tratado (INF, 1987).

Por último, el artículo VI establece que ninguna parte podrá “producir ni probar misiles de alcance intermedio (incluyendo también sus fases y lanzadores)”, ni “producir ni probar misiles de alcance corto (incluyendo sus fases)” (INF, 1987).

Cumplido el plazo estipulado en el Tratado, para el 1 de junio de 1991 Estados Unidos había eliminado 846 misiles, mientras que la URSS se había deshecho de 1846 misiles (Guyot, 2018; Pakmehr, 2018).

Además, por los siguientes 10 años, se realizaron inspecciones cruzadas de las instalaciones militares de ambos Estados, favoreciendo el intercambio de información entre las superpotencias con respecto a sus arsenales misilísticos, la verificación del cumplimiento del tratado y, en última instancia, constituyéndose como medidas de construcción de confianza entre las entonces dos superpotencias mundiales. Disuelta la URSS a fines de 1991, la Federación Rusa se consideró como el Estado continuador de la obligación adquirida por el Tratado INF.

### *El fin del INF*

El 20 de octubre de 2018, el presidente Donald Trump anunció que Estados Unidos se retiraría del acuerdo INF, alegando la supuesta falta de cumplimiento del tratado por parte de Rusia; a menos que el país eslavo modificara su accionar. Finalmente, el pasado 1 de febrero el Secretario de Estado, Mike Pompeo, anunció que Estados Unidos suspendería sus obligaciones bajo el INF y que anunciaba su intención de retirarse del tratado en un plazo de seis meses –siguiendo lo dispuesto en el artículo XV del Tratado– a menos que Rusia retornase a un cumplimiento total y verificable del tratado dentro de ese mismo plazo. Este anuncio contó, además, con el apoyo de los aliados estadounidenses en el marco de la OTAN.

Con respecto a la denuncia norteamericana del reiterado incumplimiento ruso del tratado INF, y consultando los informes de cumplimiento (*compliance reports*) realizados por el *Bureau of Arms Control, Verification and Compliance*, dependiente del Departamento de Estado, se puede verificar que cada uno de los reportes elaborados desde el año 2014 hasta el 2018 denuncia que la Federación Rusa ha violado sus obligaciones como parte del tratado INF (U.S. State Department, 2019).

En particular, EE.UU. alega que Rusia ha violado el tratado al probar misiles de crucero 9M729, desde lanzadores fijos (permitidos bajo el INF) y móviles (no permitidos). En este punto, es importante señalar que el INF permite probar misiles de mediano alcance (+500 kms) si se prueban desde lanzadores fijos, como medio para testear y desarrollar sistemas de lanzamiento aéreo y marítimo. No obstante, en este caso Rusia también habría realizado pruebas desde lanzadores móviles, con misiles capaces de realizar un recorrido mayor a 500 kms, y así violando lo dispuesto por el tratado INF.

A su vez, ya en el año 2017, la vocera del Departamento de Estado, Heather Nauert advertía “Estados Unidos no puede quedarse quieto mientras el Kremlin sigue desarrollando un misil de mediano alcance, violatorio del tratado [INF]” (citado en McLeary, 2017). A fines de ese mismo año, el Congreso estadounidense incluyó un proyecto de 58 millones de dólares para iniciar la investigación y el desarrollo de un misil similar al programa ruso, para no perder poder de negociación –o *leverage*– en caso de que el tratado finalmente cayera en desuso (McLeary, 2017).

Por el otro lado, Rusia hace su propia denuncia del tratado, apenas un día después que Donald Trump, el 2 de febrero de 2019.

Más aún, la Federación Rusa también alega una supuesta falta de cumplimiento de este tratado por parte de Estados Unidos. En este caso, Rusia esgrime que el sistema de misiles de defensa Aegis Ashore de la OTAN usa lanzadores Mk-41, lo que no estaría permitido bajo el INF. En respuesta, Estados Unidos, argumenta que los lanzadores Mk-41 son utilizados por los barcos de la Marina para lanzar misiles de crucero Tomahawk, que están permitidos por el INF no por su rango (dado que son misiles de crucero de un alcance aproximado de 1600 kilómetros, y estarían, por ende, prohibidos en sistemas terrestres) sino por ser misiles navales. Más aún, EE.UU. asegura que los lanzadores Mk-41 con



base terrestre no están equipados con el software necesario para lanzar misiles ofensivos y que, por lo tanto, no representan una violación al tratado INF.

No obstante, desde la óptica rusa, aún si al momento EE.UU. continúa legalmente cumpliendo con lo estrictamente establecido en el tratado, su accionar presente es motivo de preocupaciones para el Kremlin, particularmente considerando que el software de lanzamiento podría ser actualizado en el futuro, en caso de ser ello requerido, y así adquirir capacidades ofensivas. Desde esta perspectiva, es una voluntad política (fácilmente cambiante, por cierto) y no la verificación de no existencia de capacidades materiales objetivas (como lo dispone el tratado) lo que en el caso de Estados Unidos separa la fina línea entre cumplimiento presente y no cumplimiento en el futuro cercano.

De este modo, puede verse que ambas partes arguyen numerosas razones para condenar al otro por supuestas violaciones de las obligaciones del tratado. En el siguiente apartado, veremos además que esgrimen buenas razones para argumentar que el INF deja de tener sentido en el contexto actual, tanto con respecto a la relación bilateral como al escenario geopolítico mundial.

### ***El reordenamiento del escenario geopolítico global y un nuevo panorama bilateral ruso-americano con el fin del tratado INF***

El INF es considerado como uno de los fundamentos de la estabilidad estratégica en la relación entre Estados Unidos y la Federación Rusa, desde aquel recrudescimiento de la relación bilateral durante la última década de la Guerra Fría. Ha servido, asimismo, como piedra basal para otros acuerdos de reducción de armamentos entre las dos potencias, como el Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (START I, en 1991), y las actualizaciones de este tratado (START II, en 1993; y START III en 2010) (Pakmehr, 2018).

La reciente denuncia del tratado desde sus dos partes contratantes posiblemente conlleve importantes consecuencias en el escenario geopolítico entre las dos potencias.

En efecto, a partir del anuncio del retiro de EE.UU. del INF, el famoso “reloj del día final” (*doomsday clock*) del *Bulletin of the Atomic Scientists* que, simbólicamente, señala cuán lejos o cerca se encuentra el actual escenario internacional de iniciar una hecatombe nuclear, ha comenzado a marcar que restan solamente dos minutos para la medianoche.

Se habla también de un efecto derrame negativo que pueda tener el abandono del INF sobre otros tratados de limitación de armamentos, particularmente sobre el nuevo START (START III), tratado estratégico que limita el número de cabezas nucleares y sistemas de lanzamiento que pueden poseer los Estados Unidos y Rusia. Firmado en 2010, y ratificado por ambas potencias entre finales de 2010 y principios de 2011, este nuevo tratado tiene fecha de expiración para el año 2021, a menos que Washington y Moscú se pongan de acuerdo en extenderlo.

De seguir la misma retórica que la que se tiene en la actualidad con respecto al INF, no sería de extrañar que no veamos una renovación de los tratados estratégicos START en el 2021. Sobre este punto, es importante señalar que el consenso entre los expertos estadounidenses señala que Rusia ha venido cumpliendo prolijamente sus obligaciones bajo el marco del nuevo START (Gramer y Seligman, 2019), por lo que la causa de su caducidad –de ocurrir en 2021– no sería el incumplimiento ruso sino un efecto derrame del abandono del INF en el 2019.

En otras palabras, el abandono del tratado INF, junto con la irrupción de las negociaciones del P5+1 con Irán y el descongelamiento de las relaciones entre Donald Trump y Kim Jong-Un, líder de Corea del Norte, país con capacidad nuclear no abarcado por el régimen global de no proliferación

nuclear, encarnado en el TNP<sup>2</sup>, son motivos de preocupación para los analistas especializados en materia nuclear, que nos llevan a predecir un escenario internacional más incierto, inestable e inseguro.

Ello se debe a que el tratado INF no solamente concierne a las dos partes involucradas, sino que también constituye actualmente uno de los fundamentos de la seguridad europea y global.

Al momento de su firma, la prohibición de desplegar sistemas de misiles terrestres de corto y mediano alcance probó ser una ventaja para los líderes de Estados Unidos, la URSS y la OTAN, desescalando el conflicto durante los últimos años de la Guerra Fría.

A lo largo de más de tres décadas el INF ha funcionado como una medida de construcción de confianza entre Estados Unidos y Rusia, particularmente en el espacio continental europeo, en el que, por un lado, EE.UU. busca asegurar la protección de sus aliados de la OTAN y, por el otro, la Federación Rusa intenta defender lo que considera como su vecindario cercano y zona de influencia primigenia, así como también asegurar, en última instancia, la seguridad de sus fronteras y su propio territorio nacional.

En consecuencia, los europeos, y en particular, Alemania, no ven con buenos ojos el fin del INF. Para estos países, incluso no siendo parte explícita del tratado, el INF es considerado una pieza fundamental de la seguridad europea. En particular, estados como Polonia y los países bálticos (Estonia, Letonia y Lituania) temen que el fin del INF le dé más herramientas a la Federación Rusa para debilitar y, en última instancia, quebrar a la OTAN. Sin embargo, la misma Organización del Tratado del Atlántico Norte se ha mantenido unívoca y apoyado las denuncias estadounidenses contra Rusia. Al mismo tiempo, la alianza atlántica busca persuadir a Moscú para que vuelva a cumplir con lo previsto en el tratado, aunque nadie parece efectivamente creer en las posibilidades de que el INF sobreviva (Dempsey, 2019).

En este punto, es importante destacar que el escenario geopolítico y la actitud con respecto al control de armamentos, a ambos lados del Atlántico, han cambiado diametralmente desde la época en que se firmó el INF:

Incluso antes de la llegada de Donald Trump al Salón Oval, Rusia había salido del Tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa (CFE, por sus siglas en inglés), que imponía límites estrictos al movimiento de tropas, armas y material a través de Europa y lo que en ese entonces era la Unión Soviética; sostenido sobre un sofisticado régimen de verificación y transparencia. En efecto, si Rusia se mantenía en el CFE, no hubiera sido posible la anexión de Crimea en 2015. A su vez, EE.UU. se había retirado previamente del Tratado de Misiles Anti Balísticos (ABMT, por sus siglas en inglés) en 2002.

No debe soslayarse tampoco la profunda transformación del panorama estratégico en Asia en las últimas décadas. En efecto, incluso antes de la era Trump, el Pentágono estadounidense señaló que el tratado INF no tenía en consideración el desbalance entre los misiles balísticos y de crucero que poseen la República Popular China y Corea del Norte y los recursos de Estados Unidos en la región. De este modo, el INF se les presentaba a los estrategas militares norteamericanos como una limitación que evitaba que Estados Unidos adquiriese los medios de defensa adaptados a un entorno regional cambiante.

En otras palabras, en la actualidad es lo que sucede en China, Corea del Norte y el Mar del Sur de China –y no lo que acontece en Europa, frente a una supuesta amenaza rusa– la principal preocupación estratégica de Estados Unidos.

En efecto, Estados Unidos buscaría poner un freno al creciente poder militar convencional chino en Asia. Al no ser parte del INF, China ha podido construir un vasto arsenal de misiles no-nucleares,

---

<sup>2</sup> La sigla TNP refiere al Tratado de No Proliferación Nuclear, de 1968.

como el DF-21 *carrier killer*, desarrollando una gran esfera de influencia en el Pacífico Occidental. No obstante, el INF restringe a EE.UU. de emplazar misiles de corto y mediano alcance en territorios cercanos a China como medidas disuasorias (Kramer y Specia, 2019; Gramer y Seligman, 2019). Por ello, sin los constreñimientos impuestos por este tratado, EE.UU. podría darse a la tarea de igualar el creciente arsenal chino y competir por la influencia en la región.

Por su parte, Rusia hace tiempo viene expresando una preocupación similar con respecto a cuál es la relevancia estratégica actual del INF. En efecto, entre los años 2004 y 2005, Rusia propuso a los Estados Unidos que se retirasen los dos en conjunto del tratado, argumentando que este ya no reflejaba el escenario de seguridad en Eurasia. En particular, le preocupaba el hecho de que el tratado no tuviera en consideración la proliferación de misiles de alcance intermedio de parte de China, Corea del Norte, India, Pakistán e Irán (Rose, 2019).

### ***Conclusiones***

En el escenario internacional de los próximos años, convivirán potencias en ascenso en las zonas Eurasia y Asia Pacífico junto con potencias atlantistas declinantes, aunque todavía altamente poderosas e influyentes, en América del Norte y Europa Occidental. A su vez, tendrá lugar un continuo rediseño del mapa político a lo largo y ancho del continente europeo, debido al auge de movimientos nacionalistas, populistas, soberanistas y, en ciertos casos, xenófobos (Listrani y Zaccato, 2018). En paralelo, la llamada *cuarta revolución industrial* o *Industria 4.0* instala en la agenda internacional temas de la automatización, la inteligencia artificial, el futuro del empleo, y los avances tecnológicos también aplicados al combate militar. Ciertamente, se trata de un tablero internacional cargado de incertidumbre y una multiplicidad de potenciales factores de desestabilización.

No obstante, son precisamente instrumentos político-jurídicos del estilo del tratado INF los que se vuelven más necesarios en momentos de alta incertidumbre, en los que existe la posibilidad de una escalada de tensiones que pueda potencialmente derivar en un conflicto abierto entre potencias. Los tratados estratégicos de limitación de armamentos, como el INF, que incluyen además la obligatoriedad de realizar inspecciones cruzadas, sirven para distribuir información, morigerar incertidumbre y reducir los niveles de inseguridad generados por la posibilidad de una carrera armamentista entre grandes potencias, máxime cuando estas poseen capacidades nucleares.

Por supuesto que ello no quita la necesidad de reconsiderar, rediseñar y actualizar este tipo de instrumentos para adecuarlos al contexto internacional contemporáneo y evitar así su completa obsolescencia.

El abandono del INF evidencia una tendencia mayor: el colapso del marco de estabilidad estratégica entre Washington y Moscú. Por ello, es precisa una actualización de este marco, para que continúe siendo un instrumento relevante en la relación bilateral, y una pieza clave para la seguridad mundial. El primer paso a considerar es la extensión de la membresía, principalmente con miras a la inclusión de China (Mora, 2019), aunque también podría abarcar a otras potencias nucleares en Asia y Medio Oriente, como India, Pakistán, e inclusive Irán y Corea del Norte. Para ello, se deberá discutir si reformar y retomar el INF –que, al día de hoy, parece encaminarse a su fin–, si trabajar sobre la actualización del acuerdo START prevista para el 2021, o si elaborar un nuevo marco jurídico-político, creado bajo el contexto internacional actual, que comprenda una membresía mayor, y que considere la emergencia de nuevas tecnologías en materia misilística y nuclear.

El futuro de ese mismo reloj del día final que hoy los científicos nucleares estadounidenses ubican a “dos minutos de la medianoche” estará fuertemente ligado a cómo evoluciona este capítulo nuclear entre Estados Unidos y Rusia con respecto al INF. Pero también dependerá de una multiplicidad de factores considerados dentro del marco de las nuevas tendencias mundiales en materia de potencias

ascendentes, y de cómo se vislumbre su relación a mediano plazo con los poderes establecidos y los declinantes, los nuevos focos de dinamismo económico y comercial, particularmente en la cuenca del Asia Pacífico, la cuarta revolución tecnológica y sus múltiples aplicaciones a los conflictos armados, entre muchas otras variables.

El tratado INF es un instrumento jurídico y político que, durante más de tres décadas, ha servido para desescalar tensiones entre Estados Unidos y Rusia, propiciar el diálogo, y aportar una cierta cuota de confianza mutua entre las dos potencias, especialmente en el álgido contexto de la Guerra Fría. Con ello, el INF posibilitó una suerte de equilibrio entre aquellas dos instituciones fundamentales de la sociedad internacional que Hedley Bull (1977) denomina el “balance de poder” y el “manejo de grandes potencias”, esto es, el equilibrio entre la competencia de los poderosos por el predominio internacional, y aquellas “tareas” o “responsabilidades” que usualmente recaen sobre las potencias, y que son necesarias para mantener el sistema internacional en funcionamiento, asegurar la supervivencia de sus miembros, y en última instancia –en palabras del *Bulletin of Atomic Scientists*– evitar la destrucción mutua asegurada (MAD).

