

JULIO HANG / HUGO DANIEL KRAJNC / ALEJANDRO MORESI
JORGE ALEJANDRO SUÁREZ SAPONARO / EDUARDO H. CUNDINS
JERÓNIMO MORALES RINS / GUSTAVO JORGE MOTTA
JUAN JOSÉ SANTANDER

JULIO HANG (Coord.)

ANUARIO ISIAE

2021

INSTITUTO DE SEGURIDAD INTERNACIONAL
Y ASUNTOS ESTRATÉGICOS

CARI /

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS
RELACIONES INTERNACIONALES

ANUARIO ISIAE 2021

INSTITUTO DE SEGURIDAD INTERNACIONAL Y ASUNTOS
ESTRATÉGICOS - CARI

ANUARIO ISIAE 2021

JULIO HANG / HUGO DANIEL KRAJNC / ALEJANDRO MORESI /
JORGE ALEJANDRO SUÁREZ SAPONARO / EDUARDO H. CUNDINS /
JERÓNIMO MORALES RINS / GUSTAVO JORGE MOTTA /
JUAN JOSÉ SANTANDER

JULIO HANG (Coord.)

Diciembre 2021

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Anuario ISIAE 2021 / Julio Hang ... [et al.] ; Compilación de Julio Hang. - 1a ed -
Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Consejo Argentino para las Relaciones
Internacionales-CARI, 2021.
108 p.; 29 x 21 cm.
ISBN 978-987-1558-28-5
1. Defensa. 2. Fuerzas Armadas. 3. Geopolítica. I. Hang, Julio II. Hang, Julio, comp.
CDD 355

*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, 2021
Uruguay 1037, piso primero
C1016ACA Buenos Aires, Argentina
Teléfono 4811-0071 al 74

Diseño de tapa: Mario Modugno

Diagramación y corrección: Analía Amarelle, Federico Bauckhage y *Marcelo Iglesias*

Prohibida su reproducción total o parcial
Derechos reservados

ÍNDICE

Una visión parcial del escenario 2020/2021	11
<i>Julio Hang</i>	
Recursos Minerales Críticos y la competencia geopolítica internacional: "Tierras Raras" y Litio. Impactos sobre Argentina	21
<i>Hugo Daniel Krajnc</i>	
Del conflicto presente al futuro en el siglo XXI	41
<i>Alejandro Moresi</i>	
Argentina: política de defensa nacional y discusiones bizantinas <i>Jorge Alejandro Suárez Saponaro</i>	51
El fin de las Fuerzas Armadas <i>Eduardo H. Cundins</i>	57
Soberanía difusa en el Atlántico Sur <i>Jerónimo Morales Rins</i>	75
Estrategia en épocas de pandemia: Qué se puede aprender de la crisis del Coronavirus <i>Gustavo Jorge Motta</i>	91
Veinte y Treinta <i>Juan José Santander</i>	103

Para Argentina, ansiamos una estrategia general que oriente y provea una estructura de apoyo a su política exterior para la construcción de las alianzas regionales, que unifique el desarrollo económico-científico, el cuidado de los intereses nacionales, y la generación de una fuerza defensiva que aliente a nuestros hermanos de Suramérica a unir capacidades, reduciendo vulnerabilidades, que nos permita reconocer las amenazas y sacar provecho de las oportunidades que genere la situación internacional.

Julio Hang

Una visión parcial del escenario 2020/2021

Julio Hang

Este Anuario del Instituto de Seguridad Internacional se enmarca en una situación muy particular, cuya definición prospectiva es altamente incierta, pero cuyas variables principales son notorias. En forma abreviada y parcial presentaré algunas de las características salientes.

La pandemia que afecta al mundo había sido anticipada como posible variable disruptiva (*wild card*) en algunos de nuestros análisis, como una enfermedad respiratoria de muy veloz transmisión, cuyos antecedentes se habían percibido en la epidemia del Síndrome Respiratorio Agudo Severo (SARS) originada en 2002 en Foshan, estado de Guandong, República Popular de China; la epidemia de Gripe H1N1 (2009); y en el Síndrome Respiratorio del Oriente Medio (MERS), originado en Arabia Saudita (2012). Pero, como otras variables disruptivas, no se usaron como variables principales en la elaboración de escenarios prospectivos.

La irrupción del COVID-19 en diciembre de 2019, en la ciudad de Wuhan, provincia de Hubei, República Popular de China, tuvo una velocidad de transmisión que sorprendió al mundo, confirmando que las virosis respiratorias son las de mayor amenaza pandémica. En sus diversas variantes, seguirá siendo una importante afección de riesgo para una parte significativa de la población mundial.

Esta variable principal agudizó los rasgos de las distintas variables mayores, ocasionó un fuerte efecto en la economía mundial, un severo freno en el comercio internacional¹, reacciones financieras de apoyo a la subsistencia, como la Expansión Cuantitativa (*Quantitative Easing*)² y la Flexibilización Cuantitativa que, aumentando la oferta de dinero, lograron atemperar la grave situación. Pero a la vez las naciones tomaron nota de sus dependencias de productos extranjeros en sectores sensibles para la seguridad de los estados. El sector de la salud fue el más claramente afectado, la falta de respiradores, de medicamentos, de indumentaria, entre otros, provocaron crisis y demandaron la autosuficiencia futura.

Esto pasó en variados rubros que fueron agrupados en seis áreas de la producción: 1) la base industrial de defensa; 2) la base industrial de salud pública y preparación biológica; 3) la base industrial de tecnología de la información y las comunicaciones; 4) la base industrial del sector energético; 5) la base industrial del transporte; y 6) las cadenas de suministro de productos básicos agrícolas y producción de alimentos.

En el marco general de las superpotencias, la República Popular China y los Estados Unidos, esta pandemia también agravó la situación preexistente. El cambio de gobierno en los EE.UU. no mejoró las tensiones políticas ni económicas, y se mantuvo el uso de las FF.AA. como medios de presión en sus zonas de interés. Así, en ambas se produjeron acciones en procura de ampliar o fortalecer sus alianzas: se desarrollaron las llamadas “diplomacia de los barbijos” y luego “diplomacia de las vacunas”, presentaciones en los organismos internacionales, búsqueda en el mundo de nuevas fuentes de recursos estratégicos (tales como el litio y las tierras raras), también la defensa o retaceo de productos electrónicos como los microchips, así como un aumento significativo del control de áreas geográficas de importancia estratégica y del espacio.

Para caracterizar la relación entre ambas potencias, podríamos definirla como de una *competencia estratégica*, que se diferencia claramente de la situación de la Guerra Fría, aunque se encuentren aspectos similares. Ambas potencias, pero en particular China, han lanzado una búsqueda de expansión de sus bases geográficas, haciéndolas propias o mediante alianzas.

¹ https://www.wto.org/spanish/tratop_s/covid19_s/covid19_s.htm

² <https://www.statista.com/topics/6441/quantitative-easing-in-the-us/>

China lanzó en 2013 su “Gran Estrategia”, materializada en el proyecto de la *Ruta de la Seda* o *Iniciativa de la Franja y de la Ruta (IFR)*, conocida en inglés como *the Belt and Road Initiative (BRI)* o *One Belt One Road (OBOR)*, con un diseño de carreteras, puentes y ferrocarriles en la parte terrestre y puertos en la ruta marítima, a la que se agregan centrales eléctricas, facilidades para represas, puentes y otras obras de infraestructura. Estas fueron apoyadas con la creación del Banco Asiático de Inversión e Infraestructura (BAII) al que también ingresó Argentina como miembro no regional³.

Hoy muchas de estas obras ya están terminadas, otras demoradas por problemas de seguridad o estabilidad política, pero con miles de millones invertidos. Sus áreas de expansión iniciales estuvieron centradas en el océano Índico, con la construcción de puertos como Hambantota (Sri Lanka), Kiaukpyu (Myanmar) y otros,⁴ así como la construcción del puerto de Gwadar en Pakistán, acompañado de obras de infraestructura en la ciudad portuaria, y un corredor terrestre que termina en la ciudad de Kasgar, provincia de Xinjiang, dentro de China.

Esta obra tiene importante significado estratégico,⁵ porque le permite importar y exportar sin tener que atravesar el estrecho de Malaca,⁶ que condiciona la seguridad de su transporte marítimo (llamado “*Dilema de Malaca*” por el presidente Hu Jintao). También el puerto en Myanmar presta similares servicios, pero es de menor importancia. En la boca del estrecho de Bab el-Mandeb estableció la base militar de Djibouti, de 40 km² de superficie, que le permite controlar el paso al mar Rojo y al Mediterráneo.

Las obras en África son también importantes. Ferrocarril y puerto en Mombasa-Nairobi, ferrocarril eléctrico Adís Abeba-Djibouti, corredor desde Lamú (Kenia)-Sudán del Sur-Etiopía, son solo algunos ejemplos del avance de su estrategia, que suma casi 3000 proyectos por un total de 3,9 billones de dólares⁷ que ya están en marcha, con la participación de unas 2700 empresas. En muchos casos las obras no pueden ser pagadas por los estados, y China acuerda administrar las obras por 99 años, o por 50 años más una posible extensión de 25 años, o con cláusulas muy estrictas y gravosas.

China decidió también redireccionar su expansión geoestratégica hacia el oeste. Así sus proyectos de rutas férreas y autopistas relacionan desde el ferrocarril Transiberiano al puerto del Pireo y al puerto de Rotterdam. Esta es la base de su *poder blando* con el que planea llegar a Europa, además de Asia, África, y América Latina.

Estados Unidos buscó en las potencias aliadas en Asia y Oceanía el apoyo para limitar la expansión geográfica de China. La asociación del Cuadrilátero (*Quad*), conformada por India, Japón, Australia y EE.UU., cooperó en el desarrollo de obras de infraestructura y empresas en Asia y en África. Son algunos ejemplos: la Zona Económica Especial y el puerto de Dawei en Myanmar, donde participan Japón y Tailandia; el puerto de Matarbari en Bangladesh (bahía de Bengala), con capitales y empresas de Japón; el puerto de Chabahar en el sudeste de Irán, construido parcialmente por India; en Mozambique el puerto y la carretera, con inversión de Japón y participación de industrias de Brasil; el puerto de Namibe en Angola, en el límite con Namibia, también de capitales y empresas japonesas, así como otras obras con participación de Australia y empresas europeas.

Está claro que además de la *competencia estratégica*, ambas potencias se enfrentan en una *confrontación económica* que se manifiesta en aranceles, prohibiciones de compra, condicionamientos a las inversiones, controles de capital en los emprendimientos, y muchas más medidas. Esto no ha impedido

³ <https://www.baenegocios.com/economia/Argentina-ingreso-al-Banco-Asiatico-de-Inversion-en-Infraestructura-BAII--20201118-0007.html>

⁴ <https://www.esglobal.org/cinco-puertos-de-china-en-el-indico-potencian-la-ruta-de-la-seda-maritima/>

⁵ GARCÍA SANZ, Daniel; *China: Gran estrategia y poder marítimo en la Era de Xi Jinping*, Revista Interamericana de Estudios de Seguridad y FLACSO, 04 Mayo 2020. <https://www.redalyc.org/journal/5526/552663274004/html/>

⁶ ANDREWS-SPEED, Philip, y DANNREUTHER ROLAND. *China, Oil, and Global Politics*. Oxon: Routledge, 2011, Pág. 133-134.

⁷ <https://www.embajadaabierta.org/post/los-pr%C3%B3ximos-pasos-del-crecimiento-chino>

que mantengan una importante relación económica con un muy abultado déficit de EE.UU. de US\$310.800 millones a favor de China (2020).⁸

La competencia financiera también está en desarrollo, China ha intentado posicionar al *Yuan* como moneda de intercambio internacional al nivel de dólar. También el lanzamiento de su moneda digital ("*e-Yuan*") dentro de China, basada en bancos estatales, se perfila como un primer paso en su proyecto de lanzarlo al ámbito internacional. En la actualidad, es una forma más de vigilancia sobre las empresas y habitantes que se lleva a cabo en una zona del país.

En noviembre de 2020 se firmó la conformación de la Asociación Económica Integral Regional (abreviada *RCEP* por sus siglas en inglés), que incluye a los diez estados de la ASEAN, China, Australia, Corea del Sur y Nueva Zelanda. Fue el *contra acuerdo* del TPP, del que Donald Trump retirase a los EE.UU., y será otra vía más de influencia de China en la región.

En América Latina, junto a la habitual presencia de inversiones de EE.UU., ha aumentado la presencia de nuevas inversiones por parte de China. Estas últimas han crecido con patrones semejantes: la instalación de un banco de capitales chinos, luego la oferta de créditos al Estado, la conformación de empresas mixtas o la compra de empresas existentes. En los últimos años ha variado la forma de participación, disminuyendo los préstamos y aumentando las inversiones en obra pública (energía hidroeléctrica, nuclear, puertos, carreteras) o empresas de extracción de recursos minerales (petróleo, oro, cobre, litio, otros).

En el área de las comunicaciones puede decirse que hay una confrontación abierta. Todo tipo de medios son empleados para divulgar sus acciones, atacar las de su rival, empleando los sistemas de noticias falsas (*fake news*) particularmente en las redes sociales, donde el origen de la información es oscuro. También las agresiones cibernéticas son habituales. Las denuncias incluyen "extorsión cibernética", *criptosequestro*, y robo a víctimas en todo el mundo para obtener ganancias financieras, junto con ataques de *ransomware* contra empresas que exigen millones de dólares.⁹

Los orígenes de los ataques son todavía, en la mayoría de los casos, dudosos. Rusia, Corea del Norte, Irán, Israel, entre otras, son sospechadas de actividades que afectan a empresas, bancos, plantas e infraestructuras críticas, tanto como redes de comunicación de la defensa o de control de los estados. El robo de secretos industriales, la extorsión por secuestro de archivos empresarios, son también algunas de las agresiones en desarrollo, pero que por ahora no se han materializado en escaladas bélicas por la ya citada dificultad de atribución.