## ***Bibliografía***

Bull, H. (1977). *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*. London: Macmillan.

Bulletin of the Atomic Scientists. (2019). *Doomsday Clock*. Disponible en: <https://thebulletin.org/doomsday-clock/> (último acceso 1 de abril de 2019).

Dempsey, J. (2019). "Europe and the End of the INF Treaty". *Carnegie Europe*. 5 de febrero de 2019. URL: <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/78284> (último acceso 3 de abril de 2019).

Gramer, R. & L. Seligman. (2019). "The INF Treaty Is Dead. Is New START Next?". *Foreign Policy*. 1 de febrero de 2019. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2019/02/01/the-inf-treaty-is-dead-is-new-start-next-russia-arms/> (último acceso 30 de marzo de 2019).

Guyot, L. (2018). "Tratado INF entre EEUU y la URSS". *Efemérides*. Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) – Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Disponible en: <http://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2018/02/efemerides-diciembre-guyot.pdf> (último acceso 15 de marzo de 2019).

INF Treaty. "Treaty Between The United States Of America And The Union Of Soviet Socialist Republics On The Elimination Of Their Intermediate-Range And Shorter-Range Missiles". (1987). *U.S. Department of State*. Disponible en: <https://www.state.gov/t/avc/trty/102360.htm> (último acceso 3 de marzo de 2019).

Kramer, A. & Specia, M. (2019). "What Is the I.N.F. Treaty and Why Does It Matter?". *New York Times*. 1 de febrero de 2019. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2019/02/01/world/europe/inf-treaty.html> (último acceso 3 de abril de 2019).

Listrani, T. & C. Zaccato. (2018). "El Eje High/Low en la Política Europea Contemporánea". Trabajo presentado en las III Jornadas de Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires, 2-5 de agosto de 2018.

Marks, R. (2019). "Russia and China Forced America's Hand on the INF Treaty". *The National Interest*. 31 de marzo de 2019. Disponible en: <https://nationalinterest.org/feature/russia-and-china-forced-americas-hand-inf-treaty-49577> (último acceso 5 de abril de 2019).

McLeary, P. (2019). "As Russia Subverts Missile Treaty, U.S. Looking at New Weapons". *Foreign Policy*. 8 de diciembre de 2017. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2017/12/08/as-russia-subverts-missile-treaty-u-s-looking-at-new-weapons/> (último acceso 30 de marzo de 2019).

Nichols, T. (2019). "Mourning the INF Treaty. The United States Is Not Better for Withdrawing". *Foreign Affairs*. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2019-03-04/mourning-inf-treaty> (último acceso el 5 de abril de 2019).

Pakmehr, S. (2018). "Abandoning the INF Treaty: Risking an Arms Race". *Georgetown Security Studies Review*. 1 de noviembre de 2018. Disponible en: <http://georgetownsecuritystudiesreview.org/2018/11/01/abandoning-the-inf-treaty-risking-an-arms-race/> (último acceso 17 de marzo de 2019).

Rose, F. (2019). "The end of an era? The INF Treaty, New START, and the future of strategic stability". *Brookings*. 12 de febrero de 2019. Disponible en: <https://www.brookings.edu/blog/order->

[from-chaos/2019/02/12/the-end-of-an-era-the-inf-treaty-new-start-and-the-future-of-strategic-stability/](#) (último acceso 5 de abril de 2019).

U.S. Department of State. (2019). *Diplomacy in Action. Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty*. Disponible en: <https://www.state.gov/t/avc/inf/index.htm> (último acceso 3 de marzo de 2019).

# INDUSTRIA AEROESPACIAL Y DEFENSA

Brig. My. (R) Mg. Alejandro Moresi

## RESUMEN

El presente trabajo surge como consecuencia de la exposición sobre “*Industria Aeroespacial y Defensa*”, llevada a cabo como parte de la Primera Jornada de “*Industria Aeroespacial Nacional*”, desarrollada en el ámbito de la UNDEF y auspiciada por el Consejo Argentino de Ingeniería Aeronáutica y el Centro Aeronáutico de Estudios Estratégicos.

La idea desarrollada es presentar un caso de planeamiento estratégico con connotaciones aplicables al entorno nacional, para alcanzar desde allí alguna comparativa que deje lugar a la comprensión de la necesidad y conveniencia de poseer estrategias basadas en una política de gobierno, en este sentido el caso español es analizado desde la perspectiva del “*Plan Estratégico para el sector aeronáutico Español en el periodo 2008 -2016*” (Centro para el desarrollo Tecnológico Industrial, 2007), a partir de este documento tratar de comprender el alto impacto que tiene la cuestión aeroespacial en el desarrollo de una Nación.

Luego llevar a cabo una comparación entre la actualidad argentina de los últimos 35 a 40 años y la española, se puede apreciar una cierta paridad y congruencia temporal (salvando diferencias de escala, en razón de ser los números españoles muy superiores), hasta desacoplarse de manera completa y total en los últimos 15 años aproximadamente.

Finalmente se intenta presentar un posible proyecto que traccione no como eje de un plan estratégico, sino como intento de plantear la posibilidad de pensar estratégicamente una manera diferente de colocar nuevamente a nuestro país en el concierto de las naciones con fuerte pisada en las cuestiones aeroespaciales.

**Palabras Claves:** Poder – Estrategia- Planeamiento-Vehículo Estratosférico

## ABSTRACT

The document arises as a result of the conference about “Aerospace and Defense Industry”, carried out as part of the First Meeting about “National Aerospace Industry”, developed in the UNDEF (University of National Defense) and sponsored by the Argentine Council of Aeronautical Engineering and the Aeronautical Center for Strategic Studies.

The idea developed is to present a case of strategic planning with connotations applicable to the national environment, as departure point for understanding the need and convenience of having strategies based on a government policy, in this sense the Spanish case is analyzed from the perspective of the “*Plan Estratégico para el sector aeronáutico Español en el periodo 2008 -2016*” (Strategic Plan for the Spanish aeronautical sector in the period 2008 -2016) (Center for Industrial Technological Development, 2007), from this document try to understand the high impact that the aerospace issue has on the development of a Nation.

Then a comparison between the current Argentinean situation in the last 35 to 40 years and the Spanish one, we can see a certain parity and temporal congruence (scale differences, due to the fact that the Spanish numbers are much higher), until decoupling from full and total way in the last 15 years or so.

Finally, we try to present a project, that will not be the axis of a strategic plan, but as an attempt to the possibility of strategically thinking about a different way of placing our country once again in the concert of nations with strong footsteps on aerospace issues.

## Industria Aeroespacial el caso español

El caso de la industria aeroespacial española surge como consecuencia de trabajos realizados por el autor con el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional de España (CESEDEN)<sup>1</sup> y de la exploración de las opciones estratégicas españolas en cuanto al poder aeroespacial.

Así se detecta que el “*Plan Estratégico para el sector aeronáutico Español en el periodo 2008 -2016*”, es un documento que puede emplearse como ejemplo para mostrar la intención de articular las actuaciones de la administración general del Estado y del resto de actores públicos y privados en el

---

<sup>1</sup> Moresi, Los ámbitos no terrestres en la guerra futura: Aeroespacio, 2012, págs. 57-167.

ámbito aeronáutico, en beneficio de las empresas del sector y con el objetivo último de mejorar la posición de España en Europa.

Una rápida vista sobre este programa nos permite ver como la industria de la defensa constituye y ha constituido un elemento de alto valor al proceso del moderno desarrollo industrial español, algunos de los elementos a destacar en el documento son:

1. El Plan se consolida en tres áreas: (figura 1)



Figura 1

[https://www.cdti.es/recursos/publicaciones/archivos/43134\\_257257200791039.pdf](https://www.cdti.es/recursos/publicaciones/archivos/43134_257257200791039.pdf), Página 4

- a. El Plan estratégico del Sector Aeronáutico
- b. El Plan estratégico del Sector Espacial
- c. El Plan Aviación General

2. Los objetivos que presenta el plan español:

- a. Aumentar el porcentaje que representa la facturación agregada del sector industrial aeronáutico hasta el 1% del PIB en 2016, una propuesta como esta permitiría un crecimiento sustancial de la industria, cabe destacar que este concepto no es que se debe vender fuera del país bienes y servicios por el 1% del PBI, sino que las inversiones públicas y privadas por la obtención de bienes y servicios aeroespaciales mueve un punto más del Producto bruto nacional.

- b. Ampliar las capacidades de integración de aviones y sistemas –con énfasis en aquellos con potencial de comercialización autónoma–, así como la presencia en actividades y productos de alto valor añadido.

- c. Fortalecer el tejido de la industria auxiliar, el tejido auxiliar es toda la industria de subsistemas y Aero-partes.

- d. Incrementar el peso de las exportaciones en la producción consolidada, desde el 71% de 2005 hasta el 75% en 2016 (~12.800 M€).

- e. Diversificar la base de clientes de la industria intermedia y auxiliar españolas.

- f. Reforzar las capacidades tecnológicas existentes y diversificar hacia otras nuevas prometedoras, revisando las prioridades tecnológicas de los programas de apoyo público a la I+D.

- g. Igualar, en 2016, la productividad media por empleado de las empresas españolas a la europea occidental (afiliada a ASD).

- h. Aumentar el esfuerzo inversor privado en I+D, desde el actual 45% hasta el 55% en 2016.

- i. Mejorar la coordinación entre los actores públicos con competencias en el ámbito aeronáutico.

Del análisis de los objetivos, es posible apreciar la claridad estratégica en relación al impacto que posee la industria aeronáutica en la economía de España y si vamos a los detalles de su deuda, veremos que una parte importante de ella corresponde a los programas de la Defensa, como la



coproducción del Eurofighter, el transporte táctico Airbus A-400, el Casa 295 y misiles, esta deuda por otra parte es la que permitió el desarrollo de una importante cantidad de industrias de proveedores (tanto de sistemas, subsistemas y componentes), así como industrias tractoras integradoras y auxiliares, permitiendo proyectar un crecimiento entre 2004 de 13.000 Millones de Euros para alcanzar en el 2016 46.300 Millones de Euros<sup>2</sup>.

3. **La Inclusión de la Investigación Desarrollo e Innovación (I+D+i)** como motor de crecimiento, resulta otro aspecto de interés en el plan bajo análisis, aspectos como: Programas Estratégicos: en Tecnologías, en desarrollos, en infraestructuras e investigación, buscan potenciar las posibilidades de desarrollo nacional, generando un tándem virtuoso entre investigación, desarrollo y producción.

4. **Presupuesto:** Si bien este es el último aspecto del Plan, no por ello carece de valor, al contrario, establece el real involucramiento de la política en la cuestión de fondo ya que determina los soportes presupuestarios a otorgar a este esfuerzo estratégico<sup>3</sup>.

Como vemos, de este plan se pueden extraer algunas conclusiones interesantes:

1. Es posible formular una estrategia que conduzca a una política de crecimiento real del PBI y de la capacidad productiva del país.

2. Si no existe cierto direccionamiento e inversión por parte del estado resulta difícil su realización desde las instituciones intermedias (concepto que pareciera querer implementar nuestro país).

3. El inicio de estos procesos requiere inevitablemente un impulso inicial, que en el caso español fue el involucramiento en programas internacionales destinados a fortalecer sus capacidades de defensa en base a la toma de deuda, que originó una nueva fuente de desarrollo nacional.

### Un paralelo con Argentina

Un aspecto interesante por el cual se seleccionó el Caso Español, se debe a que resulta posible establecer una comparación con la política argentina para el desarrollo de la industria aeroespacial de las 3 últimas décadas del siglo XX y ver como continuó su evolución en el siglo XXI. (Figura 2).

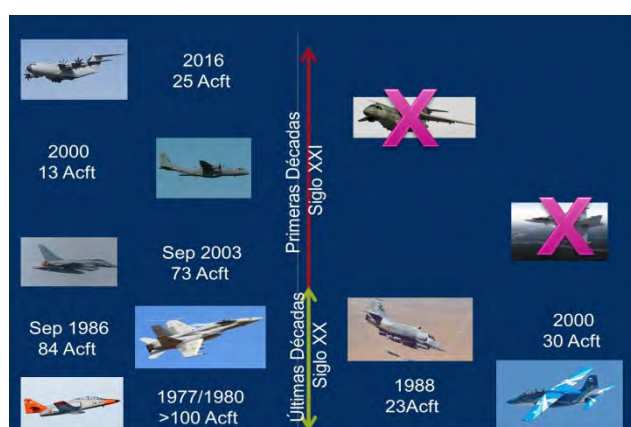


Figura 2 (Producción Propia)

Aquí podemos ver que Argentina de alguna manera a través de los esfuerzos de su Fuerza Aérea, conformó un Plan de desarrollo del Poder Aeroespacial Militar.

<sup>2</sup> Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial, 2007, págs. 4-6.

<sup>3</sup> Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial, 2007, pág. 95 a 99.

El plan comienza casi 10 años (con el Pampa) después de haber terminado la única producción en serie exitosa, el IA-58 Pucará, con más de 100 aviones construidos. La implementación de esta producción permitió a la Nación contar con un sistema que soportó una guerra y, sin ninguna mejora, constituir el soporte del poder aéreo militar hasta nuestros días, cuestión que demuestra la importancia estratégica y el ahorro de costos cuando se fabrica bajo una política de grandes números.

El desarrollo del Pampa comienza después de que España iniciara la producción del CASA 101, un avión comparable al Pampa pero del cual se construyeron 100 unidades (con excelentes resultados que aún siguen vigentes hoy, como nuestro Pucará), la Argentina sólo construyó 12 Pampas una pre-serie y no fue hasta iniciado el siglo XXI, que Lockheed Martin Argentina (LMAASA) fabricó 6 más y algunas células con diferentes niveles de terminación, que han sido aprovechadas para la producción actual de los 3 Pampa III que entregó FAdA a la Fuerza Aérea Argentina (FAA). **Nunca se llegó a concretar una producción en serie real de los Pampa más allá de las inversiones y promesas políticas<sup>4</sup>, sí se realizaron modernizaciones de aviónica y motor.**

En los años 80 España adquiere 84 F-18, para independizarse de las bases de los EE.UU. en España, evitando la entrada de los cuestionados F-16. Ello permitió por una parte incorporarse de lleno en la OTAN; por otro lado este programa fue la puerta para desarrollar numerosas capacidades de mantenimiento, no sólo en el área dura (cosa que ya había alcanzado con los Mirage F 1E, al igual que Argentina con los Mirage III y 5), sino también en el desarrollo de software en sistemas de navegación y ataque, lo cual le dio capacidad de actualizar de manera permanente la capacidad de sus F 18 A (incorporación de nuevas capacidades armamentos, etc.).

Al final de los 90, Argentina recibe los A4AR y siguiendo los procesos similares a los de la madre patria, obtiene la capacidad de desarrollo de software e implementa también diferenciales de consideración, cuando en España el Centro Logístico de Armamento y Experimentación (CLAEX) contaba con presupuesto, aviones prototipos y más de 70 ingenieros, Argentina crea el Departamento de Análisis Operativos (DAO) un pequeño organismo con 6 Ingenieros, el avión prototipo (no asignado) se pierde en un accidente. Más allá de las diferencias en previsiones y sostenimiento, la Argentina logra consolidar su capacidad de mantenimiento de software, la cual impactará de manera positiva en futuros proyectos como Pampa II y C 130.

Con muy reducidas capacidades presupuestarias pero con voluntad, seguía la Argentina un derrotero comparable al español que en los años 2000 ingresa de lleno en la producción del Programa Eurofighter un caza y superioridad construido por un consorcio europeo, donde España es responsable de parte de su fabricación y ensayos, en este período fabrica el CASA 295, un transporte táctico mediano de buen desempeño en su relación costo eficacia y también suma a sus esfuerzos el programa A-400 un transporte táctico pesado también fabricado en cooperación con la Unión Europea.

Por entonces promediando el inicio de la segunda década del siglo XXI, la Argentina siguiendo los pasos de España siempre con una considerable diferencia de escala, entra en la Producción del KC 390 con EMBRAER (bajo un compromiso de compra de 6 unidades) y firma un acuerdo para la compra y participación en el Desarrollo del caza de nueva generación de Brasil Programa FX 1, (El GRIPEN NG).

Hoy podemos decir que el derrotero comparativo con España está desacoplado, si existía un plan, este se encuentra quebrado en razón del desenganche que unilateralmente la defensa argentina ha hecho de una posible continuidad de progreso aeroespacial para la defensa, que llega hasta casi discontinuar con la producción de Pampa III, o llevarla a un estado de producción artesanal de altísimo costo, pedir cada año 3 aviones hace imposible cualquier previsibilidad por parte de los posibles.

---

<sup>4</sup> Kempa, 2011.

## Una propuesta diferente

El problema argentino, surge de una concepción política que no da lugar a la generación de estrategias en general y menos aún en el plano aeroespacial, no obstante ello no todo está perdido, se puede apostar al renacimiento de la Industria Aeroespacial de la defensa a partir de un análisis de situación actual y la formulación de una propuesta superadora que nos permita dar un salto hacia un futuro promisorio que es totalmente posible.

### *Análisis de Situación*

El empleo del “Espacio Exterior”, implica un valor estratégico en el mundo actual, desde las posiciones Geoestacionarias (hoy un verdadero recurso no renovable), a las orbitas bajas, existe la necesidad de utilizar sensores para observación de la tierra, sistemas de comunicaciones o posicionamiento. Todos ellos para dar servicios de diferentes tipos en grandes superficies o proveer información con adecuados niveles de resolución para toma de decisiones en procesos económicos, científicos, climatológicos, vigilancia de recursos naturales y alerta estratégica.

Si bien el espacio exterior es de libre empleo, las acciones que en él se realizan, son resultado de una serie de acuerdos y convenciones, que en muchos casos superan las expectativas que algunos Estados pueden aceptar en relación con el concepto de soberanía nacional.

Por otra parte el espacio se encuentra hoy con una alta tasa de densidad de vehículos espaciales en torno al planeta, situación que por ejemplo, está convirtiendo no sólo las órbitas geoestacionarias en un recurso no renovable (“las tienes y las usas o las pierdes para siempre”<sup>5</sup>, sino que en los casos de las órbitas, bajas y medias, la circulación si bien es libre (bajo ciertas condiciones), hoy miles de vehículos espaciales orbitan nuestro mundo a los que se deben agregar las chatarras espaciales (satélites sacados fuera de servicio, que abandonaron su órbita pero que continúan en el espacio exterior, algunos de los cuales su reingreso a la atmósfera representa un peligro).

Esta densidad de tráfico espacial, es el preludio de una discusión acerca de un ordenamiento más detallado para el empleo de las órbitas medias y bajas. Si bien el espacio es una zona de paz libre de armas, también es cierto que en él descansa gran parte de la capacidad operacional de las grandes potencias (sistemas de comando y Control, de vigilancia, inteligencia, de observación y posicionamiento, por nombrar algunas).

En enero de 2019, EE.UU. publica su Estrategia de Inteligencia Nacional (US ONI, 2019), un documento que es completamente consecuente con lo publicado a principios de 2017, Global Trends Paradox of the Progress del Concilio Nacional de Inteligencia de los EEUU<sup>6</sup>, acerca del espacio exterior como fuente de posibles conflictos en el siglo XXI. Al respecto dice:

“El espacio ya no es un dominio exclusivo de los EE. UU., La democratización del espacio plantea desafíos importantes para los Estados Unidos y la Comunidad de inteligencia. Los adversarios están aumentando su presencia en este dominio con planes para alcanzar o superar la paridad en algunas áreas. Por ejemplo, Rusia y China continuarán persiguiendo un rango completo de armas anti-satélite como un medio para reducir Eficacia militar de los Estados Unidos y seguridad general. El aumento de la comercialización del espacio ahora proporciona capacidades que alguna vez se limitaron a los poderes globales a cualquiera que pueda permitirse comprarlos. Muchos aspectos de la sociedad moderna, que incluyen nuestra capacidad para realizar operaciones militares, dependen de nuestro acceso y equipo en el espacio”.

De suceder un reordenamiento del espacio exterior, sería de una concepción similar a la que ocurrió con la energía atómica, donde quienes ocuparán las posiciones de privilegio en cuanto a

<sup>5</sup> Moresi, Los ámbitos no terrestres en la guerra futuro: Aeroespacio, 2012, pág. 66.

<sup>6</sup> US NCI, 2017.

decisiones (similar a lo que hoy sucede con el Consejo de Seguridad), serán quienes tengan real capacidad de acceso al espacio, constituyendo al resto en simples usuarios. Una mirada prospectiva sobre el problema, nos indicaría que en la próxima década las posibilidades de acceso al espacio serán más controladas<sup>7</sup>.

Una aparente paradoja es generada por la Ley de los EE.UU., acerca de la propiedad de objetos del espacio<sup>8</sup>, ello constituye un mensaje, parte de una maniobra estratégica, para mover a la discusión del problema, una vez iniciado el proceso, las cartas serán echadas de nuevo con un final, que seguramente satisfará más a quien tiene el mayor poderío acumulado en el tema.

La necesidad de control del Espacio Exterior próximo y lejano supone una cuestión lógica, por lo que avanzar en la conformación de normativas legales contribuyentes a su ordenamiento, a todas luces es el camino adecuado, la cuestión subyacente es quienes serán los que impongan estrategias y opciones, seguramente aquellos que ya conocen y sufren el problema, la pregunta es **¿Argentina tiene una postura estratégica al respecto; ha sido plasmada u orientada en nuestra política espacial?**

La respuesta a este interrogante es que Argentina, como muchos usuarios, posee dispositivos en el espacio, pero no es parte del puñado de potencias que cuenta con capacidad de acceder a él y de alguna manera todos los usuarios de servicios espaciales dependemos de las naciones o consorcios que han adquirido esta capacidad. Lamentablemente nuestra carrera por alcanzar el espacio exterior lleva más de 20 años de atraso y fracasos, por lo cual la perspectiva de ser parte de los que propongan estrategias y políticas de control del espacio exterior es baja.

Una política geoespacial de la República Argentina, en particular y de la subregión en general, para alcanzar la capacidad autónoma de Acceso al Espacio, resulta en una cuestión esencial pero que hasta la fecha sólo se muestran numerosas dificultades<sup>9</sup> y pocos entendimientos reales.

De todas maneras, los esfuerzos de la R.A. para acceder al espacio, no resuelven el problema de fondo, acerca de la soberanía en el ejercicio de los diferentes servicios espaciales. Más allá de las dificultades tecnológicas autoimpuestas para acceder al espacio por parte de la R.A.<sup>10</sup>.

Otra cuestión a considerar es la poca disposición de nuestro país a adoptar esfuerzos estratégicos de largo plazo, que en general implica afrontar costos y esfuerzos para mantener en este caso la presencia en el espacio a través de lanzamientos y constelaciones de satélites y otros propios de la presencia espacial.

En caso de decidirse de manera rotunda alcanzar el espacio exterior, debe considerarse la alta densidad de satélites existentes hoy en el espacio exterior (a contar por miles de dispositivos), lo cual comienza a comprometer las oportunidades de emplear las órbitas bajas (las que podríamos alcanzar con un desarrollo exitoso de modestos inyectores para micro satélites, casi al alcance de nuestras manos empleando desarrollos conocidos y probados como efectivos, para los cuales aún existen RR.HH. preparados).

---

<sup>7</sup> Barry John L y Darrel Herriges, 4to Trim 2000.

<sup>8</sup> BBC, 2016. La Nación, 2015.

<sup>9</sup> Los dos lanzamientos experimentales anteriores fueron en 2014, en febrero y en agosto. El primero fue fallido, al elevarse el cohete de la plataforma unos dos metros y caer al suelo. El siguiente resultó exitoso: el cohete (el VEX 1-B) viajó durante 27 segundos hasta alcanzar los 2.200 metros de altura. Fuente: [https://www.clarin.com/politica/vex-lanzan-tercer-experimental-argentino\\_0\\_rJ76\\_s-zl.html](https://www.clarin.com/politica/vex-lanzan-tercer-experimental-argentino_0_rJ76_s-zl.html)

<sup>10</sup> La CONAE, desde su creación ha insistido en la importancia de desarrollar vectores para inyección con motores de combustible líquido, para los cuales no habíamos desarrollado ninguna tecnología ni capacitado RR.HH, mientras que con motores de combustible sólido ya habíamos alcanzado en el año 1969 vuelos suborbitales exitosos con seres vivos como fue el caso del “mono Juan”, la decisión adoptada por CONAE, implica actualmente un retraso de 20 años, en la posibilidad de la Argentina de acceder al espacio exterior, respecto de las capacidades alcanzadas en el momento de la disolución del proyecto CONDOR y la creación de la CONAE.

Empleando una visión futurista, la protección y supervivencia en el espacio, ante un caso de conflicto a gran escala muestra una elevada probabilidad de afectar activos espaciales de las potencias en conflicto, así como los de otros (cuestión que ya ha sucedido con la prueba de armas anti satélite o ASAT<sup>11</sup>). Cualquiera sea la razón por la cual se produzca una imposibilidad de empleo del espacio exterior con fines de Seguridad y Servicio Público, no será un arbitrio exclusivo de las decisiones soberanas de un país sino que surgirán de los acuerdos internacionales alcanzados.

Es bajo estas condiciones que la Estratósfera ofrece interesantes oportunidades, una estrategia natural indicaría la necesidad de buscar alternativas en caso de no poder contar con servicios satelitales adecuados, hoy esenciales para el Estado-Nación. La Estratósfera es una porción del Aeroespacio, en la cual se reconocen en el nivel internacional las condiciones de soberanía nacional, pero cuyo empleo en la actualidad es casi nulo.

### ***La propuesta superadora***

La estratósfera muestra que existe un interés tecnológico por su explotación, hoy sólo 5 o 6 países realizan estudios prácticos (los más avanzados) y teóricos (los que no disponen de financiación como la R.A.) acerca de vehículos que puedan operar en esta capa de la atmósfera, de particulares características.

Los éxitos alcanzados por el Proyecto Perlan (record de altura de 76.124 Fts)<sup>12</sup>, dan fortaleza a un proyecto de la Fuerza Aérea Argentina (FAA) que nace de la mano del Ingeniero Ricardo Volpini, en el Centro de Investigaciones Aplicadas (CIA) de la Dirección General de Investigación y Desarrollo de la Fuerza Aérea Argentina (DGID), y ofrecen una oportunidad, observando el estado del arte alcanzado y los conocimientos desarrollados. Es cada vez más factible formular un proyecto o programa nacional para una aeronave estratosférica, con capacidad de permanecer entre 3 y 6 meses en posición (mediante el empleo de motores eléctricos, alimentados por energía solar y durante la noche con acumuladores de energía), la idea es no generar polución atmosférica, con una carga paga de alrededor de los 100 Kg. Estos dispositivos que llamamos Vehículos Estratosféricos No Orbitales (VENO<sup>13</sup>), podrían, dada las características de vientos de muy baja intensidad en la estratósfera, mantenerse en posiciones estacionarias alrededor de los 25 a 30.000 m. conformando una red de vehículos sobre grandes superficies, permitiendo que se brinde servicios similares a los que dan los satélites, pero de manera continua sobre el punto (ya que estos vehículos, no necesitan orbitar y no presentan la problemática de la revisita de los satélites), a todo ello se agrega la posibilidad de re utilización.

Una posible estrategia de desarrollo de este tipo de ingenios para nuestro país, posibilitaría generar un programa de las características de VENO, de largo plazo con miras a incluir la estratosfera como una opción estratégica.

---

<sup>11</sup> Reynoso, 2007.

<sup>12</sup> *El Proyecto Perlan es una investigación independiente con patrocinio de AIRBUS internacional, el cual se encuentra trabajando actualmente en el Sur Argentino en la búsqueda de alcanzar la estratósfera terrestre, con un vehículo aéreo sin motor. A través del empleo de ondas de montaña. Entre los aspectos que este proyecto investiga se encuentran:*

- *El comportamiento humano y el empleo de nuevas tecnologías a grandes altitudes.*
- *El alcanzar la estratósfera, con un vehículo sin motor es posible gracias a las especiales condiciones que ofrece la cordillera andina en nuestro país.*

*Por otra parte la investigación de esta alta porción de la atmósfera, es una oportunidad sin precedentes para la economía nacional y mundial, ya que su explotación presenta múltiples posibilidades de crecimiento a partir de empleo de tecnologías limpias y reciclables.* Por tercera vez es una semana batió su propio record de altura. Esta vez superó el techo de vuelo logrado por el U2, célebre avión espía de EEUU. Solo resta alcanzar al Blackbird, para alcanzar el record histórico absoluto de altura. Nota relacionadas <https://www.infobae.com/sociedad/2018/09/03/perlan-ii-como-es-volar-a-mas-de-23-mil-metros-de-altura-en-la-frontera-con-el-espacio-y-sobre-la-patagonia/>

<sup>13</sup> VENO: Proyecto de la Dirección General de Investigación y Desarrollo de la Fuerza Aérea Argentina, que se inicia por estudios del Ingeniero Ricardo Volpini en el CIA (centro dependiente) y que se presenta en los Planes Transversales sistémicos de la Defensa y en Ministerio de Ciencia y Tecnología.

Su ocupación de manera estable y permanente, ofrece la posibilidad de optimizar el concepto tridimensional de Nación, veamos algunos aspectos a considerar para una acción de este tipo, requieren:

- **El planteo tecnológico e industrial:** que representa el desafío de producir este tipo de vehículos (VENO), permitiría volver a una posición de liderazgo aeroespacial en el siglo XXI, salir de la perspectiva aeroespacial tradicional en que nos encontramos actualmente donde, luego de un pasado de liderazgo, hoy apenas podemos aspirar a producir modelos de difícil introducción en el mercado o producir partes para terceros.

- **Desarrollar un proyecto tractor** que pueda potenciar, estudios doctorales y maestrías, orientado a un proyecto de punta en cual numerosas universidades estarían comprometidas, ya que involucra áreas de conocimiento como: Inteligencia artificial, modelos atmosféricos, guiado y control, diseño aerodinámico, materiales compuestos, estructuras de bajo peso con alta resistencia, transferencia de calor, energía solar, pilas de alto rendimiento, desarrollo de células fotovoltaicas de bajo peso, acumuladores de energía (desde pilas de hidrógeno hasta la opción atómica), sensores, sistemas de comunicaciones, telemetría, tele-comandos, procesamiento de señales, por citar alguna de las muchas áreas de trabajo e investigación que significa un programa de este tipo.

- **El éxito del esfuerzo:** permitiría encontrar a la R.A. con un sistema de desarrollo propio, en la frontera del conocimiento y la innovación, con capacidades espaciales pero operando en un entorno soberano, con capacidad de comercialización y exportación, y de un potencial dual excepcional, la capacidad de dar servicios de calidad satelital, pero sin esperar tiempos de revisita y ser re-utilizables, evitaría las erogaciones que representa un lanzamiento actualmente (podrían establecerse aproximadamente en más de USD 20.000 por kg en los casos de vehículos pequeños cuya vida no supera los 3 a 5 años).

- **El fracaso sería un éxito:** ya que habríamos desarrollado capacidades del sistema de Ciencia y Tecnología, en el conocimiento y desarrollo de la academia, las experiencias intermedias hubieron dado cabida a nuevas capacidades industriales, altamente requeridas en el nivel internacional futuro.