En cuanto a la rivalidad militar entre ambas superpotencias, podemos decir que ambas son las que mayor gasto de defensa declaran. Ellas dos suman más de 1082 millones de dólares de presupuesto anual (2020), mientras que el monto combinado de las siguientes 8 naciones con mayor gasto militar del mundo es de \$452 millones de dólares.¹⁰

China ha desarrollado un muy rápido crecimiento en la producción de buques para su marina de guerra. EE.UU. reconoció en su Reporte Anual al Congreso sobre el Desarrollo de las fuerzas de China (2020) que esta había superado a EE.UU. en cantidad de buques de guerra (350 a 293).¹¹ También señaló que China disponía de 1250 misiles balísticos basados en tierra, mientras que, en observaciones satelitales del 2021, pudo verse que se han construido alrededor de 120 silos nuevos para misiles nucleares

⁸ <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20210205-el-d%C3%A9ficit-comercial-en-eeuu-crece-17-7-en-2020-bajo-el-efecto-de-la-pandemia>

⁹ <https://cnnespanol.cnn.com/2021/07/19/estados-unidos-culpa-china-ciberataques-trax/>

¹⁰ <https://www.statista.com/statistics/262742/countries-with-the-highest-military-spending/>

¹¹ Military and Security Developments, Involving the People's Republic of China, 2020 Annual Report to Congress, Office of the Secretary of Defense, August, 2020

balísticos.¹² Si bien es cierto que EE.UU. tiene 5800 ojivas nucleares¹³, mientras se cree que China posee 320 actualmente, con estos nuevos silos podría estimarse que llegará a más de 400.

El presidente Xi Jinping ha dicho que en 2035 el Ejército Popular de Liberación (EPL, incluye todas las FF.AA.) completará su desarrollo y en 2049 alcanzará un nivel de primer orden mundial, entendiéndose al nivel de la primera potencia del mundo.

China se encuentra en pleno desarrollo de sus fuerzas aéreas, en defensa misilística posee los sistemas S-300 y S-400 de origen ruso, más los propios. Ha botado dos portaaviones y está construyendo el tercero que contará con catapultas, piensa construir uno o dos más. Para ello ha conformado 2 brigadas de Infantería de Marina para cada uno de los tres portaaviones iniciales.

En síntesis, sus FF.AA. crecen y se modernizan a un ritmo veloz.

Estados Unidos ha iniciado un gran esfuerzo de reconstrucción de su alianza atlántica, impulsándola a modernizar sus fuerzas. Gran Bretaña ha declarado su aumento importante de gasto de defensa y un aumento de ojivas nucleares de 215 a 260.¹⁴ Otras naciones de la OTAN se han comprometido a su fortalecimiento, pero los gastos de la pandemia hacen dudar de su compromiso.

Mientras tanto, EE.UU. ha tomado una decisión estratégica al invertir parte de su presupuesto para que empresas privadas desarrollen sectores que se consideran vitales. La intención es retener la primacía en lo científico-tecnológico y militar, que se ve seriamente disputada por China.

Ha iniciado el desarrollo de un nuevo misil ICBM, para reemplazar al *Minuteman III* y, entre 2020 y 2021 desarrolló y experimentó nuevos interceptores antimisiles (ABM). También han comenzado la construcción de una clase de submarinos nucleares modernizada (*Virginia VPM*),¹⁵ buques no tripulados, y una nueva clase de destructores misilísticos. También se ha encargado un nuevo misil crucero.

Una importante cantidad de desarrollos de robótica e Inteligencia Artificial se suman a una lista muy extensa de nuevos desarrollos que aspiran a mantener su primacía militar. Su Fuerza Aérea en particular, la más importante del mundo, además del conocido F35 en sus varias versiones, se encuentra desarrollando reemplazos para sus bombarderos estratégicos y furtivos. Finalmente, también ha avanzado sobre un nuevo dominio con la creación de una nueva rama de las FF.AA., la Fuerza Espacial.

En cuanto a situaciones conflictivas entre ambas potencias, el mar del Sur de China representa la principal. Allí China sostiene que el llamado “Mapa de los 9 guiones”, que no fuera discutido en 1940 cuando lo exhibiera, representa su mar soberano y no acepta las normas de la Convención Internacional del Mar. Los países ribereños que aspiran a los recursos de gas y petróleo del subsuelo, y de la pesca, no tienen medios para defender sus derechos. Filipinas llevó el caso a la Corte Internacional, lo ganó, pero China no reconoce el fallo.

También en este mar está el caso de Taiwán, que China considera parte de su integridad territorial. Taiwán ha reducido sus declaraciones de independencia, pero se resiste a perder su autonomía, en tanto China ha manifestado que en 2049 se completará la integración territorial, lo cual marca un límite temporal a esta situación. El reciente antecedente de Hong Kong, con la pérdida de su legislación particular, y la imposición de restricciones políticas y de expresión son un ejemplo de lo que puede deparar el futuro a Taiwán.

¹² <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-57910949>

¹³ <https://www.notimerica.com/politica/noticia-armas-potencias-nucleares-reducen-2020-ojivas-mantienen-modernizacion-perspectiva-control-20200615140150.html>

¹⁴ <https://www.elradar.es/fuerte-aumento-del-gasto-en-defensa-del-reino-unido/>

¹⁵ https://www.elconfidencial.com/tecnologia/2019-12-14/submarino-nuclear-carro-historia-estados-unidos_2376959/

En el mar del Este, China y Japón disputan la soberanía de las islas Senkaku-Diaoyu, con menos tensión por ahora. Japón ha estrechado sus relaciones con Taiwán con visitas de autoridades, lo cual ha provocado la reacción política de China. Similar actitud tuvieron legisladores y funcionarios de EE.UU. visitando Taiwán.

Afganistán fue el lugar donde se ubicó la central de Al Qaeda que comandó el ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001, tras lo cual un ataque liderado por EE.UU. con sus aliados de la OTAN triunfó en quitar al Gobierno talibán, e intentó fortalecer un gobierno afgano alternativo. Veinte años después, la permanencia de EE.UU. en Afganistán no tenía sentido. Con las armas se puede derrotar una oposición armada, proteger una nación de un ataque, pero no unificar un país fragmentado, cambiar su cultura, su religión y su forma de hacer política. No hay similitudes posibles, como se ha especulado, con Japón o Corea del Sur, donde subsisten fuerzas de EE.UU.

La retirada mostró un fracaso de inteligencia en la estimación del progreso talibán. La evacuación fue desastrosa y las comparaciones con Saigón fortalecieron las campañas políticas contrarias al gobierno. El gasto, solo en Afganistán hasta 2020, se estimó en \$878.000 millones de dólares (cálculo de la Universidad de Brown en EE.UU.), murieron 3500 hombres de la coalición, 2300 de ellos de EE.UU., que además sufrieron 20.660 heridos. Llegaron a tener 110.000 efectivos en el país y desde fines de 2020 no más de 4000, sumados a alrededor de 7800 contratistas privados. En diciembre de 2014 los aliados de la OTAN abandonaron Afganistán, dejando una reducida representación.

Este resultado final ha afectado fuertemente el prestigio de EE.UU., en particular, la fortaleza de su compromiso con la seguridad de sus aliados. Actualmente, hay un intento de direccionar el centro de gravedad de su estrategia focalizado en CH.

Rusia no debería faltar en el análisis, pero solo tocaré pocos rasgos de su situación. Mantiene una magnitud y capacidad de FF.AA. más importante, proporcionalmente, que su desarrollo económico. Su gasto declarado en defensa es del 3,78% de su PBI. Pero sus desarrollos tecnológicos han sido y son de gran impacto. Tiene el arsenal nuclear más grande del mundo con 6375 ojivas nucleares totales.

Su participación en varios conflictos violentos en desarrollo le da un protagonismo que supera a muchos otros estados más ricos. Mantiene una clara intención de sostener sus fronteras sin la presencia de socios de la OTAN. Así, fomenta la independencia de las óblasts del Este de Ucrania, y la anexión de Crimea por la importancia de su base naval de Sebastopol. Está presente en el conflicto de Siria, manteniendo la base naval de Tartus, y su más reciente base aérea de Hmeimim en Latakia, con lo que accede al Mediterráneo y a Europa. Sostiene la dictadura de Aleksandr Lukashenko en Bielorrusia, tapón del llamado “agujero polaco”, y sus fuerzas militares privadas, los Wagner, actúan en Libia.

Desarrolló recientemente los ejercicios Zapad (Oeste) con el despliegue de unos 200.000 hombres y la participación de 7 países, Mongolia, Armenia, Kazajistán, Tayikistán, Kirguistán, Serbia e India. Otros países, Pakistán, China, Vietnam, Malasia, Bangladesh, Myanmar, Uzbekistán y Sri Lanka, también participaron bajo la condición de observadores.

Asimismo, ha realizado ejercicios militares combinados y conjuntos con China, y mantiene una importante actividad espacial. Sus últimos desarrollos militares, el misil hipersónico Avangard (presentado en diciembre de 2018), el sistema misilístico Sarmat, un nuevo misil crucero de gran alcance, un vehículo submarino no tripulado, misiles hipersónicos de lanzamiento desde el aire, y un desarrollo de armas láser no definido, muestran su permanente esfuerzo por competir en tecnología militar de primer orden.

De Europa, por su complejidad, solo diré que mantiene una serie de conflictos internos que conspiran contra su poderío y debilitan su cohesión. El reemplazo de la líder alemana Angela Merkel, los liderazgos de Polonia y Hungría, y las disidencias en el manejo económico, del cuidado ambiental y los aportes financieros, han creado tensiones no resueltas.

Los estados del Báltico sufren la presión de la presencia de Rusia y sus ejercicios, así como el despliegue de sus armas. Una lista de estados que esperan ser incorporados a la UE plantea opciones ante la falta de incorporación. Algo así pasó, por muchos años, con Turquía, que dio lugar a la aparición de Erdoğan y una Turquía de dudosa afiliación a la OTAN.

De Japón debemos señalar que ha tomado más seriamente su responsabilidad defensiva, consciente de la amenaza que Corea del Norte, además de China, plantean a su seguridad. Aumento del gasto en defensa, adquisición de nuevas tecnologías antimisiles y aviones, son sus principales particularidades. En el presente, el reemplazo del premier Yoshihide Suga abre un compás de espera, pero dentro de la misma línea política.

La India es la potencia asiática más afectada por el crecimiento y expansión geográfica de China, con quien mantiene diferencias territoriales y de alianzas. China es el respaldo militar de Pakistán, su adversario territorial más importante, además de estar en el Consejo de Seguridad y en el Grupo de Proveedores Nucleares, desde donde ha mostrado cómo puede hacerle difícil su seguridad.

Si bien India forma parte del Cuadrilátero, no tiene una alianza de seguridad con EE.UU. La India tiene déficit comercial con China, y aunque participa con ella del grupo BRICS, esto no garantiza una relación de cooperación. En el análisis realista de su situación estratégica, dejando de lado sus pasadas relaciones estratégicas, hoy mantiene una relación tecnológica-militar con Rusia, a quien le ha comprado gran parte de su arsenal y está próximo a obtener en *leasing* otro submarino de propulsión nuclear. Nadie puede adivinar las intenciones de otra nación, que sí evidencian sus hechos.

Las obras de extensión geográfica de China, incluidas en el BRI, la rápida e impresionante dimensión de sus FF.AA., los avances espaciales, nucleares y de tecnologías de inteligencia electrónica son hechos que despiertan incertidumbre sobre su futuro. La historia marca que en circunstancias similares es normal que las potencias menores busquen aliarse para equilibrar el poder.

Para finalizar, en gruesas líneas, la situación de América del Sur plantea también una transición, por la cantidad de procesos eleccionarios en desarrollo o próximos. El proceso de negociaciones entre el gobierno del presidente Maduro con la oposición crea esperanzas del fin de un ciclo de dictadura y desprecio por los derechos humanos.

Colombia sufre protestas y reclamos políticos a la vez que una agresión conjunta de parte de las ex FARC con el ELN, el narcotráfico y los conflictos fronterizos con Venezuela. Ecuador, con un presidente nuevo, atiende la situación regional y los problemas de la pesca pirata en sus aguas. Chile ha enfrentado con algún éxito la pandemia, pero desde 2019 sufre ataques destructivos al gobierno y a los bienes públicos. Hoy una recién electa –con muy poca participación popular– Asamblea Constituyente, plantea una gran incógnita sobre el futuro de una de las economías más estables y progresistas de la región.

En Brasil, el país más grande, se acerca a su fin el gobierno de Jair Bolsonaro, que fuera muy próximo al gobierno de Donald Trump, y que puede tener que enfrentar a un liberado expresidente Lula. Este resultado es fundamental para el futuro del Mercosur y la estabilidad general de Suramérica.

Uruguay y Paraguay son dos estados que progresan. Paraguay por encima del promedio. Uruguay expresando sus deseos de mayor flexibilidad en comercio internacional. Bolivia, nuevamente en manos

de la política de Evo Morales, condicionando a su actual presidente, ha recreado sus relaciones con Venezuela y Cuba.

Argentina está llevando a cabo las elecciones de medio tiempo, con un fuerte saldo negativo en muertes por la pandemia, grave situación económica que requiere un acuerdo con su acreedor principal, el FMI, y una grieta política muy profunda en la sociedad. Internacionalmente Argentina ha dejado de lado a sus relaciones históricas y tradicionales, alejándose de la OEA y aproximándose a Venezuela y a Cuba, a quien le ha otorgado ayuda humanitaria.