La industrialización de un desarrollo de la naturaleza del VENO, permitiría llevar la industria aeronáutica a una dimensión diferente en el concierto internacional, ya que hoy es muy baja la posibilidad de nuestro país para incorporarse competitivamente en esta área. El proyecto permitiría saltar la cresta de la ola y situarse delante de ella para volver a colocar a la República Argentina, como un país de punta en la industria aeroespacial, en diferentes áreas, como son:

- **La legal:** acerca del empleo de la estratósfera como una zona de servicios para la seguridad pública, instalando el tema en el nivel internacional vía OACI y otros foros inclusive en ONU.

- **La industrial:** con el desarrollo de una plataforma de servicios completamente novedosa, que permite por un lado el ejercicio de la soberanía con una ocupación permanente de la estratósfera, a la vez que se desarrolle, un progreso significativo de la capacidad de industria aeronáutica instalada y un sinnúmero de industrias subsidiarias propias de la integración innovadora de un desarrollo como VENO.

El crecimiento de industria y proveedores asociados involucra aspectos relativos a: materiales compuestos, nanoestructurados, pegamentos, pinturas / recubrimientos, celdas fotovoltaicas flexibles, estructuras, comunicaciones, procesamiento de señales, telemetría, telecomando, fusión de datos, integración de sistemas, desarrollo de software, desarrollo de hardware, compatibilidad electromagnética, ensayos, desarrollo de sensores, sistemas de Energía / Propulsión, motores eléctricos, acumuladores de energía, celdas de combustible, sistemas de control de temperatura, mecánica de fluidos, diseño aerodinámico, diseño mecánico / electromecánico, sistemas de seguimiento y corrección de posición física, modelos de la atmósfera, Inteligencia artificial, carga útil científico-tecnológica, desarrollo de la capacidad nacional de gerenciamiento y gestión de Proyectos de alta complejidad.

La operativa: el desarrollo de una agencia que se encargue de la explotación de estos vehículos, la organización de los servicios que ellos puedan brindar en áreas de comunicaciones, observación de la tierra, posicionamiento entre otros. Dicha agencia sería también la responsable de su mantenimiento, relevos en las diferentes posiciones de trabajo, reemplazos, propuestas legales y de reglamentación, etc.

## Conclusiones

Lo que hasta ayer constituía una quimera, alcanzar la estratósfera a través de las ondas de montaña con desarrollo vertical en las áreas cercanas al Antártico, hoy es una realidad, la posibilidad de empleo de la estratósfera, se ve amplificada por la obtención de modelos atmosféricos descubiertos por el grupo de investigación de Perlan, que lograron superar los 76.000 ft, no una vez sino que en días consecutivos rompieron sus propios récords<sup>14</sup>.

Ello da a nuestro país una oportunidad única para la explotación de un lanzador natural a la estratósfera, que permitiría desarrollar con mejor probabilidad de éxito un proyecto como VENO, para proveer servicios satelitales sin necesidad de emplear el espacio exterior.

Esto no constituye un plan estratégico del Poder Aeroespacial, sino simplemente un programa para aunar voluntades y sentido estratégico al desarrollo de la industria aeroespacial.

---

<sup>14</sup> Hangar X, 2018.

# LAS OPCIONES MILITARES SUDAMERICANAS

Eduardo Cundins

*“Todas las opciones» están en la mesa. (Las fuertes y las no tan fuertes”<sup>1</sup>*

Presidente de EEUU Donald Trump

Presidente Interino de Venezuela Juan Guaidó

## RESUMEN

Una vez más en la historia, “sonidos de sables” se ciernen sobre una atribulada Sudamérica. Fantasmas de un pasado luctuoso en la forma de bravuconadas extra-regionales o sórdidas amenazas intestinas se hacen oír como único correctivo de “desviaciones” no deseadas. La tentación a adoptar atajos demuestra la pequeñez de líderes que no atinan a gestionar la incertidumbre y los desafíos que impone un futuro no develado.

Antes y ahora desafíos bajo la forma de amenazas novedosas “sorprendieron” a estadistas y decisores que, torpemente optaron por echar mano al viejo herramental disponible para enfrentarlos. La naturaleza y magnitud de los cambios operados ha sido exponencial y encuentra a las instituciones abocadas a resolver esta problemática atadas a viejos paradigmas perimidos.

Una política internacional en lugar de una inexistente política exterior “sienta” al país en una matriz economicista antes que político-filosófica desarmando la argumentación de una defensa que constituye la vertiente ejecutiva de la integración, la cooperación y la disuasión imprescindibles para que la paz –valor y finalidad última de estas carteras– y la seguridad internacionales sean una realidad plausible.

PALABRAS: política exterior, política internacional, defensa, paz

## ABSTRACT

Once again in history, “sabers sounds” loom over a concerned South America. Presences of a tragic past in the form of extra-regional bully tactics or sordid internal threats are heard as the only corrective of unwanted “deviations”. The temptation to adopt shortcuts demonstrates the ineffectiveness of leaders who can not manage the uncertainty and the challenges imposed by a veiled future.

Before and now challenges in the form of unusual threats “surprised” statesmen and decision makers who, carelessly, grasped to dip into the old tooling available to deal with them. The nature and magnitude of these changes that have taken place has been exponential and it finds the institutions dedicated to solve those problems tied to outdated paradigms.

An international policy instead of a non-existent foreign policy “stands up” the country in an economic rather than political-philosophical matrix disarming the argument of Defense that constitutes the executive side of integration, co-operation and deterrence is essential for peace –value and ultimate purpose of these establishments– and international security are a plausible reality.

WORDS: foreign policy, international politics, defense, peace

## INTRODUCCIÓN

Un grave retroceso parece cernirse sobre una Latinoamérica huérfana de visiones innovadoras. La creatividad no ha sido su fortaleza para gestionar una conflictividad creciente que excede en magnitud y naturaleza lo ya conocido. Lo que realmente está en juego es la paz, una convivencia en paz, un vacío hacia el interior de sociedades blanco de agresiones inesperadas, inéditas, trágicas originadas en escritorios lejanos pero materializadas en el seno de sorprendidas comunidades.

---

<sup>1</sup> NdA: Frase atribuida al presidente Donald Trump el 29 de agosto de 2017 respecto a Corea del Norte y repetida el 26 de septiembre de 2018 respecto a Venezuela. Artículos de Berlinger Joshua del 29 Agosto, 2017 08:28 ET(12:28 GMT) disponible en <https://cnnespanol.cnn.com/2017/08/29/trump-dice-que-todas-las-opciones-estan-en-la-mesa-tras-el-lanzamiento-del-misil-de-corea-del-norte/> también y editado por Olga Luna con información de EFE MARZO 16, 2019 / 2:45 PM <https://www.telemundo.com/noticias/2019/03/16/guaido-reafirma-que-todas-las-opciones-para-venezuela-están-en-la-mesa> <https://www.infobae.com/america/eeuu/2018/09/26/donald-trump-sobre-venezuela-todas-las-opciones-están-sobre-la-mesa-las-fuertes-y-las-no-tan-fuertes/>



La paz como valor absoluto admite una definición desde el derecho internacional resultante de la situación y relación mutua de quienes no se encuentran en guerra. Se trata, en estos casos de una paz social, donde se mantienen buenas relaciones entre comunidades de individuos. Para el Talmud “La paz es para el mundo lo que la levadura para la masa” y para San Agustín “La paz constituye un bien tal que no cabe desear otro máspreciado ni poseer otro más útil”. Pero existe una deliberada renuncia a esa convivencia en aras de la exaltación de la desmesura, la entronización de la violencia. Una beligerancia desembozada se enseorea y logra cada vez más adeptos (o adictos) que enaltecen la épica de la insurgencia la que finalmente prevalece en una apología de la sedición y la marginalidad. Secesionismos o simple ajuricidad (vocablo que recuerda al presidente R. Alfonsín).

Un “modelo” (no el único) de estos procesos es Marcos Camacho (*Marcola*) líder del primer Comando Capital. Desde el lugar que mayor seguridad puede brindarle, la prisión, sorprende con afirmaciones que contradicen toda lógica tradicional: “...ahora estamos ricos con la multinacional de la droga” “...Ustedes tienen miedo de morir yo no... Mejor dicho, aquí en la cárcel ustedes no pueden entrar y matarme...estamos en el centro de lo insoluble mismo...” “...mis soldados son extrañas anomalías del desarrollo torcido de este país”. La insurgencia desbordada emergente.

Las razones por las que una nación “surge a la faz de la tierra” (sea esta plana o esférica)<sup>2</sup> se declaran o estatuyen taxativamente en el plexo constitucional como lo sintetiza el Preámbulo de 1853, sobreviviente a sucesivas reformas (inclusive la de 1994), que resalta la paz junto con otros 5 valores permanentes:

### UNIÓN-JUSTICIA-PAZ-DEFENSA-BIENESTAR-LIBERTAD<sup>3</sup>

Desde Westfalia a nuestros días recae en las entidades soberanas proporcionarse los medios para desenvolverse en ese *medio amniótico* que constituye el sistema mundo y en el que rigen preceptos de difícil cumplimiento dada la imposibilidad de imposición de dichas regulaciones de un modo taxativo. La paz fue la finalidad subyacente que guió tratados, acuerdos y entendimientos. Las guerras cesaban con la firma de un acuerdo que protocolizaba el “adiós a las armas”. Pero la paz admite otra definición como la opuesta a su contrario; la negación de la negación hegeliana. De suyo, la antípoda de la paz no es la guerra sino la violencia, habida cuenta que la paz jamás se ofrece en estado puro, como un ideal platónico, sino en gradientes; de un mismo modo, la antigua denominación de guerra tampoco admite hoy día una sola, clara y definitiva definición.

Un estado de semipleno conflicto, sucesor de las conflagraciones “duras” que sometieron a la humanidad del “Siglo de las Guerras” ha devenido en conflictos de hechura inasible, confusos e indefinibles. Mariano Bartolomé recurre a Stathis Kalyvas para caracterizar a las nuevas guerras civiles y a Mary Kaldor en la tipificación preponderante de su intraestatalidad, asimetría, subestatalidad, desterritorialización y “urbanidad”<sup>4</sup> de los actuales conflictos. Indefinidas por su duración o resultado son una expresión simbiótica con las alteraciones brindadas por una gobernanza fallida y propensión a expresiones criminales, violaciones al derecho y subsiguiente desprecio por toda norma: derecho humano o el de conflictos armados (DICA) sustentados por Ginebra desde 1949.

---

<sup>2</sup> NdA: La mención no es capciosa pues, si una “cofradía terraplanista” estuviera dispuesta a objetar lo científicamente confirmado, qué no podrían respaldar con el solo propósito de una auto-justificación inmanente en el terreno de lo social, lo político, etc.

<sup>3</sup> DE VEDIA, A. (1907). “Constitución Argentina. Coni. “...CONSTITUIR LA UNIÓN NACIONAL, AFIANZAR LA JUSTICIA, CONSOLIDAR LA PAZ INTERIOR, PROVEER A LA DEFENSA COMÚN, PROMOVER EL BIENESTAR GENERAL, Y ASEGURAR LOS BENEFICIOS DE LA LIBERTAD...”

<sup>4</sup> Kaldor, Mary (2007) “New & Old Wars” (Second Edition) Stanford University Press- NdA: “Las guerras se mudaron a las ciudades, al cliente”. Atribuible a G. Sullivan & Harper, desde la linealidad del mercado concentrador de oferentes e interesados, el producto “viaja” al cliente en la forma de dron o misil inteligente en un todo asimilable al modelo de mercadeo puerta a puerta que ofrece el nuevo paradigma del marketing digital...la guerra siguió el mismo derrotero.

La noción de resistencia basada en preceptos místicos antes que en valores patrióticos (era post-heroica) prevalecen sin concretar una victoria definitiva e incorporando calificativos advenedizos e insustanciales como la actual denominación de conflictos híbridos (multimodal y multinodal, esta última vinculada a sistemas de alerta temprana) a los que se deben sumar las “Guerras 3.0” o de Cuarta Generación y, completando el cuadro, los aportes chinos de “Guerra Irrestringida”.

Consecuentemente, la gestión de las “pases” a acordar, sobrevenidas de esta conflictividad, demandará de un mismo modo el concurso de actores y procesos impensados, inéditos y una apertura mental desafiante.

## POLÍTICA EXTERIOR Y POLÍTICA INTERNACIONAL

Al hablar de países, como Argentina, Venezuela, Costa Rica, Nicaragua, Bolivia o Brasil se remite indefectiblemente a la constelación de estados que, como todos, interdependen desde su condición soberana. El derecho internacional que intenta moderar las fricciones para una convivencia interestatal estable y armónica, fija en los principios de:

- Independencia de los estados (soberanía)
- libre determinación de los pueblos
- no injerencia en los asuntos internos
- derecho de autodeterminación de los pueblos
- no intervención

todo un andamiaje de normas de cumplimiento generalizado aceptado, al menos, conceptualmente.

Cuando nos referimos a Política Exterior lo hacemos a la concepción arquitectónica (aristotélica) propia de estadistas en una proyección hacia el futuro. Por el contrario, política internacional (con minúsculas) remite a una visión cortoplacista, interesada o especulativa. La primera es iluminada por la ética y la segunda por la administración.

La Diplomacia Argentina ha aportado una notable cuota de principios a ese caudal regulatorio merced a principios de aplicación internacional que iluminaron el camino de la convivencia y la paz internacionales. Doctrinas como la Calvo, Drago, Varela, la postura de Perez Esquivel y culminando en el propio Saavedra Lamas, han intentado hacer del mundo, un lugar más previsible y más pacífico. Al modelo sarmientino, sucesor del alberdiano sucedieron la postura más fuerte del ex Canciller E. Zeballos en 1914 y su crítica a la “diplomacia desarmada” (“los puntos cardinales»: La justicia, La disciplina y La dotación de naves y de materiales de guerra modernos...”)<sup>5</sup>. Sucesivas constantes del campo diplomático definidas por Gustavo Ferrari y Juan Carlos Puig<sup>6</sup> como las etapas de pacifismo, aislacionismo, afiliación a la esfera de influencia británica, moralismo, oposición a Estados Unidos, aislamiento respecto a América Latina, desmembramiento territorial, Europeísmo, etc. tapizaron el Siglo XX y caracterizaron un derrotero no siempre coherente.

A la belicosidad mundial que caracterizó los inicios del Siglo XX, la República Argentina antepuso sus posturas de la “neutralidad activa” y “la paz armada”; de este modo, concurrió a Europa siendo uno de los 42 países miembros iniciales de la Sociedad de las Naciones de lo cual se cumple un siglo de aquel intento malogrado de una paz europea con aspiraciones de expansión global, pero que encendió otra guerra, también mundial y aún más letal.

---

<sup>5</sup> Zeballos, Estanislao S. (1974) “Diplomacia desarmada” Editorial Universitaria de Buenos Aires. Pág. 1.

<sup>6</sup> Paradiso José, (1996) Silvia Ruth Jalabe (Compiladora) Capítulo: “El poder de la norma y la política del poder 1880-1916” CARI -. “POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA Y SUS PROTAGONISTAS 1880-1995” Editorial: Grupo Editor Latinoamericano. 400 páginas. Idioma: Español. ISBN: 950-694-446-6 Páginas 13 a 25.

El país de Saavedra, Belgrano, San Martín, Rosas y Urquiza, sostuvo posturas y debates en foros internacionales respaldando una filosofía desde mucho antes de las Conferencias Panamericanas y, permitiendo ello concluir, que la paz ha sido la finalidad de la diplomacia, aunque no su objetivo.

De un mismo modo, dos son las instituciones sobre las que recae, por antonomasia ese compromiso por la paz como bien irremplazable y su labor se despliega de modos diferentes aunque convergentes. La otra institución es la defensa.

La postura que adopta el país como tal es dictada por el gobierno, del signo que sea, atendiendo a los objetivos políticos que define. Normalmente contenidos en las expresiones más o menos análogas de discursos, conferencias y textos publicados, particularmente en redes sociales (últimamente).

Apelando nuevamente a M. Bartolomé “guerras eran las de antes” de lo que se desprende que la hechura de la paz del siglo XXI responde a otros criterios, paradigmas y estándares.