América del Sur no ha logrado construir un sistema de acuerdos de seguridad y desarrollo que den sinergia a sus potencialidades, ayuden en la defensa de sus intereses comunes, y hagan más fuerte su voz en el concierto de las naciones. Aspiramos a seguir incrementando nuestras medidas de confianza mutua hasta llegar a la integración de sistemas de alerta temprana, defensa y asistencia mutua en casos de desastres. Este viejo anhelo de los argentinos mucho dependerá de los resultados electorales en desarrollo y los futuros.

Para Argentina, ansiamos una estrategia general que oriente y provea una estructura de apoyo a su política exterior para la construcción de las alianzas regionales, que unifique el desarrollo económico-científico, el cuidado de los intereses nacionales, y la generación de una fuerza defensiva que aliente a nuestros hermanos de Suramérica a unir capacidades, reduciendo vulnerabilidades, que nos permita reconocer las amenazas y sacar provecho de las oportunidades que genere la situación internacional.

.

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

[...], se carece en la actualidad de un análisis que exhiba la vulnerabilidad que enfrentaría nuestro país en caso de una mayor “securitización” de esos minerales y, por ende, de un análisis que sugiera cómo se mitigaría esa posible vulnerabilidad.

Hugo Daniel Krajnc

Recursos minerales críticos y la competencia geopolítica internacional: “Tierras Raras” y Litio. Impactos sobre Argentina

Hugo Daniel Krajnc*

Resumen:

El intenso proceso de globalización que envuelve a la humanidad, junto con la permanente y más fuerte competencia geopolítica contemporánea, han revalorizado la importancia de ciertos insumos minerales críticos para los desarrollos tecnológicos y sus aplicaciones civiles y militares, como son las “tierras raras” y el Litio. Respecto de las primeras, se asiste también a un proceso de “securitización” cuyas perspectivas aún son inciertas. En el caso del Litio, se verifica una fuerte competencia entre empresas privadas. En ambos casos, nuestro país exhibe la necesidad de una visión estratégica que permita identificar, en “tierras raras” nuestras posibilidades y evaluar la existencia o no de situaciones de vulnerabilidad y sus posibles mitigaciones; en el caso del Litio, la necesidad de articular una estrategia público-privada que permita avanzar hacia una mayor incorporación local de valor e impulsar el desarrollo científico y tecnológico.

Palabras clave: *Tierras Raras; Litio; securitización; vulnerabilidades.*

Abstract:

The intense globalization that the world is witnessing since decades, has led to a reassessment of the importance of certain minerals critical for current and expected technological developments and their civilian and military applications, such as “rare earths” and Lithium. Regarding the former, they are also subject to an intensive “weaponization” of uncertain outcome; regarding Lithium, there is a firm competition among private companies. In both cases, Argentina exhibits the need for a strategic vision which would allow, regarding “Rare Earths” to identify their local availability as well as to assess potential vulnerabilities and their related mitigations; on Lithium, there is also a need for a more coordinated public-private effort to move towards more local value added and to boost our scientific-technological development.

Keywords: *Rare earths; Lithium; weaponization; vulnerabilities.*

Introducción

El extraordinario proceso de globalización que vive la humanidad desde hace décadas, impulsado y retroalimentado permanentemente por los avances en el desarrollo científico, tecnológico e industrial, ha provocado, entre sus múltiples consecuencias, la valorización y “securitización” de ciertos insumos minerales críticos para el funcionamiento y la expansión de ese proceso.

Entre ellos, se destacan en particular dos: las denominadas “tierras raras” y el Litio. En ambos casos, son objeto de la aguda competencia geopolítica internacional, por sus aplicaciones civiles y militares.

Si bien respecto de los primeros, las investigaciones geológicas en nuestro país no han arrojado aun resultados que permitan asumir un rol relevante en su cadena de valor, lo contrario ocurre con relación al Litio, mineral respecto del cual Argentina ha sido receptora de múltiples inversiones para su explotación.

La importancia que han adquirido ambos recursos en el contexto tecnológico, económico y de la seguridad internacional, así como su utilización en la competencia geopolítica vigente, demandan de

* Licenciado en Economía (UBA). Licenciado en Ciencias Políticas (UCA). Graduado en la “Especialización en Historia Militar Contemporánea” (Escuela Superior de Guerra – Argentina). Investigador independiente. Miembro Adherente del CARI. Integrante del ISIAE.

parte del poder político de nuestro país una mirada más amplia que permita identificar sus derivaciones hacia el marco de la seguridad local y regional, sus impactos y contribuciones sobre los procesos locales de I+D, así como el rol que puede desempeñar nuestro país en ciertas cadenas globales de abastecimiento industrial.

A continuación se profundizará sobre ambos minerales, su descripción, usos, oferta y demanda mundiales, su participación en la competencia geopolítica mundial y el rol de nuestro país, tanto en cuanto a su disponibilidad como los posibles impactos sobre nuestro desarrollo productivo y científico, y sugerencias sobre posibles cursos de acción.

Descripción de las “tierras raras”

Se aplica esta denominación a un conjunto de diecisiete minerales, cuya identificación como “tierras” y su calificativo de “raras”, responde más a una tradición que se remonta a su descubrimiento, hacia fines del siglo XVIII, que a su efectiva “rareza”, ya que su disponibilidad en la corteza terrestre es amplia, pero no así su nivel de concentración, lo que hace sumamente complejo su procesamiento industrial.

En la literatura internacional, se las identifica usualmente con el acrónimo “REE” (*“Rare Earth Elements”*). La expresión “REO” (*“Rare Earth Oxides”*) se utiliza habitualmente para aludir a los óxidos que se obtienen como resultado del procesamiento y la refinación de los “REE” como materia prima mineral, y cuyo destino son los bienes intermedios utilizados para la fabricación de los productos finales.¹

Sobre la denominación antes referida, destaca al respecto Barán (2016) que, como *“...inicialmente los mismos fueron obtenidos en la forma de óxidos [llamados tierras en esas épocas] presentes en minerales relativamente raros, se los llamó originalmente tierras raras...”*.²

Usualmente dicho nombre se aplica estrictamente a un grupo de quince elementos, caracterizados como pertenecientes al grupo de los “Lantánidos” y cuyo número atómico se extiende desde el 57 al 71. No obstante, también se incorporan en esa calificación a otros dos minerales: el Escandio (número atómico 21) y el Itrio (número atómico 39) por similitudes químicas y físicas con los anteriores. A continuación se exponen la nómina de estos minerales y sus símbolos, así como su respectiva ubicación en la Tabla Periódica y sus respectivos Números Atómicos.

Figura N° 1: Lista de Tierras Raras – Nómina y Símbolos³

Cerio (Ce)	Disprosio (Dy)	Erbio (Er)	Escandio (Sc)	Europio (Eu)	Gadolinio (Gd)
Holmio (Ho)	Iterbio (Yb)	Itrio (Y)	Lantano (La)	Lutecio (Lu)	Neodimio (Nd)
Praseodimio (Pr)	Prometio (Pm)	Samario (Sm)	Terbio (Tb)	Tulio (Tm)	

¹ Tracy, B. (2020). An Overview of Rare Elements and Related issues for Congress. Congressional Research Service. R46618, p.3

² Baran, E. (2016). La Fascinante Historia del Descubrimiento de las Tierras Raras. *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales*, Tomo 68, p. 86.

³ Elaboración propia en base a: *United States Geological Survey*; Barán, Enrique. (2016). La Fascinante Historia del Descubrimiento de las Tierras Raras.

4

4

4

4

4

4

4

4

4

se destinan para su transformación en metales, vidrios y/o aleaciones de metales, que luego se utilizan en los bienes electrónicos finales.⁷

Figura N° 3: Diagrama de la Cadena de Valor de las “tierras raras”⁸

La imagen que se adjunta exhibe ejemplos de “REE” (“tierras raras”) ya separadas del mineral que las contiene, y las “REO”, o “tierras raras” ya refinadas.



Figura N° 4 - “tierras raras”⁹



Evolución y Usos

La evolución del aprovechamiento de estos minerales ha estado íntimamente vinculada con los desarrollos científicos y tecnológicos, las demandas de tecnologías en bienes finales, y los costos, tanto de su extracción como de su procesamiento.

Como se mencionó anteriormente, el descubrimiento del primero de estos minerales tuvo lugar en el siglo XVIII cuando, en 1787, un oficial de artillería del Ejército Sueco, Carl Arrhenius, encontró cerca de la localidad sueca de Ytterby, un extraño mineral negro, que años más tarde se denominaría Itrio (como derivación del sitio donde había sido hallado).¹⁰ A este descubrimiento le siguió en 1803 la identificación de otro mineral extraño, al que se lo denominó Cerio.¹¹

⁷ Hurst, C. (2010). *China's Rare Earths Industry: What Can The West Learn?* Institute for the Analysis of Global Security. Washington, DC. <http://www.iags.org>

⁸ Fuente: Mancheri, N. A. & Marukawa, T. (2016). Op. cit., pág. 9

⁹ Fuentes: American Geosciences Institute: What are rare earth elements, and why are they important?

[<https://www.americangeosciences.org/critical-issues/faq/what-are-rare-earth-elements-and-why-are-they-important/>]; China's weaponization of rare earths is bound to backfire; *Japan Times*, 7/3/2021, [<https://www.japantimes.co.jp/opinion/2021/03/07/commentary/world-commentary/china-rare-earths-australia-malaysia-u-s/>]

¹⁰ Mancheri, N. & Marukawa, T. (2016). Op. cit., pág. 3; Baran, E. (2016). Op. cit., pág. 89.

¹¹ Baran, E. (2016). Op. cit., pág. 89.

Por varias décadas, los minerales que integraban este grupo permanecieron en el ámbito de los laboratorios; en 1884 se los comenzó a utilizar para las coberturas de lámparas alimentadas a gas, y durante las primeras décadas del siglo XX se los utilizó en la fabricación de los filamentos de las lámparas eléctricas y de vidrios especiales.

El proceso científico que condujo a la fabricación de la bomba nuclear, en la década de 1940, abrió nuevas posibilidades para la separación de estos minerales y, con ello, su utilización en nuevas aplicaciones.

Así, durante la década de 1960 se los usó en los catalizadores de la industria petrolera y en el diseño de los tubos y pantallas de aparatos de TV en color; en la década de 1970, en el desarrollo de rayos láser, baterías de níquel y controladores de emisiones de motores; en la década de 1980 se los incorporó en imanes en reemplazo del cobalto, afectado por la Guerra Fría y, desde los 90, su utilización se ha extendido en el marco del desarrollo tecnológico de productos electrónicos de uso civil y militar.¹²

A lo largo del siglo XXI, los productos derivados de su proceso industrial son insumos críticos en toda la industria electrónica, por sus aplicaciones civiles y militares, ya que son imprescindibles para: catalizadores para automotores y refinerías de petróleo; paneles y pantallas de TV, celulares, DVDs y laptops; visores nocturnos; imanes y baterías; equipos médicos de rayos X, tomógrafos y resonadores magnéticos; generadores de energía; iluminación; rayos láser; superconductores; turbinas de aviones; drones; sistemas de guía de misiles, de guerra cibernética, y sistema de defensa antimisilísticos, de satélites y sistemas de comunicación satelital.¹³

A lo largo de su evolución se pueden observar tres etapas: una primera, durante los siglos XVIII y XIX, marcada por el dominio de Europa en materia de desarrollos científicos; una segunda con la posición dominante de EE.UU., con origen durante la Segunda Guerra Mundial, pero en particular desde la década de 1980 hasta casi fines del siglo XX.

La tercera etapa, a lo largo de este siglo, se ha caracterizado por la posición dominante de la República Popular China, y por ser la fuente de muchos enfrentamientos geopolíticos, comerciales y tecnológicos a los que hemos asistido en estas décadas.

En particular, la relevancia de las “tierras raras” como instrumento de la competencia geopolítica quedó expuesta, en primer lugar, a partir del enfrentamiento entre China y Japón en el 2010, donde una disputa territorial sobre las Islas Diaoyu/Senkaku derivó en la imputación de Japón a la República Popular China de haber suspendido los embarques de estos minerales como represalia y, posteriormente, por los enfrentamientos comerciales entre EE.UU. y la R.P. China en los últimos años.

En este sentido, debe destacarse que hasta fines del siglo XX, EE.UU. solo poseía una mina operativa de “tierras raras”, la de “Mountain Pass” (California), operación que hasta fines del siglo XX ostentaba un monopolio mundial.

Sin embargo, debido al aumento de la producción en la R.P. China a menores costos, y a planteos medioambientales en EE.UU., la firma propietaria de la mina afrontó severas dificultades económicas que llevaron a un cese de operaciones a comienzos de este siglo, una posterior reapertura, nuevas dificultades financieras y, finalmente, a un cambio de accionistas en el año 2017.

¹² Mancheri, N. & Marukawa, T. (2016). Op. cit., pp.: 3-7.

¹³ Mancheri, N. & Marukawa, T. (2016). Op. cit., pág. 2; Humphries, M. (2019). *Critical Minerals and U.S. Public Policy*. CRS Report R45810, pp.: 1-4.

La nueva firma propietaria, MP Mine Operations LLC, no obstante, cuenta entre sus accionistas minoritarios (sin derecho a voto) a la empresa china “Leshan Shenghe Rare Earth Company”. Paradójicamente, la producción bruta de esta mina es exportada a China para su refinación, y posteriormente sus productos son exportados a los EE.UU.¹⁴

Figura N° 5: Mina de Mountain Pass (EE.UU.)¹⁵



En la actualidad, otras minas de “tierras raras” en EE.UU., se ubican en Alaska, Wyoming, Texas y Nebraska, aunque su plena operación luce distante. Asimismo, la empresa australiana Lynas Corp. tiene previsto en un futuro próximo una planta de procesamiento de estos minerales en Texas.¹⁶

Con relación a la R.P. China, corresponde destacar que la posición dominante de ese país obedece no solo a condiciones geográficas, sino a una política estatal mantenida durante más de dos décadas, que ha integrado esfuerzos de desarrollo científico, técnico, productivo y militar.