## POLÍTICA INTERNACIONAL ACTUAL DE LA ARGENTINA

La postura actual de la República Argentina desde 2016 ha sido orientada a un reposicionamiento en los espacios del Mercosur y Naciones Unidas sin eludir un diagnóstico de debilidad política y la evidencia de un déficit comercial<sup>7</sup> y fiscal significativo. De esta última se había alejado renunciando (2010) mediante el retiro de su candidatura a ocupar un asiento en su Consejo de Seguridad “hasta 2030”<sup>8</sup>. El aislamiento económico y político internacional de la Argentina fue evidente, incursionando en discusiones impensadas con países históricamente cercanos.<sup>9</sup>

En una segunda etapa, posterior a la administración Malcorra, se procuró “estabilizar e institucionalizar lo logrado **recreando confiabilidad**, racionalizando las principales variables de la economía (2017: “7 trimestres de crecimiento”)<sup>10</sup> aunque continuando la dependencia “del crédito externo”. La descripción del Canciller sobre el posicionamiento argentino inició con una reinterpretación del Mercosur y las alianzas regionales (26:16) pero enfatizó que es el mundo el escenario definitivo en el que se debe competir con bienes con valor agregado (Min 26:58). Marcó como “el momento en que recuperamos el sentido...y el lugar en el mundo” la oportunidad de la Cumbre del G20 en Buenos Aires (2018) (min 36:33) y que debería producir alimentos ya no para 40 millones sino “para 400 millones o el doble” [sic](min 28:54)

Es de destacar la preponderancia de inquietudes economicistas así como funciones vinculadas al comercio internacional e integración energética regional cuando, reciente y paradójicamente, el área de comercio internacional fuera revocada de la orgánica ministerial y reinstalada en la cartera de economía. Por otro lado y ante la consulta de la escasa participación nacional en misiones de paz, el canciller argentino (arrogándose atribuciones superministeriales) aludió a restricciones logísticas y presupuestarias (de la cartera de defensa?) desconociendo la contribución al mecanismo de Monitoreo y Verificación de los acuerdos de paz en Colombia, adjudicándolos a cascos Blancos. (min. 45:40).

Una vez más son los intereses económicos y no una ética integradora, una estrategia cooperativa global y (neo) funcionalista<sup>11</sup> la que guía la “personalidad” que define la proyección del

---

<sup>7</sup> Faurie, Jorge (2019) (Min 10:10) Conferencia del Canciller Jorge Faurie “La inserción de Argentina en el mundo: política internacional y promoción económica” en Círculo de Legisladores del Congreso Nacional fecha martes 12 de marzo de 2019. Subida por “Cascos Azules Radio” 56:18 minutos Disponible en [https://www.youtube.com/watch?v=i0DM3uo0e\\_I](https://www.youtube.com/watch?v=i0DM3uo0e_I) Consultada 20/03/2019 07:15 p.m.

<sup>8</sup> Faurie, Jorge (2019) *Ibidem* (Min 11:27).

<sup>9</sup> Faurie, Jorge *Ibidem* Min 08:06 a 08:26.

<sup>10</sup> Faurie, Jorge *Ibidem* Min 16:01

<sup>11</sup> Bartolomé, Mariano. (2006) “LA SEGURIDAD INTERNACIONAL POST 11S: contenidos, debates y tendencias” Editorial INSTITUTO DE PUBLICACIONES NAVALES. Colección ESTRATEGIA. Edición 2007. 368 páginas ISBN: 950-899-069-4. Pág 32.

país. Bastaría consignar que, al logro significativo de la diplomacia nacional de “sentar” al país a la mesa del G20, las 20 economías que representan el 80% del PBI (una vez más Pareto presente), Argentina no se corresponde, siquiera tangencialmente, con una ayuda o aporte equivalente a la Ayuda Oficial al Desarrollo de los países europeos del CAD (2017) “Comité de Ayuda al Desarrollo”<sup>12</sup>. Argentina no es hacia el exterior el reflejo de lo que es interiormente.

Una inevitable y saludable porosidad de las fronteras impide una estanqueidad que aisle y “necrose” a su comunidad del entorno internacional que la actualice y nutra, una suerte de homeostasis que perpetúe su sobrevivencia sin, por ello, alentar una permeabilidad que la haga “meca” de criminales y proscritos. La vigilia (vigilancia) y la prevención sistemática sin el debilitamiento tendencioso del “Principio de demarcación” resultará la contracara imprescindible.

Las intrusiones (de todo tipo) clandestinas o mal intencionadas alterarán su interioridad (su “dominio” en términos weberianos) deteriorando el modo de vivir “constituido”. Intrusiones que afectarán no solo el bienestar de sus habitantes sino su voluntad soberana. Este delicado balance que rige las relaciones interestatales podría ser adjudicado a la doctrina de Manú (India: SS XIII a IX a.c.), siendo no menos cierto que la ordenanza de Villers-Cotterêts del S XVII o el concurso denodado del cardenal Richelieu o del no menos inefable H. Kissinger. Las “Relaciones Internacionales” en el ejercicio diplomático observará el propósito de impedir la guerra y fomentar la paz.

De un mismo modo, ambas provienen del seno mismo del poder estatal pues “el diploma” que concede el soberano o *la carte* que otorgaba el privilegio de representar al supremo mandatario era conferido escrupulosamente a un consagrado destacado que adquiriría las potestades (plenipotencias) del monarca, mandatario o presidente. En prenda de reciprocidad, balance o equilibrio, las armadas, asimismo, enfundadas en sus uniformes identificatorios, intercambiaban su lugar de asiento en signo de acercamiento.

## LA IRRUPCIÓN DE LO NUEVO 1

### AL INICIO DEL SIGLO XX: EL ANARCO SINDICALISMO –REVOLUCIÓN DE 1905–

La paz, o tranquilidad en el orden, como definición más frecuente, fue sucesivamente alterada por emergentes insólitos y notorios para los cuales –normalmente– las instituciones jamás se han hallado en condiciones de plena prevención. Las herramientas, las que se crean para un propósito, surgen como consecuencia de un escollo o desviación (así percibida) a ser superado. Claro está que la condición primera de una acción para que sea exitosa deberá ser original. A la sorpresa sobreviene un consecuente contestatario que, a modo de causa, intervendrá para “normalizar” la “desviación” percibida (corregir el detectado error). El anarco sindicalismo constituyó, pues, esa vertiente filosófica novedosa proveniente de una Europa adherida “a los hatos” de los jóvenes inmigrantes junto a su expertise industrialista. Una mano de obra calificada que construyó el joven país.

Un fenómeno nuevo se anidaba en esa población trabajadora (que, como “tal” no existía, sino) a partir de su identificación de “clase” concebida e impuesta por el alambique marxista que irrumpía en el malogrado imperio zarista e irradiaba sus dictados a un mundo en ciernes de cambios inauditos. Constituía, pues, una novedosa “amenaza”, curiosa, sorprendente, diferente. Ciento nueve años más tarde, un hecho fortuito permitió “homenajear” el episodio del asesinato por bomba en el atentado contra Ramón L. Falcón que ponía fin a la vida del militar del ejército Jefe de la Policía Federal Argentina. El exacto día, pero 109 años más tarde (14 de noviembre de 1909/2019), en que el anarquista ucraniano Simón Radowsky perpetraba aquel doble crimen (dado que incluyó al secretario

---

<sup>12</sup> Surasky, Javier (2017) “La Cooperación Internacional en 2017: ¿Cumpliendo o adaptando compromisos?” Disponible en <http://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2018/09/a2018CooperacionPresentacion.pdf>  
Anuario en Relaciones Internacionales 2018 / (Publicación digital) ISSN: 1668-639X Consultado 23/03/2019 08:13 p.m.

del jefe policial, Juan Alberto Lartigau)); Anahí Esperanza Salcedo “autopercibida” también anarquista pero del tercer milenio, fallaba en un intento de atentado con bomba en la tumba centenaria de Recoleta.

Sin duda, la “solución apreciada” para enfrentar aquellas novedosas agresiones de manifestación “interna pero externa” en su origen, adoptada para “conjurar las (consideradas) “nuevas amenazas”” una adaptación improvisada de simple yuxtaposición de jurisdicciones administrativas del estado que no podía arrojar resultados exitosos. Otras desafortunadas decisiones sobrevinieron cuando se decidiera conjurar otras expresiones internas como las llamadas “Semana Roja” (1909) y la “Semana Trágica” de 1919 con epicentro en los Talleres Vasena y sus luctuosas consecuencias en el prestigio de los uniformados argentinos. Téngase en cuenta que fue la decisión del Presidente José Figueroa Alcorta la de decretar el estado de sitio como consecuencia de la revolución radical de 1905 quien decidiera, además, la designación del malogrado coronel del ejército terrestre para conducir el poder de policía nacional. Eran tiempos en que la conflictividad se “mudaba” al interior de los estados...para no irse nunca más.

## LA IRRUPCIÓN DE LO NUEVO 2

### FINES DEL SIGLO XX. MASACRE DE WACO

En las afueras de Waco, Texas (EEUU), una secta religiosa fanática identificada como “Los davidianos” (Diferente a la rama adventista del 7º día), liderada (o sometida) por David Koresh (de 33 años) ocupaba el complejo de Mount Carmel Center resistiendo el asedio de las Fuerzas Federales que intentaron durante casi dos meses deponer su actitud.

Fanatismo o deseo de inmolación llevaron a contrariar toda indicación de las autoridades legales para cesar esa actitud hostil respaldada con armamento de gran calibre. La sociedad sorprendida.

El asedio, cerco y asalto final se desarrolló entre el 28 de febrero y el 19 de abril de 1993, totalizando 51 días de vigilia de armas.

Superadas todas las “herramientas” por entonces disponibles para enfrentar situaciones de esta índole: bomberos, FBI, policías locales y ATF (Agencia de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos) fuerzas vivas, se recurrió...una vez más, a la adaptación de las herramientas disponibles.

Impedido el empleo de fuerzas militares por la “Posse Comitatus Act”, la ley federal de 1878, que fija restricciones al Gobierno Federal para el “uso de militares como fuerzas del orden”, no se demoró demasiado en “adecuar” tanques pesados de combate (60 Tons) para intervenir en la solución de la disputa.

En la imagen que acompaña al texto puede apreciarse un tanque (por entonces de nueva generación) Abrams en cuyo lateral de la torre muestra tu “pertenencia”: “FBI”<sup>13</sup>, la “policía federal estadounidense”.

Familias enteras encontraron la muerte, incluyendo jóvenes matrimonios con sus hijos pequeños arrojando un saldo de 76 fallecidos de los



<sup>13</sup> History Channel “La tragedia de Waco, el error más grave del FBI – Documental”. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=vhKmRtBfxjo> Minuto 2:52 de 4:58.

85 autosegregados, familias consumidas por un fuego que al día de la fecha no se ha podido adjudicar a ninguna de las partes.

Los ejemplos podrían sucederse hasta el infinito, pero el propósito perseguido es mostrar la dramática, patética y sombría improvisación con la que se enfrentan las instituciones dedicadas a estos menesteres cuando su cultura organizacional, apegada a criterios, liturgias y preceptos atávicos fueron irremediablemente superados. Del estudio de estas públicas “reglas de actuación o desempeño” (o reglas de empeñamiento se diría hoy) que son tan puntillosa y celosamente conocidas por letrados avezados en la defensa de victimarios criminales inclusive perpetrados por impúberes sobre los que no pueden ceñirse efectos jurídicos ulteriores. (Hecha la ley hecha la trampa)

Los hechos se adelantaron siempre a las previsiones, desnudando la carencia de una ciencia polemológica o una indagación prospectiva rigurosa, una prognosis estricta (estudios de futuro) que permitiera alertar respecto a tendencias en estratagemas, modalidades o ardidés criminales cada vez más cercanos a los bélicos. Los estrategas, y en mayor medida los estadistas, quedaron a merced de la tecnología actualizando la queja de Don Morelli a A. Toffler:

*“¿El más grave problema militar norteamericano? Permitir que la tecnología determine la estrategia en vez de que sea la estrategia la que fije la tecnología”<sup>14</sup>*

Estamos desarmados de prevención, de anticipación, de “fuerza mental”.

## TIEMPO DE UNICORNIOS

Esta eterna sorpresa estratégica que sufren los decisores gubernamentales reconoce un antecedente; en el año 2010 Nassim Taleb publicaba su libro “Cisne Negro”<sup>15</sup> como una suerte de Principio de Pareto extendido, sofisticado e inexplicable (y por lo tanto paradójico, contrariante e incómodo)... para muchos: malamente inadmisibles. La emergencia de lo inexplicable.

Pero lejos de atenuarse, esta tendencia se ha agudizado: en la segunda década del tercer milenio transitamos tiempos de “unicornios”.

Los hechos nos siguen sorprendiendo y pese a ello cierta pereza intelectual nos lleva a creer que los problemas (y su expresión más intensa) los conflictos, se aparecerán asimilables a lo ya conocido (reconocibles). Lo raro, lo impactante y lo atípico nos descoloca y para peor, ***el razonamiento nos protege*** “acomodando” las percepciones a nuestras experiencias, prevenciones y valores. Las cosas son lo que somos diría Deepak Chopra adjudicando al principio científico, por el cual la naturaleza detesta el vacío, así como nuestro intelecto abomina la incertidumbre. Pero cada imperio tuvo su colapso y a cada potencia le llega su Vietnam: las previsiones, nunca fueron completas.

Aileen Lee acuñó la definición de “unicornios” en noviembre de 2013 para definir a aquellos emprendimientos privados que experimentan un crecimiento explosivo, inusitado, exponencial. Se trata de tecnologías disruptivas, que aniquilan paradigmas totemizados, institucionalizados como lo hace la denominada “uberización” de la empresa que lleva a confesar al ex CEO de Mercedes Benz, Dieter Zetsche, que le teme “más a Google, Apple y Tesla<sup>16</sup> que a Toyota” o Ford como competidores en su rubro automotriz.

---

<sup>14</sup> Toffler, Alvin y Heidi. (1994) “Las Guerras del Futuro”, Traducción de Guillermo Solana Alonso. Plaza y Janes, Madrid. Pág. 25.

<sup>15</sup> Taleb, Nassim Nicholas (2013) “El cisne negro” Paidós. ISBN 9789501210347 592 páginas.

<sup>16</sup> Diario 26. “El CEO de Mercedes, un visionario: así describía hace un año los inventos del futuro”. Artículo del Jueves 26 de julio de 2018 <http://www.diario26.com/254322--el-ceo-de-mercedes-un-visionario-asi-describia-hace-un-ano-los-inventos-del-futuro>.

Hay cerca de 300 de estas empresas en el mundo; la mayoría en China, Estados Unidos e India (en ese orden) tasables en más de mil millones de dólares sus ganancias. No cotizan en bolsa, irrumpen con tecnologías diferenciadas que “desarman” los nichos tradicionales de negocios. Sus valores son inmateriales, esta tendencia hacia la sublimación de sus activos, las hace prevalecer ante segmentos indisputados en el pasado. Estamos en presencia de la desmaterialización del capital.

Mc. Donald’s, BK o KFC nunca dejaron de ser un conjunto de normas a las que se avienen con fervor casi religioso sus empleados... y clientes. En breve, la propiedad de los automóviles, será un lujo reservado solo a coleccionistas y nostálgicos. Como lo es hoy la accesibilidad a bicicletas en las ciudades, las empresas de taxis y de hoteles que encabezan los rankings no cuentan con taxis...ni poseen hoteles.

De lo planteado surge como una constante la predisposición anacrónica a apelar al herramental disponible para hacer frente a las situaciones que nos desbordan.

Recientemente hemos contemplado cómo lo impensable se produce. Desde una base que perteneciera a la Fuerza Aérea de los Estados Unidos (la más poderosa del orbe), un millonario sudafricano lanza cargas a la estratósfera iniciando la era de la privatización de los vuelos espaciales.

## URGE LA REFUNCIONALIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES

Una convivencia no susceptible a alteraciones intempestivas, signada por la tranquilidad y un mínimo orden, asimilable como esa paz descrita en el inicio de este artículo debe ser garantizada, convenida y convenientemente monitoreada por la institución madre que cobije a sus súbditos: el estado. Claro está que, ante la incapacidad en brindarla, el ciudadano “convendrá” (contratará) sistemas que sí se la garanticen.