Se considera que ello refleja la orientación estratégica expuesta en la frase atribuida a Deng Xiaoping, cuando a comienzos de la década de 1990, al visitar una mina de “tierras raras” en Mongolia Interior (la mayor zona de China con minas de estos minerales), expresara “...*Medio Oriente tiene el petróleo, China tiene las tierras raras...*”.¹⁷

¹⁴ Humphries, M. (2019). *Critical Minerals and U.S. Public Policy*. CRS Report R45810, pp.: 3-4.

¹⁵ Fuente: Pentagon Invests in Strategic Metals Mine, Seeking to Blunt Chinese Dominance, *The Wall Street Journal*, 26/4/2020. [<https://www.wsj.com/articles/pentagon-invests-in-strategic-metals-mine-seeking-to-blunt-chinese-dominance-11587924001>]

¹⁶ Tracy, B. (2020). *An Overview of Rare Elements and Related issues for congress*. Congressional Research Service. R46618, pp.: 4-6; Lynas Corporation Ltd. (2020). Annual Report 2020, pág. 15.

¹⁷ En inglés en el original: “...*the Middle East has oil, China has rare earths...*”; Mancheri, N. & Marukawa, T. (2016). Op. cit., pp.: 3 y 10.16; Hearty, G. (2019). Rare Earths: Next Element in the Trade War? CSIS.

Figura N° 6: Mina de “tierras raras” en Mongolia Interior (R.P. China)¹⁸



Oferta y Demanda Mundial

Desde la perspectiva de la oferta mundial, se consideran, habitualmente, tanto la producción derivada de la actividad minera, como las reservas estimadas, lo cual explica que en las estadísticas, aparezcan algunos países con amplias reservas y muy baja producción y otros con importantes niveles de producción pero sin datos sobre niveles de reservas.

Conforme las últimas estimaciones disponibles, las reservas mundiales de “tierras raras” se estimaban, en el 2020, en un nivel de 120 millones de Toneladas (de “REO” equivalente), con una producción a nivel minero de 240.000 toneladas, destacándose en ambos casos el rol preponderante de la R.P. China.

Con relación a la R.P. China, corresponde destacar que la posición dominante de ese país obedece no solo a sus mayores reservas y a sus niveles de producción, sino fundamentalmente, a su absoluto control de toda la cadena de abastecimiento, ya que además de reservas, China ejerce una posición de dominio mundial en cuanto a la capacidad de procesamiento y de refinación de estos minerales.

No obstante, la posición que la R.P. China poseía en el año 2010, se ha ido erosionando, ya que en ese año su producción representaba el 97 % del total mundial y sus reservas cubrían la mitad de las mundiales. Esa evolución ha sido producto de múltiples iniciativas orientadas a ampliar la producción y el procesamiento en otras regiones, iniciativas lideradas por Japón y EE.UU.¹⁹

¹⁸ Fuente: China to make full use of rare-earth card in containing US: analysts, *Global Times*, 6/4/2019. [<https://www.globaltimes.cn/content/1153154.shtml>]

¹⁹ U.S. Geological Survey. (2010). Mineral Commodity Summaries 2010. p. 2.

Figura N° 7 Producción y Reservas Mundiales de “tierras raras” (2020 - En Toneladas “REO” Equivalentes) ²⁰					
PAÍS	PRODUCCIÓN	%	PAÍS	RESERVAS	%
China	140.000	58	China	44.000.000	37
EE.UU.	38.000	16	Vietnam	22.000.000	18
Myanmar	30.000	13	Brasil	21.000.000	18
Australia	17.000	7	Rusia	12.000.000	10
Madagascar	8.000	3	India	6.900.000	6
India	3.000	1	Australia	4.100.000	3
Rusia	2.700	1	EE.UU.	1.500.000	1
Vietnam	1.000	0	Groenlandia	1.500.000	1
Resto	300	0	Resto	7.000.000	6
Total	240.000	100	Total	120.000.000	100

En cuanto a su demanda mundial, puede esbozarse una imagen de la misma a través de los volúmenes y montos importados por los distintos países. Sobre el particular, cabe señalar que el comercio mundial de “REO” tiene, pese a su significación tecnológica y geopolítica, una dimensión menor al de algunas commodities, tanto minerales como agroindustriales, aunque para algunos países su dependencia de las importaciones y, en particular de las provenientes de la R.P. China, sea casi absoluta.

En este sentido, cabe destacar que el monto global del comercio de “REO” totalizó en el año 2019 aproximadamente US\$ 1.500 millones; sin embargo, sin esos componentes, muchas industrias de equipos informáticos y de comunicaciones, difícilmente tendrían los niveles y volúmenes de ventas que las distinguen.

Analizando las importaciones de “REO” por países, se verifica que en el año 2019 y, en términos de volumen, le correspondió a Japón el 36 %, a EE.UU. el 33 %, a los Países Bajos el 10 %, a Corea del Sur el 5 % y a Italia el 3 %. El siguiente cuadro exhibe cómo evolucionó la dependencia de la importación de “tierras raras” desde China por parte de los principales demandantes entre 2008 y 2018, reflejo de los esfuerzos encarados, en particular desde 2010, para ampliar las fuentes de abastecimiento y procesamiento.²¹

Figura N° 8: Importación de “REO” desde la R.P. China (2008- 2018) ²²		
PAÍS	2018 (%)	2008 (%)
EE.UU.	81	91
Japón	58	91
Corea del Sur	57	77
Unión Europea	56	68

Disponibilidad en Argentina

Si bien nuestro país no participa de la producción o procesamiento de “tierras raras” (aunque, como otros países, somos productores, ensambladores e importadores y exportadores de equipos electrónicos e informáticos que contienen esos minerales), distintas investigaciones científicas han

²⁰ Fuente: Elaboración propia a partir de *US Geological Survey* (2021). Mineral Commodity Summaries 2021, pp.: 132-133.

²¹ Center for Strategic and International Studies (CSIS). (2020). Does China Pose a Threat to Global Rare Earth Supply Chains? *China Power Project* (July 2021; Updated May 2021).

²² Fuente: Elaboración propia en base a CSIS.

identificado la existencia de yacimientos, cuya conformación geológica ha expuesto la potencial presencia de dichos minerales.

Entre esos yacimientos se destacan los ubicados en la Sierra de Rangel (Salta), Sierra de Tusaquillas (Jujuy)²³ y los yacimientos evaluados por la CNEA, en las regiones de Rodeo de los Molles (San Luis) y Ríos III y V (Córdoba), aunque en estos tres casos se ha detectado la presencia, en particular, de otro tipo de “REE” (el Torio, número atómico 90, y asociado a materiales radioactivos como el Uranio).²⁴

La “securitización” de las “tierras raras”

La R.P. China ha alcanzado una posición dominante en la cadena de abastecimiento de las “tierras raras” no solo por su disponibilidad geográfica, sino por la adopción de una política específica para este sector, cuyo origen se puede ubicar, incluso antes de la ya referida expresión de Deng Xiaoping: en 1975 se constituyó el “Grupo Ejecutivo Nacional de Desarrollo de Tierras Raras y Aplicaciones”.²⁵

Desde entonces hasta la actualidad, se pueden identificar diferentes etapas de la política de la R.P. China respecto de estos minerales: hasta 1990 se promovió la extracción y procesamiento de “REE”; a partir de comienzos de los 90, se restringió la participación de inversores extranjeros, y hacia fines de esa década se impusieron cuotas de exportación para impedir la exportación de los minerales sin refinar y reducir la expansión de la minería ilegal.

La R.P. China mantuvo su criterio de cuotas bastante rígidas hasta el 2010, cuando, en el marco del conflicto ya referido con Japón, las redujo abruptamente casi un 40 %. Esto le dio visibilidad a las “REO” como un instrumento del arsenal geoeconómico y provocó que Japón (en ese año importó el 82 % de sus necesidades desde China), EE.UU. (el otro gran perjudicado, por la restricción de cuotas y por ser un fuerte importador de productos finales desde Japón) y la Unión Europea (con una importación del 77% desde China) plantearan su queja ante la OMC.

La resolución de la OMC en el 2014 fue negativa hacia la R.P. China, quien se vio obligada a remover esas restricciones. Sin embargo, así como la menor exportación china había provocado un fuerte aumento de los precios de las “REO” favoreciendo con ello nuevas inversiones en extracción y procesamiento en otras regiones, su retorno al mercado mundial en el 2015 revirtió esos efectos, provocando la quiebra de varios emprendimientos (entre ellos el de los anteriores propietarios de la citada mina de “Mountain Pass” en EE.UU.).

En este sentido, el año 2010 marca el inicio público de la “securitización” de las “REO” y las consiguientes preocupaciones, en especial en EE.UU. por la vulnerabilidad de muchas de sus industrias, principalmente las ligadas a la defensa.

Específicamente, en el marco de la disputa comercial entre EE.UU. y China entre 2018 y 2019, mientras EE.UU. impuso mayores derechos de importación sobre los productos chinos, pero no afectó a las importaciones de “REO”, China primero aumentó y luego redujo algo su derecho de importación sobre los minerales importados desde EE.UU. (los exportados por la mina “Mountain Pass” para su procesamiento y refinación).

²³ De la Hoz, G. M. (2012). Las Tierras raras: Elementos Clave del Siglo XXI. *Revista Temas de Biología y Geología del NOA*, pp.: 46-47. CONICET Digital.

²⁴ López, I; Tulsidas, H y Hanly, A. (2018). *Thorium and Rare Earth Element Comprehensive Recovery Projects in Argentina*, pp.: 247-249.

²⁵ Shen, Y.; Moomy, R., & Eggert, R. (2019). *China's public policies toward rare earths, 1975–2018*, pág. 127.

Asimismo, entre 2018 y 2020, el gobierno de EE.UU. adoptó distintas decisiones orientadas a evaluar la vulnerabilidad de ese país en materia de minerales críticos, en especial “tierras raras” y apoyar la producción doméstica de las “REE”. Así en julio de 2019, en el marco del Art. 303 de la “Ley de Producción para la Defensa” (de 1950), se declaró que estos minerales y sus aleaciones eran críticos para la defensa.

Ello posibilitó que en noviembre de 2020, el Departamento de Defensa anunciara distintos contratos y acuerdos, tanto con empresas mineras como con centros de investigación científica y tecnológica, para el desarrollo de nuevas tecnologías y productos sustitutos, y aumentar la provisión doméstica de estos minerales.²⁶

Asimismo, se emitieron dos importantes Directivas Ejecutivas con igual alcance: la “*Executive Order 13817, A Federal Strategy to Ensure Secure and Reliable Supplies of Critical Minerals*” (2017), y la “*Executive Order 13953, Addressing the Threat to the Domestic Supply Chain Reliance on Critical Minerals from Foreign Adversaries and Supporting the Domestic Mining and Processing Industries*” (2020).²⁷ El cambio de Administración en enero pasado no modificó la preocupación del gobierno de EE.UU. respecto de su vulnerabilidad en materia de provisión de estos minerales críticos.

En este marco, las nuevas autoridades emitieron en febrero pasado la “*Executive Order 14017 America’s Supply Chains*”, donde se dispuso una exhaustiva revisión de distintas cadenas globales: en 100 días una evaluación de las vulnerabilidades y áreas de mejora en cuatro cadenas de abastecimiento, una de ellas la de “tierras raras” y, en un año, una de distintas cadenas, que involucran el uso de esos insumos.²⁸

Adicionalmente, en el pasado marzo, en la reunión del “QUAD” (“*Quadrilateral Security Dialogue*”, integrado por EE.UU., Australia, Japón e India), se resolvió apoyar la realización de proyectos de investigación conjuntos, a fin de reducir la dependencia de sus miembros de las importaciones de “tierras raras” de origen chino.²⁹

En el caso de la Unión Europea, en el año 2008 la Comisión Europea lanzó la denominada “Raw Materials Initiative”, orientada a establecer una estrategia comprehensiva para el abastecimiento de materias primas no-energéticas y no-agropecuarias³⁰ y, en ese marco, se actualizan regularmente las listas de materias primas críticas.

En septiembre de 2020 se anunció la creación de una alianza público-privada orientada al diseño de planes de acción en sectores críticos así como participar de la implementación de la estrategia industrial europea, la “European Raw Materials Alliance” (“ERMA”).³¹

Dentro del ámbito europeo, la situación de Groenlandia ha atraído la atención ya que, como se pudiera apreciar precedentemente, posee una importante reserva inexplorada de tales minerales, y hay proyectos de inversión en minería, que fueron firmemente cuestionados por las autoridades electas en abril pasado; este debate anticipa un nuevo ámbito de competencia geopolítica por las “tierras raras”.³²

²⁶ Center for Strategic and International Studies (CSIS). (2020). Op. cit.

²⁷ U.S. Geological Survey. (2021). Mineral Commodity Summaries 2021, pp.:5-6.

²⁸ U.S. The Federal Register. (2021). Document Number 2021-04280, pp.: 11849-11854.

²⁹ Seidel, J. (2021). Quad looks to Australia for rare earth elements usually supplied by China. *News.com.au*; The White House. *Quad Summit. March 12, 2021. Statements and Releases*.

³⁰ European Commission. (2008). *Communication From The Commission To The European Parliament and The Council – The raw materials initiative – meeting our critical needs for growth and jobs in Europe*.