El corrimiento a sistemas privados de seguridad, salud, vivienda (housing) y pasividad (seguridad social) evidencian el desencanto hacia la otrora todopoderosa estatalidad dominante.

Según Rama (2017), la universidad pública en América Latina ha reducido su protagonismo en los últimos 25 años respecto del sector privado. De un 62,2% de la matrícula en 1994, en 2010 alcanzaba solo un 39,77%. Lo dramático es la constatación que el punto de cruce (50%) se produjo en 2005 (49,7% contra 50,3% respectivamente) evidenciando el aceleramiento de esta tendencia.<sup>17</sup>

En la esfera de la salud y circunscripto al caso particular de Argentina, los guarismos que ofrecen los estudios no difieren significativamente. Según Belló-Becerril-Monteko, considerando el sistema de salud de Argentina<sup>18</sup> el porcentaje de gasto público en salud respecto al privado revirtió de un 59,8% en 1995 a un 49,8% debiendo reconocerse un punto de cruce (50,7% y 49,3% respectivamente) en 2007, confirmando la tendencia observada en educación.

La seguridad, otro tanto; solo en la República Argentina para el año 2005 la “Fuerza” de agentes de seguridad privada en la provincia de Buenos Aires y CABA superaban los 50.500<sup>19</sup>: un número equiparable a los efectivos del ejército para todo el país.

---

<sup>17</sup> Claudio Rama (2017) La nueva fase de la universidad privada en América Latina, Buenos Aires. Consultado 16/03/2019 09:50:55 p.m. Disponible en: <https://www.teseopress.com/lanuevafasedelauniversidadprivadaenamlat> ISBN del libro impreso 9789877231519. Copyright 2017.

<sup>18</sup> Belló, Mariana y Becerril-Monteko, Víctor (2011). Artículo de revisión “Sistema de salud de Argentina”. Universidad del Caribe. Cancún, Quintana, Roo, México. Instituto Nacional de Salud Pública. Cuernavaca, Morelos, México. Versión impresa ISSN 0036-3634. Disponible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0036-36342011000800006](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342011000800006) Consultado 16/03/2019 09:50:55 p.m. Salud pública Méx vol.53 supl.2 Cuernavaca Subido ene. 2011

<sup>19</sup> Cundins, E. (2006) “La empresa y la ciencia militar”, 257.

Un estado, la institución madre a la cual hemos decidido “someternos” para que nos alimente, proteja y eduque, al menos subsidiariamente, responde a una racionalidad tácita, basada en compromisos y convenciones que sostiene la matriz de una sociedad a partir de un “pacto”. La ley como institución, su majestad y magisterio: ¿Qué valor podría tener sin el imperio de un subsistema que la efectivice?, demanda una institución que la complemente.

## DUALIDAD INTEGRADORA (OPOSICIÓN COMPLEMENTARIA)

El cartel indicador que sugiere en avenidas y rutas el uso del cinturón de seguridad advierte que será el poder de policía el que constatará su debido uso y, eventualmente reprimirá su incumplimiento. A modo de ejemplo, el valor JUSTICIA supone, pues, la existencia de una institución insigne que ajena a los avatares del devenir cotidiano y de los asuntos de gobierno se “aleja” del cuadro circunstancial de sus ocasionales actores y, sin favoritismos ni afinidades mundanas, ciega (como se representa a la diosa Temis) “distribuya” impotencias (castigos) como la privación de la libertad, cargas monetarias (multas o puniciones), labores comunitarias como la probation, etc.

Sea Diké, Isis o Temis, en todas ellas se la re-presenta de ojos tapados, con balanza o libro de leyes pero en todas, con la espada que constituye la fase ejecutiva final de llevar a acto designios de equidad compulsivos. Despojar a unos de bienes en beneficio de otros para un reparto<sup>20</sup> (en el sentido dado por W. Goldsmischdt) en “adecuada” arbitrariedad: es justicia. Un fallo equitativo suele ser aquel que es igualmente reprobado por las partes pues no conforma las expectativas de los interesados.

¿Qué sería de la vertiente erudita sin su “brazo” ejecutor para proveer justicia? ¿Cómo sería una sentencia sin verdugo, ni custodios, ni consignas que vigilen, ni poder correccional, carcelario o penitenciario? ¿Quién completaría el cuadro de condena privativa de libertad sin un servicio de guardiacárceles adusto, insobornable, efectivo y probo? ¿Qué valor podrían tener los magistrados sin el concurso efectivo de la acción ejecutiva de la “aprehensión” del sospechoso, la indagación preliminar del instructor actuante en la escena del delito, la convocatoria del testigo, el acompañamiento y protección al arrepentido/colaborador (quien ajusta el casco para proteger al detenido)? En fin, sin la contrapartida complementaria de un par que integra la matriz en plenitud de la justicia. El dictado de una sentencia pone en marcha todo un otro sistema que la efectivice. Cuando el Presidente (de la Asamblea) Guaidó volvió a Maiquetía a principios de marzo de 2019 no lo esperaba el Presidente Maduro en el cubículo de migraciones.

Pero esta simplificación del imperio del derecho no es fácilmente extensiva a las normas internacionales, no refleja cabalmente la profunda complejidad de las relaciones internacionales.

Con la debida salvedad del trabajo de Luis Salazar Mejiá<sup>21</sup> la imprescindible complementariedad de un par institucional. Así, lo diplomático y lo militar constituyen una dualidad inescindible que define la epidermis de un país que interactúa e interdepende de los restantes.

Una dualidad heterogénea, combinada e indivisible en su efectividad. Analogías proporcionadas por la física y la química confirman, elípticamente, matrices de desempeño cuya eficiencia proviene, justamente, de su diversidad de origen y no de su semejanza. Este amalgamamiento favoreció el lucimiento de la diplomacia argentina en los campos de Villamontes en el siglo pasado:

---

<sup>20</sup> Goldschmidt, Werner. (1985). Introducción filosófica al derecho: la teoría trialista del mundo jurídico y sus horizontes. Depalma. Sexta edición Buenos Aires. 665 páginas.

<sup>21</sup> Salazar Mejía, Luis Alberto Salazar (2010) “EL DUALISMO DE OPOSICIÓN COMPLEMENTARIA EN LA COSMOLOGIA Y LA MUSICA ANDINA” Elena Espinal Ecología del porvenir: Una mirada ontológica para el diseño del futuro (Juvenal) Subido DOMINGO, 24 DE OCTUBRE DE 2010. Disponible en <http://folcloremusicalperuano.blogspot.com/2010/10/el-dualismo-de-posicion-complementaria.html> Consultado 24/03/2019 12:20 a.m.



*“...la Doctrina acuñada por Saavedra Lamas del “No reconocimiento de los territorios obtenidos por la fuerza” y concretado con la fuerza de la norma internacional debía ser implementada en el terreno, en la misma arena donde se desarrollaban las hostilidades. Fue así que el 14 de junio de 1935 arriba a Villamontes en el Teatro de las Operaciones la “Comisión Militar Neutral”<sup>22</sup>.*

Fue la diplomacia pero también fue “lo militar” en el terreno lo que concretó la deseada paz entre Bolivia y Paraguay.

La construcción de paz y de las interacciones que apelan a la cercanía, el entendimiento y la solución pacífica de desencuentros, reales o percibidos, es la atribución del diplomático. Pero esto poco o nada podría ser si sus extremidades ejecutoras no concluyeran en hechos lo firmado en las tablas. Los cubículos de migraciones requerirán de agentes que concreten los mandatos y directivas emanadas en documentos de cumplimiento taxativo. La identificación de contrabandistas, indocumentados o condenados requerirá el uso de la fuerza pública, aquella que le es concedida, convenientemente, a oficiales que guardan la ley y cuya identificación, merced al uniforme, y las calificaciones de un expertise les permita gestionar esa violencia atenuada, morigerada por procedimientos y normas explícitas y rigurosas.

La miopía en que las políticas vernáculos enfrentan sus problemas suelen embarcarlas en problemas mayores. Las soluciones del presente suelen ser los problemas del futuro.

La diferencia entre políticos y estadistas es la proyección de sus visiones: los estadistas planifican para el largo plazo. La condición de República como sistema cerrado soberano supone la identificación de un conglomerado que persigue un fin en sí mismo: “el proyecto sugestivo de vida en común” ortegano. La república platónica, la democracia ateniense, el estado autocrático de Luis XIV impone la inmanencia de sus propósitos, esa diferenciación somete a los estados a cotejarse, a convivir, a medirse con sus pares y esa paridad culmina comúnmente en intereses de un mercado global finito en recursos aunque infinito en aspiraciones.

El mantenimiento de un estatus inalterable que permita un relacionamiento que no sea interrumpido es el fin de los subsistemas que acuden en la interacción con el medio internacional. Así, diplomacia y defensa constituyen las dos primeras herramientas que deben articular ese relacionamiento con el resto del mundo y en segunda instancia, la economía. No obstante, la decisión de haber retrotraído el comercio internacional de la esfera de la cancillería supone un retroceso en los mecanismos de interacción con ese medio internacional, el sistema mundial al que alude Wallerstein. Las soluciones que el bienestar de las sociedades demandan sometidas al aceleramiento de cambios vertiginosos configuran paradigmas resolutivos que exigen a los gobiernos decisiones cuyo éxito quedan alterados por criterios electoralistas de muy difícil armado en las repúblicas occidentales.

Este “bastión” de libertades definidas en los plexos constitucionales podría ser desglosado en las “áreas de atención” en los que se desenvuelve la gestión gubernativa. El CUADRO CONCEPTUAL que acompaña, ofrece las áreas (valores inmutables) prevalentes emanadas de la Constitución Nacional y su correspondiente atención por los Ministerios establecidos.

Acorde a la LEY DE MINISTERIOS 22.520 y según Decreto 13/2015 del 10 de diciembre de 2015 se constituyeron 20 carteras:

---

<sup>22</sup> Cundins, Eduardo (2016) Tesis inédita.

	UNIÓN	JUSTICIA	PAZ	DEFENSA	BIENESTAR	LIBERTAD
Jefatura de Gabinete de Ministros	*	*		*	*	*
Del Interior, Obras Públicas y Vivienda <sup>(1)</sup>	*					
De Relaciones Exteriores y Culto <sup>(1)</sup>						
De Defensa <sup>(1)</sup>				*		
De Hacienda y Finanzas Públicas <sup>(2)</sup>					*	
De Producción <sup>(2)</sup>						
De Agroindustria					*	
De Turismo					*	
De Transporte					*	
De Justicia y Derechos Humanos <sup>(1)</sup>		*				*
De Seguridad <sup>(1)</sup>		*				
De Trabajo <sup>(2)</sup> , Empleo y Seguridad Social					*	
De Desarrollo Social <sup>(2)</sup>					*	
De Salud <sup>(2)</sup>					*	
De Educación <sup>(2)</sup> y Deportes					*	
De Ciencia, Tecnología <sup>(2)</sup> e Innovación Productiva				*	*	
De Cultura <sup>(2)</sup>					*	
De Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable					*	
De Modernización					*	
De Energía y Minería				*		
De Comunicaciones	*					
	3	3		4	13	2

(1) Carteras creadas según DECRETO 438/92 del 12 de marzo de 1992 de acuerdo a la Ley 22.520 en número de 10. Ministros Secretarios.

(2) Ministerio existente pero subsumido en otro

Una profunda apatía y falta de creatividad sumado a aversión al riesgo invade las fibras de los hacedores y a los líderes nacionales sudamericanos.

Todo resulta ser tan confuso y extraño, tan deprimente y anodino que no faltará el momento de ser indulgentes y “dar la derecha” a un expresidente que baticinó que se podría estar en Japón en hora y media desde Córdoba en vuelo estratosférico<sup>23</sup>.

Simultáneamente el Comandante en jefe del Ejército Uruguayo, Guido Manini Ríos dimite por su desacuerdo con el envío a prisión de un suboficial septuagenario por un hecho excarcelable cometido 4 décadas antes. Un nuevo partido político (Cabildo Abierto<sup>24</sup>) ve con simpatía una posible postulación, inclusive en el mayoritario Partido Colorado de su filiación.

<sup>23</sup> Musk, Elon Publicado el 28 sep. 2017 “Elon Musk Rocket brings you from New York to London in 29 minutes (T: 1:58) URL: [https://youtu.be/tthcc\\_Zhn-s](https://youtu.be/tthcc_Zhn-s). Ampliando: fue en marzo de 1996 en Tartagal (Salta). Para ser exactos, Musk advierte que en todos los casos, el viaje entre dos puntos del planeta llevaría menos de 60 minutos.

<sup>24</sup> Barrios, César Barrios INFOBAE “El Bolsonaro uruguayo” Subido 12 de marzo de 2019. Disponible <https://www.infobae.com/america/america-latina/2019/03/12/quien-es-guido-manini-rios-el-bolsonaro-uruguayo-al-que-tabare-vazquez-ceso-como-jefe-del-ejercito/>

“No hay ruido de sables, no hay absolutamente nada parecido”. Con esa frase, cargada de significados en la historia castrense chilena, el comandante en jefe del Ejército, general Ricardo Martínez, explicó hoy sus polémicos dichos, filtrados hace una semana en un audio, ante la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados, en Valparaíso.

## CONCLUSIONES

La interpretación de “opciones militares” en Sudamérica con la “hechura” de acciones punitivas y violentas constituye una gravosa vuelta a un pasado superado que habla del fracaso de su clase política. Es la torpeza o la pereza de recurrir a una paleta con colores rancios.

Argentina ha “estelarizado” (palabras de Edmond Mulet<sup>25</sup>) en su participación en procesos de paz inéditos así como complejos y desafiantes como los es Colombia y, más recientemente Mozambique.

Por expreso pedido del presidente mozambiqueño Filipe Nyusi, el mismo general (Javier Perez Aquino) que encabezara el colectivo de MILITARES ESPECIALISTAS INTERNACIONALES que se constituyeron en la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia fue requerido para encabezar el proceso de desarme, desmovilización y reinserción de la guerrilla (RENAMO).

El novedoso andamiaje y el inusitado léxico plagado de neologismos para superar las divergencias y pruritos de tan sensible construcción habla de por sí del grado de creatividad disponible por un agregado (burbuja cultural) prejuizado por su dureza, obviedad y crueldad.

Los recientes “experimentos pacificadores” en Colombia y Mozambique, han constituido una inédita iniciativa en pos de la estabilidad demandada por territorios asolados por luchas intestinas de origen remoto: la década del 60 del siglo pasado. Un mismo origen de muchas sórdidas conflagraciones que aún persisten en la profundidad del tejido social sudamericano. Adjudicable al diplomático guatemalteco Edmond Mulet, sucesor de Susana Malcorra como Jefe de Gabinete de la Secretaría General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 2015 la “injerencia” de un sistema internacional de expertos (militares<sup>26</sup>) que debían ataviarse de civil para atenuar los efectos no deseados de “entregar las armas” (de allí que se acuñó el término “dejación”) a personal uniformado en alusión a una rendición sino a un proceso mucho más complejo.