³¹ European Raw Materials Alliance – ERMA. (2020).

³² Jamasmie, C. (2021). Greenland Minerals seeks talks with the new government over fate of rare earths project. April 2021. <https://www.mining.com/greenland-minerals-seeks-talks-with-new-govt-over-fate-of-rare-earths-project>

Frente a todas estas reacciones, incentivadas a partir de hacerse visible la vulnerabilidad de las mayores economías respecto de la provisión de bienes críticos para su desarrollo tecnológico, la R.P. China también ha revisado en los últimos años su política en la materia.

En este sentido merecen destacarse la iniciativa “Made in China 2025”, anunciada en 2015 y donde se planteó el objetivo del liderazgo chino en un conjunto de tecnologías, todas ellas usuarias de “tierras raras” y, el “Rare Earths Development Plan 2016-2020”, donde se plantearon objetivos y cupos de producción, un fuerte apoyo a la investigación, la búsqueda de tecnologías con menor impacto ambiental, y el combate contra la actividad minera ilegal y el contrabando de estos minerales.³³

Adicionalmente, en febrero pasado, el Ministerio de Industria y Tecnología de la Información de la R.P. China emitió un documento sujeto a consultas titulado “Regulations on Rare Earth Management”, y cuyos lineamientos destacan la protección de los intereses nacionales y de la seguridad industrial, y un firme combate contra la minería ilegal, la producción sin respetar cuotas, el contrabando de minerales y contra los impactos negativos sobre el medio ambiente.³⁴

Perspectivas

Las perspectivas sobre la demanda mundial de “tierras raras” convergen hacia un escenario caracterizado por una demanda creciente, derivada de los mayores avances tecnológicos esperados (IA, vehículos eléctricos) y de la provisión de energía por combustibles no fósiles. Este proceso, que ya está exhibiendo una evolución de la demanda mayor a la oferta disponible, tendrá su correlato en materia de precios, lo que estimulará, en el marco de decisiones ya adoptadas, una mayor actividad de extracción y procesamiento.

Sin embargo, se enfrentan una restricción tecnológica y una social: la necesidad de desarrollar procesamientos de minerales con menor impacto ambiental y la resistencia, en muchas regiones, a la actividad minera, lo que permitiría asumir un escenario donde la actual vulnerabilidad de las principales economías y tecnologías hacia estos minerales irá evolucionando con mayor lentitud que el aumento de su demanda.

Paralelamente, la “posición dominante” de la R.P. China habrá de verse afectada, no solo por los mayores esfuerzos para desarrollar y procesar “REO” fuera de su territorio, sino también, y muy especialmente, porque su propia demanda interna está aumentando, lo que unido a sus planes de liderar mundialmente ciertas tecnologías, y sus planes de desarrollo energético sobre fuentes no convencionales, ponen límites a una confrontación, que probablemente, en la faz pública continúe ofreciendo supuestas demostraciones de fuerza, pero que, en sustancia, termine siendo dominada por una visión más “realista”.

El Litio: descripción y usos

El Litio, identificado por múltiples autores y publicaciones como “El Oro Blanco del siglo XXI”, constituye el otro mineral crítico en la actual competencia geopolítica, aunque a diferencia de lo señalado de las “tierras raras”, en este caso hasta ahora, la competencia es más entre empresas privadas, que entre gobiernos.

También, a diferencia de lo expuesto sobre esos minerales, nuestro país ocupa una posición de significativa importancia por sus reservas de Litio, juntamente con Chile y Bolivia. Todo ello abre no solo

³³ Center for Strategic and International Studies (CSIS). (2020). Op. cit.

³⁴ Baruzzi, S. (2021). China Tightens Control Over Management of Rare Earths. *China Briefing*. <https://www.china-briefing.com/news/china-tightens-control-over-management-of-rare-earths/>

oportunidades sino que demanda también definiciones y estrategias, por su impacto sobre los intereses nacionales y el futuro productivo, tecnológico y de la seguridad, nacional y regional.

El Litio, que fuera descubierto en Suecia a comienzos del siglo XIX, es un metal sumamente liviano, reactivo, y un muy eficaz conductor del calor y electricidad. Se lo encuentra, principalmente, en salares (concentraciones de sales inorgánicas) y en rocas (pegmatitas y granitos); arcillas y otros depósitos.³⁵

Su uso cubre aplicaciones medicinales e industriales, siendo estas las que más han desatado la referida competencia por su obtención, en especial desde que a comienzos de 1990 se lo comenzó a utilizar en baterías recargables. Su principal aplicación industrial se vincula con su utilización para baterías, cuyos usos cubren múltiples aspectos de la vida civil y los usos militares, asociados con los mayores desarrollos electrónicos e informáticos. Los destinos finales del Litio comprenden: baterías (71%); cerámicas y vidrios (14 %); grasas lubricantes (4 %) y otros (11 %).³⁶

Respecto de su procesamiento, si se halla en salares, se lo extrae por la evaporación del agua y la progresiva cristalización de las sales de sodio; en caso de hallarse en rocas, se lo extrae por procesos de minería convencional.

Oferta y Demanda Mundial

Conforme surge de los informes del U.S. Geological Survey, nuestro país, junto con Chile y Bolivia concentran la mayor proporción de los recursos disponibles de Litio a nivel mundial. En este marco se entiende como “recurso”, a la concentración de materiales de los cuales la extracción económica de un *commodity* es actual o potencialmente factible, y como “reserva” a aquella porción de los recursos disponibles, que satisface ciertos requerimientos físicos y químicos y son susceptibles de ser extraídos en el estado tecnológico actual.³⁷

Durante el año 2020, los volúmenes de producción de Litio totalizaron 82.000 toneladas (excluyendo la de EE.UU., que solo opera un salar en Nevada). Ese volumen representó una reducción del 5 % respecto del año previo. La participación de nuestro país fue del 7 %, siendo precedido por Australia (49 %), Chile (21 %) y China (17 %). No obstante, en materia de recursos, la importancia de Argentina es muy significativa, como se puede observar a continuación.³⁸

Figura N° 9: Recursos Mundiales de Litio (Millones de Tns. – 2020) ³⁹		
PAÍS	RECURSOS	RESERVAS
Bolivia	21,0	n/d
Argentina	19,3	1,2
Chile	9,6	9,2
EE.UU.	7,9	n/d
Australia	6,4	4,7
China	5,1	1,5
Congo	3,0	

³⁵ Calvo, E. (2019). Litio, Un Recurso Estratégico para el Mundo Actual. *Revista Ciencia Hoy*, 28 (64), 2019, pp.: 17-18; Calzada, J. y Sigaudó, D. (2019). Litio: el metal que podría convertirse en “la nueva nafta” y abrir una gran oportunidad para Argentina. *Bolsa de Comercio de Rosario, Informativo Semanal*, Año XXXVII, Edición 1906.

³⁶ U.S. Geological Survey. (2021). Mineral Commodity Summaries 2021. Lithium, pp.: 98-99.

³⁷ U.S. Geological Survey. (2021). Mineral Commodity Summaries 2021. Appendix B. Reserves and Resources, pág. 195; Calzada, J., y Sigaudó, D. (2019). Op. Cit.

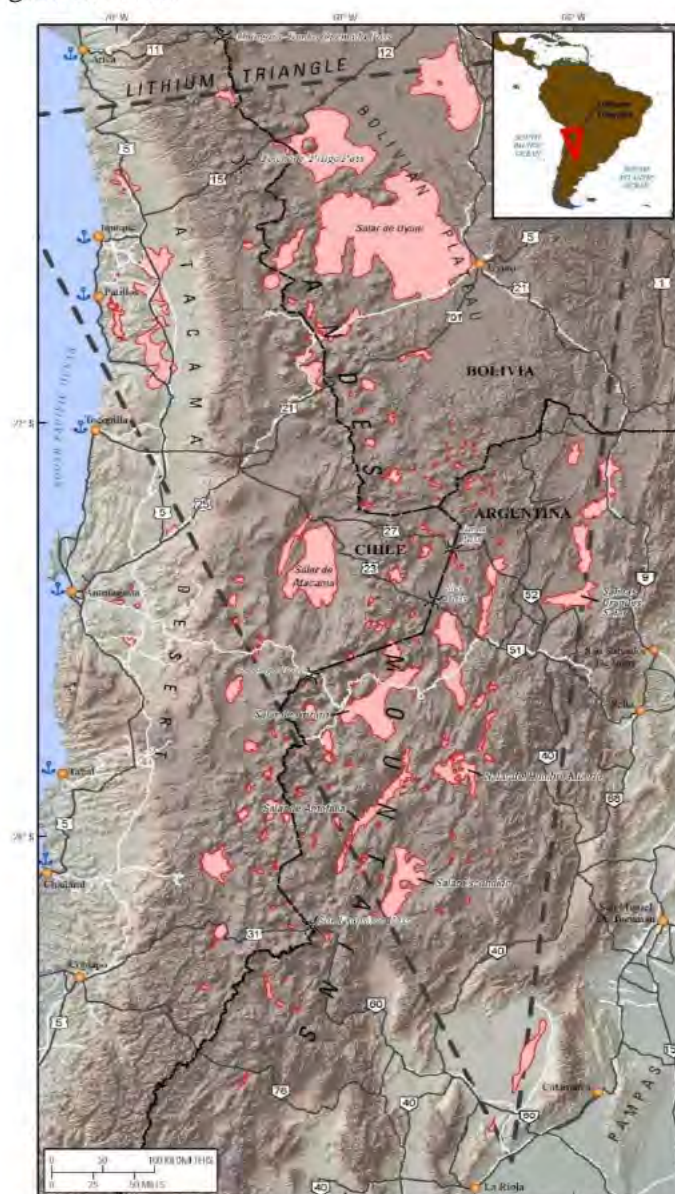
³⁸ U.S. Geological Survey. (2021). Mineral Commodity Summaries 2021. Lithium, pp.: 98-99.

³⁹ Fuente: U.S. Geological Survey. (2021).

Canadá	2,9	
Alemania	2,7	
México	1,7	
Resto	6,3	3,4
Total	85,9	21,0

Como se desprende de dicha estadística, entre Argentina, Bolivia y Chile se concentran casi el 60% de los recursos mundiales de este metal. Esa concentración se da en un ámbito geográfico que cubre el NO de Argentina, NE de Chile y SO de Bolivia, conformando lo que hace tiempo se identifica como “El Triángulo del Litio”.

Figura N° 10: El “Triángulo del Litio”⁴⁰



⁴⁰ Fuente: U.S. Geological Survey. Lithium Triangle Salars.

El Litio en Argentina

En el caso de nuestro país, las existencias de Litio se concentran en grandes extensiones de salares, los que se ubican en las provincias de Jujuy (Olaroz, Caucharí y Salinas Grandes); Salta (Ratones, Rincón, Diablillos, Pastos Grandes, Pozuelos, Llullaillaco, Pular, Río Grande y Tolillar), y Catamarca (Carachi Pampa, Tres Quebradas y Hombre Muerto).⁴¹

Dichos yacimientos involucran más de veinte proyectos de inversión, en su mayoría de empresas privadas, entre ellas empresas mineras y automotrices (con excepción de dos proyectos en Jujuy, donde participa el Estado provincial). De esos proyectos, en el año 2019 había dos en producción, otro par en construcción, y el resto se hallaba en distintas etapas (Factibilidad; Pre-Factibilidad; Evaluación Económica y Exploración Avanzada).⁴²

En cuanto a la participación argentina en el comercio mundial, el volumen de exportaciones en los últimos años pre-pandemia se ubicó en promedio en torno a las 29.000 toneladas de Carbonato de Litio con un ingreso del orden de los US\$ 200 millones/año.⁴³

En los últimos meses se han conocido distintos anuncios sobre nuevos proyectos de inversión y ampliación de operaciones existentes, que destacan la participación de nuestro país, más en la configuración de ciertas cadenas globales de valor de alto impacto tecnológico. Entre tales novedades merecen destacarse: las inversiones anunciadas por la empresa automotriz BMW (marzo 2021) donde anunció una inversión superior a US\$ 300 millones para abastecerse de Litio desde Argentina, a través de una operación ya existente en el “Salar del Hombre Muerto” (Catamarca); la ampliación a Catamarca de las actuales operaciones de una empresa canadiense en Salta (mayo 2021), y la firma de un Memorandum de Entendimiento entre el Gobierno Nacional, la Provincia de Jujuy y la empresa china Gangfeng Lithium Co. Ltd. para la instalación de una fábrica de baterías de Litio en dicha Provincia (mayo 2021).⁴⁴

Si bien en el último año la pandemia provocó una retracción del comercio mundial de Litio, las perspectivas de este insumo para las próximas décadas son muy promisorias, habida cuenta de las tendencias esperadas en productos electrónicos y, en especial, en los desarrollos a nivel mundial en materia de energías renovables y vehículos eléctricos, todo lo cual pondrá aún más de relieve la situación de aquellos países cuya conformación geográfica y geológica contribuye a disponer de tal recurso.

Conclusiones

Lo expuesto precedentemente realza, en primer término, la validez del núcleo del pensamiento geopolítico y algo usualmente subestimado en muchos análisis de política internacional: las condicionales que la geografía le impone a las intenciones de un país de proyectar su poder, militar y económico.

Adicionalmente, tomando en consideración las perspectivas de la demanda mundial de “tierras raras” y de Litio, resulta evidente que ello tendrá impactos sobre los intereses nacionales argentinos y sobre las perspectivas de nuestro desarrollo económico, tecnológico y científico.

⁴¹ Calvo, E. (2019). Op. cit.

⁴² Ministerio de Producción y Trabajo (2019). *Proyectos de Litio Avanzados en Salar*.