Guatemala es un país que desde diciembre de 2006 cuenta con una comisión: CICIG (Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala) como órgano independiente de carácter internacional cuyo objetivo es apoyar al Ministerio Público, la Policía Nacional Civil y a otras instituciones del Estado investigando la existencia de cuerpos ilegales de seguridad así como corrupción y aparatos o estructuras clandestinas alejadas del control gubernamental. En esta organización la República Argentina viene aportando no menos de nueve efectivos de la Gendarmería Nacional Argentina

<sup>25</sup> Mulet, Edmond (2015) Videconferencia Programa N° 649 de “Cascos Azules. Argentinos por el mundo en misión de paz” emitido el 15 de febrero de 2016. Disponible <http://www.cascosazules.com.ar/programa.aspx?Id=600>

<sup>26</sup> NdA: Resulta significativo destacar los pormenores de una videoconferencia (abierta al periodismo) llevada a cabo en el CINU- Recoleta de Buenos Aires en la que el expositor Edmond Mulet, por entonces Secretario General Adjunto para Operaciones de Paz de las Naciones Unidas anticipaba el despliegue de una misión “no militar” bajo los auspicios de las NNUU en un país en el que las instituciones republicanas se hallaban en pleno ejercicio de sus atribuciones. Recuerdo que la noticia SORPRENDÍA pero a la vez impactaba gratamente porque el llamamiento estaba deliberadamente orientado a una participación “rutilante” de Argentina. De hecho, el contingente mayoritario de la misión en Colombia y la mayor autoridad militar fue de Argentina.

compartiendo el rol de país contribuyente junto con otros 15: Alemania, Canadá, Chile, Colombia, España, Estados Unidos, Francia, Italia, Noruega, Países Bajos, Perú, Suecia, Suiza, *Unión Europea* y Uruguay. Esta auditoría convenida por las Naciones Unidas y el gobierno guatemalteco otorga las garantías de transparencia propiciada por una veeduría internacional.

Para finalizar, una vez más se puede confirmar que, la política exterior argentina intrusa las áreas de labor de carteras pares, sobreactuando un rol propio de un superministerio. Se autopercebe detentora de una conducción de las relaciones exteriores argentinas con impronta preponderantemente económica lo cual, indefectiblemente, redundaba en una interpretación del ambiente internacional reducido a mercados y, con ello, motorizando el interés económico, financiero (finalmente lucrativo) en su relacionamiento por sobre el interés filantrópico. Esta postura se da de bruce con las banderas del derecho Internacional de los derechos humanos sustentadas desde larga data y por las cuales el acercamiento con países pauperizados no podría de manera alguna producirse por la imposibilidad de intercambios favorables pues no tendría interés (lucrativo) alguno, dejándolos librados a su suerte.

La preocupación por un sistema internacional estable tampoco es procurado renunciando (como lo fuera en su debido momento) a formar parte de la mesa principal de la ONU que es su Consejo de Seguridad desconociendo que la razón primigenia del organismo internacional ha sido y es el de la “paz y la seguridad internacionales” como valor imprescindible para el desarrollo y el bienestar de los pueblos.

La tentación de una vuelta a un pasado de “intervenciones” violentas extra e intraestado constituye un grave retroceso de la gran política que debe conducir los destinos de los pueblos.

Un sistema internacional de especialistas (como se los suele calificar a los Observadores Militares en áreas de misión ONU) monitoreando, observando e informando al que no se debería llamar “fuerza” por las implicancias peyorativas que tal denominación trae aparejado, como fue el caso de la República Argentina durante la gestión de la familia Kirchner durante la cual la sola expresión de la palabra “hipótesis” constituía toda una apostasía pues era indefectiblemente asociada a la palabra “guerra” la cual debía ser eliminada de un vocabulario artificioso y mendaz. El propio ministro de la defensa nacional expresó en respuesta al jefe conjunto en oportunidad de un discurso que “Ninguna guerra es buena” (10 de septiembre de 2014). De un mismo modo la palabra “fuerza”, cuando todo éste léxico era detentado por la conducción política partidocrática, tal denominación fue reemplazada por su acepción calificativa: “Cuando un país se junta, hay fuerza” (slogan difundido en su gestión).

Las misiones de paz dejaron de ser “militares” para ser trinitarias y cuya heterogeneidad y complejidad inauditas procura aliviar “del flagelo de conflictos” territorios cruzados por luchas inexplicables. En efecto las ramas militar, policial y civil (esta última prioritaria: Naciones Unidas es “Sociedad Civil”) deben afrontar en mucha mayor medida la responsabilidad de proteger a ciudadanos amenazados por facciones beligerantes. Esta conocida R2P (Responsability to Protect) aun en pleno debate y sin respuestas únicas, surgió como consecuencias a las graves violaciones al derecho internacional humanitario, los derechos humanos, la posibilidad de comisión de genocidio u otras atrocidades masivas como en Somalia, mucho antes en Rwanda y a través de resoluciones del Consejo de Seguridad como la 1572 de 2004 sobre el caso Costa de Marfil o la 1795 sobre Libia. La porosidad de la soberanía en el tercer milenio queda a merced, pues, del derecho internacional respecto al valor de la vida humana. Esta nueva generación de misiones, denominadas por Su Santidad Francisco como “Misiones Humanitarias de Paz y Reconciliación”, en oportunidad de su disertación a la Asamblea General (25 de septiembre de 2015) procuran algo más intangible que “entrar a sangre y fuego”, es generar las condiciones de un postconflicto en el que se celebre una paz que merezca ser vivida y en el que todos los esfuerzos de la entidades soberanas deben tributar en pos de esta finalidad.

Contribuir a la paz del mundo es contribuir a la paz de la República Argentina.

## CHINA - SUS INTERESES MARÍTIMOS Y SU INTERRELACIÓN CON ARGENTINA \*

### RESUMEN

El crecimiento evidenciado por China desde fines del siglo pasado, que se sigue proyectando en el presente, ha llevado a este país a convertirse en la segunda potencia mundial. Ello ha puesto de manifiesto una política expansionista en todos los campos en los que interactúa con otros actores internacionales. Las necesidades propias de su comercio han requerido de una presencia activa en las vías de comunicación marítima y en la explotación de recursos del mar. Dado que sus Fuerzas Armadas son un factor importante en el desarrollo del país, la Armada china ha ido participando más activamente en todos los mares del mundo en pos de la salvaguarda de los objetivos nacionales.

En algunos casos, los intereses marítimos de ese país interfieren con los argentinos, por lo que se vislumbran eventuales conflictos que es imprescindible analizar y prevenir.

### ABSTRACT

The growth showed by China since the end of the last century, that is still reflected nowadays, has led this country to become the second world power. This has revealed an expansionary policy in all the fields in which China interacts with other international actors. Their trading needs have required an active role in the maritime communication routes and in the exploitation of many resources of the sea. Since China Armed Forces are an important factor in the development of the country, its Navy has been taking a more active involvement in the world's seas with the aim of safeguarding national targets.

Their maritime interests, in some cases, interfere with those of Argentina, predicting potential conflicts that must be analyzed and anticipated.

### INTRODUCCIÓN

Para tratar de entender la dimensión de la República Popular China en el contexto internacional, debemos tener en cuenta que su extenso territorio es el tercero en magnitud en el mundo con casi 9,5 millones de Km<sup>2</sup> y el primero en población con ceca de 1.400 millones de habitantes. Es la segunda economía en el mundo por volumen de PBI, siendo el mayor importador y exportador de bienes con una participación del 22% del comercio mundial y el primero en consumo de energía. Sus Fuerzas Armadas actuales fueron constituidas en 1949 y posee el segundo presupuesto de defensa a nivel mundial detrás de los Estados Unidos, aproximadamente unos 250.000 millones de dólares (2% de su PBI), con un total de 2,3 millones de militares y con capacidad nuclear.

Todo ello lo posiciona, desde el punto de vista geopolítico, como un actor trascendente en la interacción entre pares y en la toma de decisiones en las relaciones internacionales, que se ve ratificado por su pertenencia como miembro permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU.

Su sistema político a fines del siglo XIX era cuasi feudal, coexistiendo un Emperador con caudillos locales y otorgando facilidades portuarias y aduaneras a potencias occidentales y al Japón. La creación de la República en 1911 no mejoró su situación y se agravó aún más con el inicio de una guerra civil, a la que se suma la ocupación japonesa antes de la Segunda Guerra Mundial. Japón además cercenó parte de su territorio creando el Imperio de Manchukuo (conocido mundialmente como Manchuria).

Finalizada la Segunda Guerra Mundial y luego de la expulsión de las tropas japonesas, se reaviva la guerra civil entre dos líderes, Mao Zedong y Chaing Kai-shek, el primero con el apoyo de la Unión Soviética y el segundo por parte de los Estados Unidos. Este conflicto finaliza en 1949, cuando

---

\* Autores: Almirante (RE) Daniel Alberto Enrique Martin, Contralmirante (RE) Juan Carlos Galli y Contralmirante (RE) Rafael Luis Sgueglia.

los nacionalistas chinos abandonan la China Continental y se fortalecen en la isla de Taiwan. Situación que aún persiste, siendo todavía éste, un conflicto abierto.

A partir de ese momento China inicia su consolidación como potencia regional. En el plano militar participa en la ocupación del Tibet, territorio que considera propio, y en la Guerra de Corea. En ambos conflictos en forma activa y con el apoyo político de la Unión Soviética.

La toma del poder del gobierno chino por parte de Mao Zedong inicialmente se orienta a tratar de mejorar la situación económica de su población, inicialmente las tierras fueron redistribuidas tras ser expropiadas a terratenientes y entregadas a los campesinos para que las cultivaran. Se iniciaron además grandes proyectos de industrialización y la construcción de las infraestructuras para facilitar los cambios económicos y sociales que se quería llevar a cabo.

Posteriormente en 1966, lanzó la controvertida y cuestionada “Gran Revolución Cultural Proletaria”, que fue una campaña de masas mediante la cual buscó impulsar el camino hacia el socialismo, dirigida contra altos cargos del partido comunista e intelectuales, a los que Mao y sus seguidores acusaron de traicionar los ideales revolucionarios.

Estas acciones precedieron a una serie de períodos en los cuales, con un férreo control estatal, se produjo con el tiempo una apertura moderada y progresiva a la economía mundial que llevó a China hasta hace poco, a tener una tasa de crecimiento que orillaba el 11% anual.

En la medida que avanzaba la década de los sesenta, el gobierno chino fue obteniendo autonomía política de su aliado comunista y consiguiendo una mayor participación en el concierto del resto de los países del mundo. Para lograr este cometido se apoyó en desarrollos propios en temas sensibles como la energía atómica y espacial.

Sin embargo, no es posible afirmar que el comunismo sea el vínculo de adhesión de China a terceros países. De hecho no dudó en usar su fuerza militar para dirimir diferencias con Vietnam, años después que este país finalizara su guerra con Estados Unidos, pese al apoyo que le diera en su momento en ese conflicto.

Podemos decir que no es sino hasta fines del siglo XX que China buscó consolidarse interna y regionalmente, pero recién a partir de este nuevo siglo, inició una consistente actitud de presencia global. Apuntalado este proceder en un axioma que manifiesta que “donde hay un chino ahí está China”, su inmigración obedece a una clara política y es creciente la participación de inversores chinos en todos los rubros de la economía<sup>1</sup>. Se calcula que actualmente hay 1,3 millones de chinos residiendo en el extranjero.

De tal manera que no debe soslayarse que China se presente hoy como una potencia de primer orden, con políticas expansionistas y dispute la supremacía en función de sus intereses en todos los campos y más allá de sus fronteras, incluidos el continente americano y la Antártida.

## CHINA HOY

Según algunos analistas, en las relaciones interestatales las potencias tratan de ejercer principalmente su poder en lo que cada uno de ellos cree que es su “área de influencia”, evitando la injerencia de otros actores que interfieran en su accionar. Este sería el caso del Mar de la China donde con diversos actos este país ha tratado de demostrar a la comunidad internacional, en particular a los países del sudeste asiático y a Estados Unidos, que no aceptará su intromisión en sus decisiones muchas veces unilaterales y sin consenso. Como ejemplo vale el caso de la instalación de islas artificiales en

---

<sup>1</sup> Seminario Asociación estratégica Argentina-China. Empresas, inversiones y visión de futuro. CARI, 26 de marzo de 2019.

dicho Mar, que si bien no serían válidas según lo establecido por el Derecho del Mar (China firmó y ratificó el Tratado el 7 de junio de 1996)<sup>2</sup>, representa un mensaje estratégico sobre su disposición a actuar según sus intereses, aunque semioficialmente digan que tratan de establecer un “sistema de gobernanza regional” para esa área, estas islas artificiales podrían contribuir a que China desarrolle bases para controlar aguas que contienen parte de una de las rutas navieras más activas del mundo.

Rutas navieras que le permiten a dicho país importar materias primas para la fabricación de manufacturas a gran escala y su exportación a todo el mundo en una campaña que, en ocasiones, pareciera querer monopolizar el mercado de muchos productos de consumo. Dentro de ese contexto se encuentra la Belt Road Initiative (BRI) o Ruta de la Seda y su componente marítimo, como lo demuestran las facilidades portuarias que posee China en Myanmar, Paquistán, Sri Lanka y Djibouti.

Para mantener ese crecimiento económico China se ha visto obligada a desarrollar una estrategia naval que le asegure el control de esas vías marítimas, empezando por potenciar los medios navales que posee, teniendo en cuenta la susceptibilidad que el cambio de paradigma despierta en las naciones vecinas y en las potencias presentes en la región. Desde el año 2008 China ha realizado cerca de treinta y dos despliegues en tareas de escolta marítima a más de 6.000 barcos.

Su primer problema es el grupo de islas que se encuentra en ese Mar de la China y que ha sido motivo de constante tensión entre todos los países ribereños. Precisamente el primer grupo de islas llamadas Senkaku para los japoneses y Diaoyu para los chinos, en cuyas plataformas submarinas se encontrarían depositados grandes yacimientos de petróleo y gas natural, las que determinan de alguna forma, el límite entre los mares interiores litorales y el Océano Pacífico. Mientras que las actividades de la flota china al Oeste de dicha cadena pueden considerarse de carácter defensivo, su paso a mar abierto es visto por los Estados Unidos como una intromisión no deseada en un amplísimo “mar interior” americano que abarcaría todo el océano.

Para China éstas constituyen la “primera cadena de islas” y se consideran un cinturón de defensa avanzada de sus adversarios que le impide el libre acceso a las rutas marítimas. Quedan además otras dos cadenas de islas como subsiguientes líneas defensivas en su camino a través del Pacífico. Esta circunstancia confiere a las Senkaku/Diaoyu y también a la isla de Taiwán un papel de tremenda importancia ya que su anexión a la China continental supondría la disolución de esa primera cadena de islas que ahoga a la Marina china, consiguiendo la libertad de navegación deseada, lo que podría llegar a suponer la puesta en duda de la absoluta supremacía norteamericana en el Pacífico Occidental<sup>3</sup>.

Otra polémica sobre soberanía insular se sitúa un poco más al Sur, justo por debajo de la principal base naval china en la isla de Hainán. La pertenencia de los archipiélagos de las Spratly y las Paracels en el Mar de la China Meridional, harían de éste un “mar interno chino” en el que la mayor parte de las aguas estarían bajo su control económico. Ello se contrapone totalmente a la opinión que sustentan tanto Filipinas como Vietnam, Brunei e Indonesia, que también reclaman dicha soberanía.

No debe escapar a la consideración que esta zona es la de mayor producción mundial de pesca de captura en “aguas continentales”, con cerca de 7,7 millones de toneladas anuales de los 90 millones de toneladas mundiales. Al respecto China es el principal productor de pesca de “captura marina” con cerca de 90 millones de toneladas anuales, para un consumo humano de 150 millones lo que equivale a aproximadamente 20 kg por habitante.

Los informes periodísticos suelen señalar a China por la sobreexplotación de las poblaciones de peces. Muy poco se conoce sobre el hecho de que la flota pesquera pelágica de China ha alcanzado una cantidad de 3.000 buques, y que el gobierno chino no coloca ningún control a los conflictos de pesca de esa nación, librando así una guerra pesquera a escala mundial. Ello es así debido a que los buques chinos no solo se encuentran en el Pacífico norte, sino también, en el Océano Índico, frente a las costas

---

<sup>2</sup> ONU – Listas cronológicas de ratificaciones, adhesiones y sucesiones a la Convención y los Acuerdos relacionados.

<sup>3</sup> Las Fuerzas Armadas Chinas y su acción sobre los “Global Commons” - Ángel Gómez De Ágreda.

africanas y en el Atlántico sur frente a Sudamérica. Como apoyo a este despliegue, es dable saber que China está “colonizando” la costa atlántica africana mediante la financiación de proyectos portuarios en Santo Tomé, Ghana, Mauritania, Guinea Bissau, Sierra Leona, Namibia, Gabón, Camerún, Costa de Marfil, Angola y Nigeria. Casi el frente atlántico africano en pleno, dispuesto para asumir las crecientes exigencias de una flota de gran altura que ahorra considerablemente si no tiene que recorrer 11.000 millas náuticas para una reparación o reemplazo de tripulaciones.