⁴³ Calzada, J. y Sigaud, D. (2019). Las exportaciones de litio en 2025 podrían llegar a ser cuatro veces superiores a las actuales. *Bolsa de Comercio de Rosario. Informativo semanal*. Año XXXVII, Edición 1921.

⁴⁴ Noticias periodísticas – se detallan en la sección Bibliografía.

Sobre este particular, y habida cuenta de esas tendencias mundiales, puede concluirse que la inacción y/o la subestimación de la necesidad de contar con una visión estratégica, que trascienda temporarias gestiones gubernamentales, constituye el camino menos idóneo para la defensa de esos intereses nacionales.

Ellos incluyen la consolidación de un desarrollo que integre nuestra disponibilidad de recursos, nuestras probadas capacidades científicas y productivas y una clara definición del rol que como país aspiramos a desempeñar en el ámbito multilateral.

En este marco, y respecto de las “tierras raras”, la alta probabilidad de que las limitadas estructuras geológicas identificadas en Argentina no sean explotables económicamente a los actuales niveles de precios, no debería evitar un plan de acción público-privado sobre el tema.

Si existe coincidencia de que esos minerales tendrán un rol destacable y más visible en la permanente competencia geopolítica y tecnológica mundial, sería apropiado dedicar esfuerzos para evaluar si hay formaciones geológicas adecuadas que puedan contener “tierras raras” y su eventual potencial productivo, aún cuando ello no implique proyectar inversiones en extracción y procesamiento. Nuestro país dispone de las dos condiciones imprescindibles para esa evaluación: el marco geográfico y la capacidad científica y tecnológica propia para hacerlo.

Adicionalmente, se carece en la actualidad de un análisis que exhiba la vulnerabilidad que enfrentaría nuestro país en caso de una mayor “securitización” de esos minerales y, por ende, de un análisis que sugiera cómo se mitigaría esa posible vulnerabilidad.

En otros términos, ¿qué riesgos implica para el funcionamiento de los sectores más dinámicos de nuestra economía no poder acceder a los insumos necesarios por restricciones al comercio mundial de los “REO”?; ¿qué impactos puede haber sobre los equipamientos médicos que requieren de esos minerales para los componentes necesarios para su operación?; ¿qué efectos puede haber sobre el equipamiento militar disponible?; ¿qué impactos pueden generarse sobre ciertos desarrollos científicos y tecnológicos de vanguardia y que distinguen internacionalmente a nuestro país, como son el desarrollo de la energía nuclear con fines pacíficos y el diseño y construcción de satélites.

Asimismo, si como se ha expuesto, Brasil tiene reservas de “tierras raras” estimadas en 21 millones de toneladas, ¿qué proyectos en conjunto se pueden desarrollar, de modo de potenciar el aprovechamiento de las capacidades científico-tecnológicas de ambos países?

Con relación al Litio, en donde claramente nuestro país tiene una posición de relevancia como futura fuente de abastecimiento mundial, también se impone una visión más estratégica.

Asumir que la actual competencia es solo entre empresas privadas necesitadas de ese insumo básico implica desconocer que la intervención de los respectivos gobiernos se hará evidente, cuando surjan aspectos tecnológicos vinculados con sus respectivas industrias para la defensa.

Esa necesaria visión estratégica, que permitirá ordenar los esfuerzos públicos y privados, debe combinar el necesario respeto a las jurisdicciones provinciales sobre esos yacimientos, con la necesidad de que nuestro país no se convierta solamente en un proveedor de carbonato de Litio sin mayor procesamiento, sino que avance hacia etapas que, por cubrir etapas adicionales de la cadena de valor del metal, impliquen una mayor generación local de valor agregado y una mayor participación en cadenas de abastecimiento globales, no solo del metal.

Ello permitirá una mejor utilización de los recursos productivos y, nuevamente, un más intenso aprovechamiento de la reconocida capacidad científica disponible en nuestro país. En este sentido, es

dable destacar que Bolivia y Chile, con quienes compartimos la pertenencia al “Triángulo del Litio”, ya han avanzado en ese camino.

Bibliografía

- Baran, Enrique. (2016). La Fascinante Historia del Descubrimiento de las Tierras Raras. Anales de la Academia Nacional de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, Tomo 68, pp.: 85-105. Recuperado de: https://www.ancefn.org.ar/user/FILES/ANALES/TOMO_68/12.pdf
- Baruzzi, Sofía. (2021). China Tightens Control Over Management of Rare Earths. China Briefing. Recuperado de: <https://www.china-briefing.com/news/china-tightens-control-over-management-of-rare-earths>
- Bellato, Roberto. (2021). Minera canadiense adquiere un nuevo yacimiento de litio en Catamarca. Recuperado de: <https://econojournal.com.ar/2021/05/minera-canadiense-adquiere-un-nuevo-yacimiento-de-litio-en-catamarca/>
- Calvo, Ernesto. J. (2019). Litio, un Recurso Estratégico para el Mundo Actual. Revista Ciencia Hoy. Recuperado de: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/89689>
- Calzada, Julio y Sigaudó, Desirée. (2019). Litio: el metal que podría convertirse en “la nueva nafta” y abrir una gran oportunidad para Argentina. Bolsa de Comercio de Rosario. Informativo Semanal, N° XXXVII, Edición 1916, Agosto 2019. Recuperado de: <https://www.bcr.com.ar/es/mercados/investigacion-y-desarrollo/informativo-semanal/noticias-informativo-semanal/litio-el-metal>
- Center for Strategic and International Studies (CSIS). (2020). Does China Pose a Threat to Global Rare Earth Supply Chains? China Power Project (July 2021; Updated May 2021) Recuperado de: <https://chinapower.csis.org/china-rare-earths/>
- Consejo Interuniversitario Nacional. Foro Interuniversitario de Especialistas de Litio de Argentina. (2021). Litio en Argentina, ¿Una Política Soberana? Recuperado de: <https://www.cin.edu.ar/litio-2021-en-la-argentina-una-politica-soberana/>
- De la Hoz, Gonzalo M. (2012). Las Tierras raras: Elementos Clave del Siglo XXI. Revista Temas de Biología y Geología del NOA, pp.: 46-47. CONICET Digital. Recuperado de: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/91679>
- European Commission. (2008). Communication From The Commission To The European Parliament and The Council – The raw materials initiative – meeting our critical needs for growth and jobs in Europe. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0699:FIN:en:PDF>
- European Raw Materials Alliance – ERMA. (2020). Recuperado de: <https://erma.eu/>
- Fundación Argentina de Nanotecnología. (2021). Litio, El Oro Blanco del siglo XXI. Recuperado de: <https://www.fan.org.ar/noticias/litio-el-oro-blanco-del-siglo-xxi/>
- Hearty, G. (2019). Rare Earths: Next Element in the Trade War? CSIS. Recuperado de: <https://www.csis.org/analysis/rare-earths-next-element-trade-war#:~:text=As%20part%20of%20the%20trade,Mountain%20Pass%20Mine%20in%20California>
- Humphries, M. (2019). Critical Minerals and U.S. Public Policy. CRS Report R45810. Recuperado de: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45810>
- Hurst, Cindy. (2010). China's Rare Earths Industry: What Can The West Learn? Institute for the Analysis of Global Security. Washington, DC. Recuperado de: <http://www.iags.org/>
- Jamasmie, Cecilia. (2021). Greenland Minerals seeks talks with the new government over fate of rare earths project. April 2021. Recuperado de: <https://www.mining.com/greenland-minerals-seeks-talks-with-new-govt-over-fate-of-rare-earths-project/>
- Krajnc, Hugo D. (2020). Confrontación e interdependencia en la rivalidad EE.UU.-China. CARI. Boletín ISIAE N° 75, pp.: 7-29. Recuperado de: <https://www.cari.org.ar/pdf/boletin75.pdf>
- López, I; Tulsidas, H. y Hanly, A. (2018). Thorium and Rare Earth Element Comprehensive Recovery Projects in Argentina. Recuperado de: https://inis.iaea.org/collection/NCLCollectionStore/_Public/49/097/49097452.pdf
- Lynas, Corp. (2020). Annual Report 2020. Recuperado de: <https://lynasrareearths.com/>

- Mancheri, N. & Marukawa, T. (2016). Rare Earth Elements: China and Japan in Industry, Trade and Value Chain. Japón, Tokio: Tokyo University. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/322958945_Rare_Earth_Elements_China_and_Japan_in_Industry_Trade_and_Value_Chain
- Ministerio de Producción y Trabajo. Secretaría de Política Minera. (2019). Argentina: Proyectos Avanzados de Litio en Salares. Recuperado de: <http://informacionminera.produccion.gob.ar/assets/datasets/2019-07-15%20Proyectos%20Avanzados%20de%20Litio%20en%20Argentina.pdf>
- Noticias periodísticas sobre inversiones en Litio en Argentina. (2021). Recuperadas de: https://www.clarin.com/economia/bmw-invierte-us-334-millones-extraer-exportar-litio-catamarca_0_Z94X-avQs.html ; <https://www.argentina.gob.ar/noticias/kulfas-y-morales-firmaron-un-acuerdo-con-ganfeng-lithium-para-avanzar-en-la-instalacion-de> ; <https://econojournal.com.ar/2021/05/minera-canadiense-adquiere-un-nuevo-yacimiento-de-litio-en-catamarca/>
- Seidel, Jamie. (2021). Quad looks to Australia for rare earth elements usually supplied by China. News.com.au. Recuperado de: <https://www.news.com.au/technology/innovation/military/quad-looks-to-australia-for-rare-earth-elements-usually-supplied-by-china/news-story/fff696d29584b11925029587987b2731>
- Shen, Yuzhou; Moomy, Ruthann & Eggert, Roderick. (2019). China's public policies toward rare earths, 1975–2018. Recuperado de: Mineral Economics. <https://doi.org/10.1007/s13563-019-00214-2>
- Tracy, Brandon. (2020). An Overview of Rare Elements and Related issues for congress. Congressional Research Service. R46618. Recuperado de: <https://crsreports.congress.gov/product/details?prodcode=R46618>
- U.S. Geological Survey. (2021). Lithium. Recuperado de: <https://pubs.usgs.gov/periodicals/mcs2021/mcs2021-lithium.pdf>
- U.S. Geological Survey. (2021). Lithium Triangle Salars. Recuperado de: <https://www.sciencebase.gov/catalog/item/5e90cd8f82ce172707edfc74>
- U.S. Geological Survey. (2010). Mineral Commodity Summaries 2010. Recuperado de: <https://pubs.er.usgs.gov/publication/mineral2010>
- U.S. Geological Survey. (2014). The Rare-Earth Elements – Vital to Modern Technologies and Lifestyles. Recuperado de: <https://pubs.usgs.gov/fs/2014/3078/>
- U.S. Geological Survey. (2021). Mineral Commodity Summaries 2021. Recuperado de: <https://pubs.er.usgs.gov/publication/mineral2021>.
- U.S. The Federal Register. (2021). Document Number 2021-04280, pp.: 11849-11854. Recuperado de: <https://www.federalregister.gov/documents/2021/03/01/2021-04280/americas-supply-chains>
- U.S. The White House. (2021). QUAD Summit, March 12, 2021. Statements and releases. Recuperado de: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/12/fact-sheet-quad-summit/>
- Van Veen, Kelsi & Melton, Alex. (2020). Rare Earth Elements Supply Chains, Part 1: An Update on Global Production and Trade. Executive Briefing on Trade, December 2020. United States International Trade Commission. Recuperado de: https://www.usitc.gov/publications/332/executive_briefings/ebot_rare_earth_part_1.pdf

La clave para afrontar el conflicto futuro es el desarrollo de nuevas capacidades cognitivas.

Alejandro Moresi

Del conflicto presente al futuro en el siglo XXI

Alejandro Moresi*

Resumen:

Si bien la naturaleza de la guerra es constante, la forma y los modos de hacerla siguen evolucionando. Un análisis de la actual pandemia de COVID-19 pone en evidencia la evolución reciente de algunas de estas características, y sugiere algunos caminos de desarrollo futuro de las mismas.

Nuestras mentes, nuestros sistemas de aprendizaje y nuestras leyes no han sabido adaptarse exitosamente a estos cambios recientes. Mirando hacia el futuro, para enfrentar exitosamente estas formas y modos novedosos de hacer la guerra, debe prestarse priorizarse el desarrollo de nuevas capacidades cognitivas por parte de los seres humanos, en especial frente a los avances en inteligencia artificial.

Palabras clave: *COVID-19, guerra, estrategia, capacidades cognitivas, resiliencia, ciberguerra, inteligencia artificial.*

Abstract:

The nature of war remains constant, but the ways and modalities of waging it keep evolving. An analysis of the current COVID-19 pandemic gives us evidence of the recent evolution of some of these characteristics, and it suggests some future avenues of their further development.

Our minds, our systems of learning and our laws have so far failed to successfully adapt to these recent changes. Looking to the future, in order to successfully confront these new ways and modalities of waging war, more attention must be focused on the development of new cognitive abilities by humans, especially given the advances in artificial intelligence.

Keywords: *COVID-19, war, strategy, cognitive abilities, resilience, cyberwar, artificial intelligence.*

El poder ejercido por voluntad a partir del temor

La naturaleza de la guerra se ha mantenido constante desde el principio de la humanidad hasta nuestros días. Su objetivo, el control de la voluntad del adversario. Este aspecto, que no cambiado en los últimos 10.000 años, pareciera constante mientras la búsqueda de poder por parte del hombre esté por encima del impulso de servicio al prójimo.