Si bien los valores de capturas pesqueras mencionados precedentemente son elevadamente superiores a los que se pueden llegar a obtener en el Atlántico Sur, las que ascienden solo a 340 millones de toneladas anuales<sup>4</sup>, estos montos podrían relativizar la percepción local de la trascendente importancia de nuestra plataforma continental en cuanto a la capacidad de pesca, sin embargo, la notoria presencia de unidades extranjeras sumado a la extraordinaria demanda a nivel mundial, principalmente de China, debe poner un foco de atención respecto a nuestros intereses marítimos y nuestras responsabilidades como país y en particular a la responsabilidad legal que le cabe a la Defensa Nacional y su brazo ejecutor la Armada en el ejercicio del control del mar y sus recursos, así como la salvaguarda de la vida humana en el mar.

Ya ingresando sobre la constitución de la armada china, ésta se fundó el 23 de abril de 1949, celebrándose este año el 70 aniversario con una gran “revista naval” con la participación de unidades de 11 países. A partir de su nacimiento y hasta finales de la década del ‘70, la tarea principal de la Armada era llevar a cabo operaciones de defensa como una marina costera, lo que se denominaba “la Gran Muralla del mar”, y era una adaptación del pensamiento naval soviético. Siguiendo las enseñanzas del Almirante Mahan, a partir de la década del ‘80, la Marina ha realizado una transformación estratégica volcándose a realizar operaciones de defensa en alta mar, afirmando que el control de las líneas de comunicación marítimas –tanto en tiempo de paz como de guerra– son claves para el bienestar de la nación.

No fue sino hasta el año 2001 que se hizo presente en el Mediterráneo y a la fecha ya ha desplegado allí más buques que las Armadas europeas acrecentando su actividad a nivel mundial año a año (han desplegado aproximadamente 330 buques y 66 submarinos). Como ejemplo vale mencionar que en el año 2013 por primera vez, un grupo naval chino estuvo de visita en nuestro país.

De tal manera su Armada se ha ido desarrollando al compás de su crecimiento nacional, procurando desarrollos propios que le permitieron lograr una independencia tecnológica del resto del mundo. Si bien a fines de los ‘90 la opinión de los marinos argentinos que estuvieron realizando estudios en ese país era de una Marina tecnológicamente atrasada, quienes tuvieron la oportunidad de visitarla hace muy pocos años, confirmaron una notable evolución, no solo en el número de unidades navales y aeronavales que posee dicho país, sino también en un notable avance tecnológico de los mismos. Su objetivo es poseer en 2035 una capacidad militar acorde a las exigencias propias con tres etapas de desarrollo: en 2020 tecnificación, en 2035 modernización y en 2050 convertirse en la primera fuerza armada del mundo<sup>5</sup>.

A lo largo de casi siete décadas de desarrollo China ha formado una fuerza moderna para la ejecución de operaciones marítimas, que consiste en el empleo de armas combinadas con medios de operaciones tanto nucleares como convencionales. Ya ocupa el segundo lugar en el mundo en términos de desplazamiento total de sus buques de guerra, con un indicador de 1,6 millones de toneladas, aunque todavía por detrás de los 3,3 millones de toneladas de la Marina de Guerra estadounidense. A modo de comparación, la Armada de Rusia “desplaza” un millón de toneladas.

---

<sup>4</sup> ONU – FAO. El estado Mundial de la Pesca y la Apicultura 2018.

<sup>5</sup> ISIAE – CARI, Sesión Académica. Exposición del Coronel Mayor LIU CHANG, Asociación estratégica integral con China. La relación militar y la visión de seguridad regional. 11 de abril de 2019.



Hoy la Armada china sigue un modelo similar a la de la Marina de los Estados Unidos basado en grupos de portaviones, de hecho ya tiene dos operativos, un tercero en alistamiento y un cuarto en gradas. La construcción de buques logísticos, anfibios y escoltas nos hacen pensar en una presencia global en el corto plazo y crea incertidumbre en los países del Mar de la China Meridional, que han replanteado su problemática de Defensa, de hecho Japón está analizando seriamente la necesidad de poseer también un portaviones.

La Armada del Ejército Popular de Liberación de China, con más de 250.000 hombres y mujeres, se divide en tres flotas:

- La Flota del Mar del Norte –la Flota Beihai–, con sede en el Mar Amarillo y con sede en Qingdao, provincia de Shandong.
- La Flota del Mar del Este –la Flota Donghai–, con sede en el Mar de China Oriental y con sede en Ningbo, provincia de Zhejiang.
- La Flota del Mar del Sur –la Flota Nanhai–, con sede en el Mar de China Meridional y con sede en Zhanjiang, provincia de Guangdong.

Cada Flota consta de:

- Fuerzas de Superficie: con destructores, fragatas, buques anfibios, corbetas, buques logísticos, barreminas, etc.;
- Flotillas Submarinas: con bases de submarinos, submarinos nucleares y convencionales;
- Fuerza de Defensa Costera: constituida principalmente con regimientos de misiles costeros y regimientos de artillería antiaérea, que consisten principalmente en misiles de tierra a buque, artillería antiaérea y tropas de artillería costera.
- Infantería de Marina: organizado en brigadas marinas, compuestas principalmente en infantes de marina, tropas blindadas anfibias, tropas de artillería, ingenieros anfibios y tropas de reconocimiento anfibio.
- Aviación Naval: organizados en divisiones de aviación, consistentes en cazas, bombarderos, aviones de reconocimiento, aviones de patrulla y helicópteros.

Pero la Marina china no piensa sólo en el Mar de la China, ya tiene bases o puntos de apoyo en África y Asia, interviene en el Cuerno de África en una patrulla antipiratería con varios países de la NATO, entre otros hechos destacados.

Las Fuerzas Armadas contribuyen al desarrollo socio-económico-tecnológico por lo que, la industria naval china con once (11) empresas estatales de industria militar, provee todos los medios a su Armada y ofrece también material bélico a distintos países. Es así como existió hace poco una propuesta a la Armada Argentina para la construcción en aquel país de Patrulleros Oceánicos Multipropósito (POM). Recordemos igualmente que en el marco de la visita de Estado del presidente chino Xi Jinping a fines del año pasado fueron suscriptos múltiples acuerdos que amplían la cooperación en todos los planos de la relación bilateral, incluido el de defensa.

No podemos olvidar tampoco, que nuestro país también acrecentó la relación bilateral con China, iniciando un acercamiento estratégico y permitiendo, por ejemplo, la instalación de una estación de observación y exploración espacial la que, según medios de comunicación chinos, tuvo un papel clave en el aterrizaje pionero el pasado mes de enero de una sonda espacial china en el lado oscuro de la luna. Aunque la Argentina no es el único estado que ha convenido con China en áreas de interés común, ya que el acercamiento a los países sudamericanos por parte de este último se ha venido manifestando de manera constante, particularmente desde comienzos de este siglo.

Como parte de su política expansionista un aspecto que no puede dejar de mencionarse y tener en cuenta ya que guarda relación también con nuestro país es su presencia en la Antártida; habiendo adherido al Tratado Antártico en 1983 y dos años después se convirtió en Estado Consultivo del Tratado. Es dable recordar que en 1911 personal científico chino participó en una expedición

australiana al continente y en 1984 realiza su primera expedición oficial. Consecuentemente con ello, en 1994 entró en servicio su primer rompehielos, el “Sea Dragon”, estando actualmente proyectada una segunda unidad con propulsión nuclear (el único que actualmente posee rompehielos nucleares es Rusia) de 33.000 Tn. Esta unidad estaría prevista para operaciones en el Ártico desconociéndose si sería apto para la Antártida.

Además la 40ª Reunión Consultiva del Tratado Antártico fue celebrada en Pekín y participaron más de cincuenta (50) países. Los principales asuntos que se debatieron en dicho congreso abarcaron el impacto del cambio climático en la Antártida y los importantes y crecientes flujos turísticos, así como también los arreglos para la protección y administración de las diversas regiones antárticas<sup>6</sup>.

Corresponde en este caso destacar que más allá de los aspectos geoestratégicos el turismo ha adquirido una particular importancia para China, y en ese contexto cada vez existen más habitantes de ese país que se sienten atraídos por la Antártida como un peculiar destino para visitar.

Si bien su política global incluye a la Antártida, su mayor interés está puesto en el Ártico, contrastando de alguna forma con la presencia de los Estados Unidos o Rusia como lo señala en su documento oficial de 2018 “Arctic Policy White Paper” que contiene algunas referencias mínimas a la Antártida<sup>7</sup>.

En particular ello se basa en la necesidad de encontrar una ruta por dicha zona, ya que la distancia que separa a China de sus mercados en Europa o de la costa Este norteamericana, encarece el costo de sus productos exportados. La apertura de la llamada ruta Noreste, a lo largo de Rusia septentrional, o de la Noroeste, por encima de Alaska y Canadá, acortaría en un 40% la distancia que tendrían que recorrer sus mercancías para llegar a sus puertos de destino. Así como también reducir, aunque eliminar, las servidumbres de paso a las mercancías chinas que se ven obligadas a transitar por rutas congestionadas y susceptibles de ser interceptadas por actores no estatales como los piratas<sup>8</sup>.

China posee en nuestros días cuatro bases científicas en la Antártida de las cuales dos son permanentes (Gran Muralla – 1985 y Zhongshan – 1989) y dos temporarias (Kunlun – 2009 ubicada en el “Domo Argus” el punto más alto del continente y Taishan – 2014). Actualmente está proyectada una quinta estación que se supone entrará en servicio en el 2022. Es de destacar que la estación Gran Muralla está ubicada en la Isla Rey Jorge perteneciente a las Islas Shetland del Sur en el territorio reclamado por nuestro país.

Más allá de la preocupación que pudiera suscitarse sobre la ubicación de esta base antártica china, se abre la posibilidad para continuar con nuestra política de convertirnos en el principal punto de apoyo logístico a las actividades antárticas, ofreciendo el Curso de Navegación Antártica, cartografía e información hidrográfica de dicha zona o apoyo logístico en Ushuaia, entre otras actividades, realizando acuerdos sobre la materia con China y de esa forma también contrarrestar la posición chilena de potenciar a Puerto Williams y Punta Arenas como polo de proyección logístico de la Antártida.

Cabe tener en cuenta que China se ha manifestado, en teoría, preocupada por la conservación de los recursos marinos vivos y en tal sentido es signatario de la Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCAMLR), aceptando el “uso racional de los recursos”. Una pregunta que nos cabe es saber qué es “racional” cuando su política deviene en que “le interesa todo y está en todos lados”, sin perder la posibilidad de pescar ahora y en el futuro, convirtiéndose en ciertos casos, a decir de algunos países, en “obstruccionista” de las decisiones consensuadas por mayoría de

---

<sup>6</sup> Informe Final de la Cuadragésima Reunión Consultiva del Tratado Antártico - Secretaría del Tratado Antártico - Buenos Aires 2017.

<sup>7</sup> Seminario “The Rise of China and the Antarctic Treaty System”, UBA 1º de abril de 2019.

<sup>8</sup> Ángel Gómez De Ágreda .Op cit.

otros actores, como es el caso de la problemática de la bioprospección, tema no claramente previsto en el Tratado Antártico.

## SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

China como potencia de primer orden, evidencia una política expansionista que se proyecta en todos los ámbitos de las relaciones internacionales principalmente: económico, político, científico, comercial y defensa. Su posición en la interacción con otros actores implica el reconocimiento a los tratados internacionales, pero manteniendo en resguardo sus intereses ante eventuales cambios del contexto internacional en cualquier región.

Esta Nación busca consolidar su área de influencia local centrada en el Mar de la China Meridional rechazando la presencia de cualquier otro Estado, actuando en consecuencia con medidas visibles, aunque no sean efectivas y/o ajustadas totalmente a derecho. Este concepto también tiene validez ante eventuales futuros conflictos en el tema pesca en el Atlántico Sud y recursos en la Antártida.

China seguirá incrementando su influencia en América Latina a través de medidas geoeconómicas, abriendo un nuevo frente que contrabalancea la presencia naval estadounidense en el mar de la China Meridional y agregando al conflicto la nueva variable de la dimensión económica, campo en el que China puede hacer frente a los Estados Unidos.

Su desarrollo en materia de defensa sigue paralelo al crecimiento en otros campos y programas, proyectando su poder y su bandera en todos los espacios del planeta de diversas formas. Desde el punto de vista operativo aún no habría evidenciado, por ahora, una capacidad tecnológica que los ponga indiscutiblemente a la vanguardia, así como no ha desarrollado totalmente una fuerza expedicionaria que le permita la proyección del poder similar a Estados Unidos, la OTAN o Rusia.

Considerando que la legislación internacional asigna a nuestro país jurisdicción sobre los recursos vivos de nuestra plataforma, sin embargo, en tanto y en cuanto no establezcamos una legislación acorde a la disponibilidad y uso de las capacidades productivas, podría darse el eventual reclamo de potencias extranjeras sobre su explotación por el “bien de la humanidad”, aunque podríamos considerarlo todavía algo remoto. En lo que respecta a las pesquerías y áreas protegidas, y teniendo en cuenta la acometedora actitud demostrada por China hasta el presente, no debe soslayarse además la posible presencia e intereses de China ante un eventual acuerdo bi o tripartito en el conflicto con el Reino Unido en el Atlántico Sur sobre este asunto. Esta potencial cuestión, ha sido mencionada en la actualidad en algunos ámbitos gubernamentales argentinos.

Por otra parte, se debiera observar con mucha atención el crecimiento del interés del gobierno chino por la Antártida y habida cuenta de nuestra extensa trayectoria, experiencia, intereses y protagonismo en dicho continente, sería indispensable pensar que podríamos sacar gran provecho de ello debido a nuestra favorable ubicación, a la amplia experiencia en navegaciones y expediciones antárticas que tiene en particular la Armada Argentina en más de cien años y al impulso que se le ha dado al tema en la agenda bilateral con China.

Finalmente, es importante considerar que la contribución de la Armada china a la libertad de tránsito en aguas internacionales se centra, por el momento, en aquellas zonas de particular interés para su industria y su comercio, pero se debe valorar el considerable avance que se ha producido en los últimos años desde una Marina entrada en años y poco menos que de cabotaje, a la realidad de hoy de una Armada con capacidad de operar en todos los mares del mundo.

El Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos (ISIAE) del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) ha cumplido veinticinco años de trabajo. Creado por el Embajador Carlos Manuel Muñiz, su primer Director hasta 2005 fue el Embajador Roberto Guyer. Este anuario es una compilación de artículos de los miembros del ISIAE sobre temas de actualidad relacionados con la seguridad internacional, nacional y asuntos de interés estratégico muy variados, que representan las opiniones personales de los autores. Visiones sobre: la tan actual Inteligencia Artificial, con descripciones y planteos filosóficos y estratégicos; un análisis crítico que aporta ideas al diseño del Sistema de Defensa Nacional en nuestro tiempo; los desafíos y oportunidades que enfrenta la Policía de la Provincia de Buenos Aires, sus frustraciones y posibilidades actuales; la actual tensión que se vive en el Mar Negro y el Mediterráneo Oriental y su posible evolución; la situación creada por el fin del Tratado INF de misiles de alcance intermedio, entre los EEUU y Rusia; la relación que existe entre la jurisdicción marítima de nuestro país, con nuestros intereses y la forma de protegerlos; un análisis comparativo de industrias Aeroespaciales y de Defensa que culmina en una propuesta para Argentina; un análisis crítico de las políticas que enmarcan el uso de la Fuerza del Estado en nuestra región y finalmente un estudio sobre la actividad de China en los mares y su interrelación con los intereses argentinos constituyen la compilación que ofrece este Anuario ISIAE 2019.

ISBN 978-987-1558-23-0



**CARI** / CONSEJO ARGENTINO PARA LAS  
RELACIONES INTERNACIONALES