Lo que cambia y continúa haciéndolo es la forma y los modos de hacer la guerra, esa lucha por el poder en el siglo XXI ha tomado diferentes aspectos. La centuria comienza con el atentado del 11 de septiembre de 2001, donde todos los principios y paradigmas de la guerra se hacen añicos, cuando un puñado de hombres pertenecientes a la red Al Qaeda (una organización de ningún estado), usando aviones comerciales de su supuesto enemigo, en una operación sin precedentes, rompe el dogma por antonomasia del mundo occidental: "la libertad", eje de vida y permanente vanagloria de occidente.

Podría escudriñarse en la historia de las grandes operaciones militares la relación entre los esfuerzos y los éxitos obtenidos, cuáles han sido más exitosos: ninguno podría superar las devastadoras consecuencias en lo social, lo cultural y lo económico que tuvo el ataque a las Torres Gemelas. Una acción cinética fue la que introdujo consecuencias sobre las libertades individuales de manera coercitiva en el tan largamente deseado bien común.

En esa búsqueda del poder y el dominio de la voluntad del otro, es interesante el concepto de Han, por el cual el mejor ejercicio del poder es aquel que se hace por el consentimiento, la libertad y la

* Brigadier Mayor (R) de la Fuerza Aérea Argentina. Ex Comandante Aeroespacial del Estado Mayor Conjunto. Lic. en Sistemas Aéreos y Espaciales, Master en Dirección de Empresas, MBA Recursos Humanos. Director de la Maestría en Estrategia Militar (ESGC), docente en ESGA, y en la Maestría de Ciberdefensa y Ciberseguridad de la UBA.

voluntad del otro.¹ En este sentido se podría decir que la humanidad siempre supera sus propios límites y en el camino del ejercicio del poder, a través del dominio de la voluntad, el mayor logro surge como consecuencia de la pandemia generada por el llamado COVID-19, mostrando que el manejo adecuado de la desinformación puede ser muy eficiente en el ejercicio del poder ya que no solo ha contado con el apoyo de los individuos, sino incluso de los estados.

Resulta oportuno, realizar un análisis simplificado desde esta nueva perspectiva:

Aristóteles define a la libertad como *“la preferencia reflexiva de lo mejor”*, pocas palabras de amplia profundidad, donde la preferencia determina un acto propio de la voluntad, y la reflexión muestra la faceta más intrincada de la inteligencia en la búsqueda de un bien que lo deseamos como propio, pero que solo da libertad en la medida que lo deseado sea lo mejor.

El hombre, al menos en la cultura occidental, es un eterno buscador de la libertad, más allá de que en muchos casos no comprende claramente qué significa, de dónde proviene y en general poco se molesta en reflexionar acerca de si lo deseado es bueno, ni siquiera lo mejor. En la sencilla definición aristotélica quizás se encuentra la piedra que inicia el alud de la destrucción de occidente.

El elemento que es objeto y fin de la estrategia y el señor de todas las guerras es el dominio de la voluntad, base para el ejercicio del poder. Desde el principio de los tiempos el efecto cinético, producto del empleo de las armas, fue el medio más eficaz para que el vencido cumpliera con los designios que el poderoso definía.

La llegada del espacio cibernético y la revolución tecnológica despierta una nueva realidad: podemos dominar la voluntad del individuo sin que él lo note, es más, hasta puede adherir a cumplir con los designios del poderoso por su propia voluntad alcanzando según Han el más alto valor en el ejercicio del poder.

La pregunta a formular es: ¿en qué bases se asienta el dominio de la voluntad, objetivo estratégico por antonomasia de la guerra? La respuesta es: sobre una estructura informe y cambiante compuesta de tres factores: Libertad, Seguridad y Poder, todas ellas íntimamente relacionadas con tres dimensiones de la voluntad humana: compromiso, deseo y determinación.

Algunos corolarios que pueden concluirse de lo expuesto a partir de la problemática de la pandemia de COVID-19:

El problema del ejercicio del poder hasta aquí había sido buscado en el plano material (campo de batalla), pero se realiza y ejecuta en un ambiente espiritual, debido a que compromiso, deseo y determinación son intangibles.

Lo espiritual en el mundo moderno ha quedado cuasi sepultado por la “líquida” inmediatez y su placebo de reemplazo ha sido el ciberespacio, un ambiente de características inmateriales que viene a ocupar ese espacio de la espiritualidad con virtualidad.

Finalmente, el dominio de la voluntad debe buscarse en un plano espiritual/inmaterial, donde los componentes esenciales para su control estarían dados por el compromiso, el deseo y la determinación, los cuales articulan la relación entre poder, libertad y seguridad (todos ellos necesarios y excluyentes unos de otros: la preeminencia de uno deprime a los otros, solo su adecuada relación asegura una vida pacífica).

Habiendo introducido un entorno de ideas respecto a la problemática del conflicto y la guerra desde una perspectiva del siglo XXI, la situación y corolarios expuestos, en relación con los sucesos,

¹ (Han B.-C., 2017)

marchas y contramarchas que se pueden revisar desde el inicio de esta crisis y hasta el momento actual, se podría afirmar que posee todos los componentes propios de las guerras del siglo XXI, porque:

No existe una declaración de guerra: sin embargo, los efectos que ha logrado son los propios de ella. La causa que la produjo claramente es de origen humano y con un solo objetivo visible: causar un temor tan irrefrenable que permite manipular la voluntad.

Es una guerra de desinformación: si hay algo claro después de todo este proceso es que las culpas se han repartido de manera pareja, desde las teorías conspirativas más alocadas hasta noticias que el virus fue producido por China, con fondos de los EE.UU., o que se originó en laboratorios ingleses, que lo produjo China comprando información en el Massachusetts Institute of Technology (MIT), que es una maniobra de la OMS para lograr el control planetario a través de una vacuna, que al ser inoculada permitirá a supuestos dueños del poder lograr su panacea, como la expresada por George Orwell en "1984".



Imagen: Unsplash.com

Otras ideas hablan de que la vacuna existe con anterioridad a la pandemia, pero es parte de un gran negocio que debe dejarse madurar. Podrían citarse líneas y líneas, desde los más famosos periódicos en diferentes lenguas, hasta los pasquines más oscuros y los dislates de las redes sociales donde encontramos todo tipo de científicos y ganadores de premios internacionales desinformando de la manera más controvertida que se pueda imaginar. El objetivo se cumplió: nadie tiene la verdad y si la tiene y es real, es poco creíble, no importa cuál sea.

Es una guerra de características complejas, donde conviven lo lineal y lo asimétrico simultáneamente, confluyen en un ambiente social convulsionado, donde lo militar y lo civil no pueden ser claramente distinguidos, donde es muy difícil determinar cualquier tipo de acción cinética porque la probabilidad de error es muy elevada o los costos de la acción pueden superar largamente los beneficios de su ejecución.

Es una guerra preanunciada: si bien siempre se han tenido por poco éticas todas aquellas cuestiones relativas a la guerra convencionalmente denominada QBN (Química, Bacteriológica y Nuclear) nunca se dejaron de desarrollar estas capacidades en razón de asegurar el poder, aún a costo de la llamada "mutua destrucción asegurada", incluso con los riesgos de un suicidio.

Cumplió con la naturaleza de la guerra: se dominó la voluntad de la gente, pero fue mucho más allá, se logró la adhesión voluntaria de la sociedad, sin saber nunca exactamente de qué se trata. La única arma empleada fue la adecuada manipulación de la desinformación trabajando sobre el deseo de sobrevivir y el miedo a no lograrlo (con ello se autogestionó la falta de libertad), el compromiso con la sociedad que fue la base de la seguridad de que todo va a estar bien y la determinación estatal, que generó un poder que puede competir con los más elevados estándares de las peores dictaduras. Solo queda la manipulación del deseo y el compromiso, el sometimiento fue "voluntario", donde cualquier desvío o sesgo del mismo puede ser reencauzado a través de un cerrado control poblacional solo posible con las capacidades tecnológicas del ambiente cibernético.

Hasta aquí lo desarrollado nos permite contestar la pregunta: ¿cuál es el beneficio de esta guerra? La respuesta es: se ha demostrado que, con un adecuado manejo de las variables necesarias, se puede alcanzar el poder suficiente para manejar la voluntad planetaria.

La segunda pregunta, sin respuesta aún, es: ¿quién se beneficia con esta guerra? Seguramente no fue el coronavirus, no pareciera al menos a simple vista que hayan sido los poderes estatales formales, la respuesta a esta pregunta a lo mejor se relaciona con las apreciaciones de McFate en su libro *Las Nuevas Reglas de la Guerra* y coincidan con la regla número 7: “Gobernarán Nuevos tipos de Potencias Mundiales”²⁻³.

Finalmente ¿cómo se enfrenta este tipo de conflicto? El arma más efectiva para enfrentar este tipo de conflicto es la cultura social, solo a través de ella se puede lograr la resiliencia suficiente que evite los efectos de la guerra de la información.

Intentando navegar hacia el conflicto futuro

Hasta aquí este trabajo se ha concentrado en el conflicto presente del siglo XXI, que por cierto ha llegado para quedarse, pero ¿cómo será el conflicto futuro?

La virtualidad es parte de la vida humana, desde la invención de la radio⁴, hasta nuestros días, el tiempo que dedicamos al mundo real y al virtual ha ido incrementándose más dramáticamente a partir del advenimiento del ciberespacio como un ámbito de vida, donde prácticamente todas las actividades del mundo real pueden ser replicadas en el mundo virtual, donde el tiempo que los humanos dispensamos al mismo continúa creciendo en manera constante.

Debe considerarse que en cada ambiente, ámbito o dominio en el que los seres humanos desarrollamos una actividad se requiere un proceso de aprendizaje. Así, por ejemplo, antes de salir al mundo terrestre los niños aprenden a caminar, se les enseña a cruzar la calle, se los advierte ante el peligro de tratar con desconocidos; antes de ir al mar, se aprende acerca de los riesgos que ello implica, se desarrollan destrezas como nadar, se determinan ciertas reglas que regirán de alguna manera la interacción en el agua; cuanto más severas y complejas se vuelven las exigencias, si lo que se pretende es desenvolver su actividad en el aire, donde ya no resulta posible hacerlo sin una preparación física, intelectual y las certificaciones correspondientes; si de exigencias, reglas y pruebas se trata es la actividad espacial la más compleja y selectiva.

Sin embargo, para acceder al ciberespacio, un mundo creado por la humanidad cuyo uso se ha basado en un manifiesto anárquico en su naturaleza⁵, se accede a él sin ninguna preparación ni precaución, es más, la llave de acceso (un smartphone), puerta de un universo desconocido, en general está disponible para los niños aún antes de que se encuentren en condiciones de caminar, esto es porque los adultos ignoran cuáles son los riesgos y peligros que entraña y cómo son las reglas y procedimientos para movernos en él.

Los avances de la tecnología han superado largamente la capacidad de adaptación humana, por ejemplo, si se consideraran los elementos que componían una oficina en las décadas de los 80 o 90⁶, hoy todo eso y algunas otras capacidades están en nuestro bolsillo a través de un teléfono inteligente.

Ni las leyes, ni nuestras mentes, ni el sistema de aprendizaje se han adaptado al cambio y ya estamos en la próxima estación: donde la inteligencia artificial, la robótica y la computación cuántica

² “10 empresas más grandes que 180 países” https://elpais.com/economia/2016/09/29/actualidad/1475150102_454818.html

³ (Mc Fate, 2019, págs. 114-133)

⁴ Es interesante citar aquí el programa de Orson Welles “La guerra de los mundos”, como un ejemplo de control de masas, desde la virtualidad en este caso empleando solo las ondas hertzianas.

⁵ Manifiesto de John Perry Barlow: Declaración de Independencia del ciberespacio, <https://academy.bit2me.com/declaracion-de-independencia-del-ciberespacio/>

⁶ PC, agendas, archiveros, teléfono, fax, máquina de escribir, máquina de fotos, fotocopidora, etc.

constituyen la nueva promesa de un mundo feliz. Esto ya sucedió en los 80 y 90 con la promesa de la globalización que, si bien trajo grandes beneficios, hoy es la razón de serios inconvenientes en diferentes aspectos de la vida humana.

Estos cambios han, de alguna manera, trasladado el campo de batalla cinético del mundo real al cerebro como objetivo primario de las actuales guerras. El principal ambiente donde se desarrollará el conflicto futuro es el ciberespacio, pero la pregunta es ¿estamos preparados para eso? Porque el campo de batalla es nuestro cerebro.

La visión estratégica del conflicto actual

Si bien la naturaleza de la guerra no ha cambiado desde el principio de los tiempos hasta hoy, se podría citar a Sun Tzu, Clausewitz, Mao, Warden, Eikmeier, no importa a quién, siempre el problema es dominar la voluntad del adversario con el menor esfuerzo posible. El ambiente ciberespacial introduce notables ventajas para ello y un cambio de paradigma en el cómo hacer la guerra. ¿En qué consiste?

El campo de batalla se ha movido del mundo real a través del ámbito virtual a la mente de las personas, no importa cuál es la realidad, sino lo que la gente cree que la realidad es, más allá de los hechos que se muestren.

El tiempo de permanencia en el ciberespacio por parte de los humanos se incrementa dramáticamente día a día. Si la realidad que prima es lo que la sociedad cree que es, más allá de la realidad fáctica del hecho en cuestión, ello se refleja en la decisión política consecuente.

Corolario de esta situación: Napoleón había dicho “la infantería es la reina de las batallas”, y todos los grandes estrategas lo aceptaron porque sin duda, hasta que los infantes no ocupen el terreno no se puede hablar de victoria. El problema es que el campo principal de batalla en el siglo XXI es la mente de la sociedad, por ende, el rol de la infantería será ocupado por una nueva clase de guerreros: los guerreros del ciberespacio, que serán los reyes de las mentes.

Aquí es donde radica el problema estratégico de este ambiente operacional⁷ (el ciberespacio), ya que la esencia de la guerra no ha cambiado, y sus modos que siempre existieron (velo, engaño, guerra de la información, etc.), todo ello ha sido potenciado por las TICs a niveles complejos de ponderar. Esta suma de tecnologías y capacidades ha llevado el conflicto a un nivel de implementación que podría denominarse “la estrategia del demonio” (si hacés todo bien de algún modo caés al infierno y si lo hacés mal ya estás en el infierno, pero no importa lo que hagas, siempre el demonio gana). ¿Cómo se implementa esto en el ciberespacio? Es aquí donde aparecen nuevas hipótesis de conflicto, etéreas, con aspectos difíciles de dimensionar, sin embargo, la idea es introducir a la sociedad en un estado de cuasi guerra, cuasi total (no desde la perspectiva de Clausewitz) sino desde la perspectiva del hombre común que pierde el concepto esencial de seguridad).

Así, hemos pasado de la batalla aeroterrestre, cuyo zenit se encontró en “Tormenta del Desierto”, a la batalla multidominio donde fuerzas terrestres, aire, mar, espacio y ciberespacio conjugan sus esfuerzos en el logro de objetivos. Sin embargo, han mostrado una eficacia relativa frente al conflicto planteado en “escenarios híbridos”⁸ y “guerra irrestricta”⁹, donde el ciberespacio ha adquirido un valor trascendental.

⁷ Se aplica este concepto a los dominios de tierra, agua, aire, espacio y ciberespacio.

⁸ Molly K. Mckew, *Gerasimov doctrine*, <https://www.politico.com/magazine/story/2017/09/05/gerasimov-doctrine-russia-foreign-policy-215538>, sep/oct 2017.

⁹ (Qiao & Wang, 1999)

Cada uno de estos ambientes a su vez es considerado desde diferentes dimensiones (tiempo, información, inteligencia, ayuda humanitaria, medioambiente, asuntos civiles, asuntos militares, infraestructura, economía, ambiente psicosocial, criminal, financiero biológico, etc.). Una primera aproximación la han dado las Naciones Unidas con las “High-Level Independent Panel on Peace Operations” (HIPPO)¹⁰. Todos estos intentos fueron para tratar de alcanzar una doctrina que permita efectivizar el enfrentamiento en el campo de batalla futuro, que finalmente se dará en tres grandes ámbitos:

- Realidad: es el ámbito o dominio donde se maneja la cuestión física tangible, en él se producen los efectos cinéticos del campo de batalla.
- Virtual: es el ámbito o dominio donde se ejercen las acciones propias de la ciberguerra y de guerra electrónica, operaciones de ofensivas, defensivas y de exploración cibernética.
- Información: es el ámbito o dominio de la guerra de la información¹¹ a través del cual se incide sobre la opinión o humor de la sociedad objetivo.

En el ciberespacio también podríamos establecer tres niveles a considerar, el de la Seguridad Informática (firewall, antivirus, concientización, etc.), el de la Ciberdefensa (protección de las infraestructuras críticas, ya sea mediante operaciones ofensivas, defensivas o de exploración) y el de la Información donde las operaciones decisivas son de orden intangible (operaciones psicológicas, de influencia de información y de negación o interferencia del espectro electromagnético en todas sus formas.

En los dos primeros niveles, la lucha es abierta, las fuerzas en oposición son difíciles de detectar, pero es tecnológicamente posible, pero en el caso de la información el lugar donde las acciones se llevan a cabo es el cerebro humano, allí se dirime gran parte del conflicto actual y también el futuro (pero de otra manera), más allá de las acciones en el campo real y en el virtual, las decisivas serán en el de la información: el cerebro humano es el objetivo de los conflictos actuales.

Un aspecto a destacar es la concepción del empleo de lo que se da en llamar Ciberguerra. Para occidente, se centra de manera exclusiva en las problemáticas de los dos primeros niveles: la seguridad informática y la ciberdefensa (protección de las infraestructuras críticas), pero no es considerada la protección del hombre común en el nivel de la información en tanto el conflicto no se encuentre claramente establecido por la autoridad política, ello es propio del respeto que occidente posee por la libertad del individuo. Sin embargo, es allí donde se producen las agresiones de mayor impacto, de una manera continua y que, como fuera explicado, uno de los primeros efectos que busca esta agresión es direccionar en el individuo, en sus elecciones y preferencias, reduciendo en términos concretos su real ejercicio de la libertad.

¿Cuál es el Conflicto Futuro?

Hasta aquí se ha descrito el conflicto actual y que es muy probable que con diferentes variantes se mantenga en el futuro próximo. Pero la tecnología depara algunas sorpresas en su evolución, así el conflicto futuro viene de la mano de la “singularidad”, una promesa de bienestar y progreso para toda la humanidad, similar a la que en las décadas de los 80 y 90 surgió con la “globalización”, que trajo beneficios a la humanidad, pero con ella también llegó la web profunda, el ciberterrorismo, el cibercrimen, las guerras híbridas, solo por citar algunos problemas que entonces no visualizamos.

¹⁰ [https://www.un.org/pga/70/wp-content/uploads/sites/10/2016/01/PolicyBrief2015_5_-Implementing the HIPPO Alexander-Ilitchev.pdf](https://www.un.org/pga/70/wp-content/uploads/sites/10/2016/01/PolicyBrief2015_5_-Implementing%20the%20HIPPO%20Alexander%20Ilitchev.pdf)

¹¹ El término “guerra de la información” para este caso involucra al menos operaciones de información, influencia, psicológicas y de guerra electrónica.

¿Qué nos promete la singularidad? El mundo para el 2050 encontraría a la humanidad compitiendo con la racionalidad perfecta, máquinas con capacidades iguales a las del ser humano, pero con la ventaja de un conocimiento cuasi infinito ya que ella dispondrá de toda la “la nube y big data”¹² a la hora de responder. El caso Cambridge Analítica¹³ es una mínima muestra de ello. Hoy se podría hablar de una nueva clase de “dios”, que puede dedicarse a cada individuo de manera personal, pero que a diferencia del Dios espiritual que pugna por el libre albedrío, este busca esclavizar la mente y quitar a las personas la capacidad de autodeterminación, ¿y quién defiende de esto al individuo?

¿Cómo competimos contra la racionalidad perfecta? Mientras que el ser humano solo dispone de un puñado de conocimientos para afrontar cada situación, la inteligencia artificial dispondrá casi instantáneamente de la totalidad del conocimiento humano para resolver el mismo desafío. Si a esto se suman otras tecnologías de la cuarta revolución como son la robótica y la computación cuántica, cabe preguntarse ¿podrán las reglas de Isaac Asimov implementarse para sobrevivir?¹⁴ Y de hacerlo, ¿a qué se limitarán nuestras vidas?

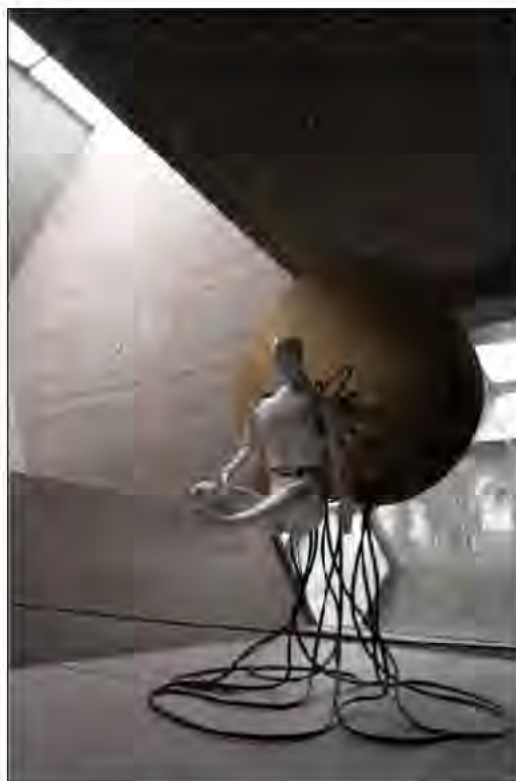


Imagen: Unsplash.com

Dese hace aproximadamente 2500 años (desde que los grandes filósofos griegos definieron al “hombre como un animal racional”), educando el cerebro en el desarrollo de la racionalidad, cuando en realidad el cerebro tiene otras potencialidades, como la intuición (capacidad de ver la respuesta de manera directa), cualidad que se asigna a los artistas y a los genios, ¿acaso Einstein no introdujo la teoría de la relatividad y luego la demostró? Pero si observamos la capacidad humana, se notaría que en general las decisiones cruciales o trascendentales, aquellas que implican cuestiones de vida o muerte, estas no proceden de un proceso racional, sino que son decisiones tomadas en el campo emotivo, ellas se relacionan con el análisis, la revisión y el conocimiento de la perspectiva racional.

En las décadas de los 50 y 60, la ciencia introdujo la idea de que nuestro cerebro tenía la capacidad de advertir en una película a 30 cuadros por segundo, que algunos de ellos tienen información diferente de la secuencia y que es procesada en nuestro inconsciente y nos hace adoptar determinadas conductas, (mensajes subliminales).¹⁵ Esto solo se ha empleado para incrementar el consumo, pero nunca para cultivar el músculo cerebral y poder traer cosas del inconsciente al consciente.

¹² La nube, en forma sencilla, es la suma del conocimiento humano que descansa en servicios informáticos (incluidos servidores, almacenamiento, bases de datos, redes, software, análisis e inteligencia) a través de Internet y cuyo objetivo es ofrecer una disponibilidad de datos más rápida, recursos flexibles y economías de escala.

La big data es una de las formas de analizar, extraer sistemáticamente información (la nube), o tratar con conjuntos de datos que son demasiado grandes o complejos para ser tratados por software de aplicación de procesamiento de datos tradicional.

¹³ Es una consultora británica, conocida mundialmente en 2018 después de ser la clave en la manipulación de datos privados en redes sociales de unos 87 millones de usuarios de Facebook en el mundo, lo que a través del empleo de Inteligencia Artificial, pareciera tuvo influencia en decisiones políticas como el Brexit o el triunfo de Donald Trump.

¹⁴ Asimov en su libro de 1942 en el relato “Círculo vicioso” explica tres reglas de la robótica: 1. Un robot no hará daño a un ser humano o, por inacción, permitirá que un ser humano sufra daño. 2. Un robot debe hacer o realizar las órdenes dadas por los seres humanos, excepto si estas órdenes entran en conflicto con la 1ª ley. 3. Un robot debe proteger su propia existencia en la medida en que esta protección no entre en conflicto con la 1ª o la 2ª ley.

¹⁵ Mensajes subliminales: https://www.ugr.es/~aula_psi/Mensajes_subliminales.html

El gran desafío de los próximos 30 años es lograr un diferencial importante con la futura evolución de la inteligencia artificial, un diferencial que permita a los seres humanos seguir siendo la especie que domine este planeta. El potencial está entre las orejas y las neurociencias han abierto las puertas del conocimiento de nuestro cerebro. El reto es crear una nueva cultura de aprendizaje. Ello requiere inicialmente comprender y conocer los desafíos que impone el ciberespacio para impedir ser dominados a través de este.

LA CLAVE PARA AFRONTAR EL CONFLICTO FUTURO ES EL DESARROLLO DE NUEVAS CAPACIDADES COGNITIVAS

La confrontación de hoy ya no conoce de seguridad interior o nacional, no distingue entre soldados y civiles, el campo de batalla somos cada uno de nosotros, desarrollar una cultura común y una forma de pensar propia, pero con una base cultural común es la que nos permitirá afrontar con éxito las crisis y conflictos del presente y prepararnos para la segunda etapa del proceso, que es aprender a desarrollar nuevas capacidades cerebrales, para así poder enfrentar el conflicto futuro: la competencia con la IA.

Seguir con discusiones bizantinas no solo no llevará a ningún lado a los argentinos, sino que tarde o temprano, cuando los riesgos dejen de ser simples teorías académicas y se conviertan en realidad, estará en juego nada menos que la existencia del proyecto de Nación.

Jorge Suárez Saponaro

Argentina: Política de Defensa Nacional y discusiones bizantinas

Jorge Alejandro Suárez Saponaro*

Resumen:

En 2018 el gobierno del presidente Macri emitió una Directiva de Defensa Nacional derogando la reglamentación del gobierno kirchnerista (en especial el Decreto 727/06). La nueva Directiva rompió con el concepto de amenaza externa limitada solo a ataques de fuerzas armadas estatales, y amplió dicho escenario a fenómenos como el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado transnacional. Esto generó una fuerte polémica pública. El ministro de Defensa de aquel momento, Oscar Aguad, no hizo absolutamente nada para implementar la nueva Directiva. El nuevo gobierno del presidente Alberto Fernández, en 2019, sobre una cuestión ideológica, derogó la Directiva y restableció los decretos reglamentarios, números 727/2006 de la Defensa Nacional y 1691/2006 de la Organización de las Fuerzas Armadas. No obstante ello, el país sigue sin una Estrategia de Defensa definida.

Palabras clave: *Directiva Defensa Nacional, amenaza externa, estrategia.*

Abstract:

In 2018, the government of president Macri established a National Defense Directive, abrogating the one implemented by the previous kirchnerist administration (in particular Decree 727/06). The new Directive broke with the concept of external threat limited to attacks by state armed forces, and amplified this scenario to phenomena like terrorism, narcotics trafficking, and transnational organized crime. This caused a strong public uproar. The Minister of defense at the time, Oscar Aguad, took no action to implement the new Directive. The new government of Alberto Fernández, in 2019, due to ideological reasons, abrogated the Directive and reestablished the previous decrees, number 727/06 of National Defense, and 1691/06 of Organization of the Armed Forces. Nevertheless, the country still has no defines Defense Strategy.

Keywords: *National Defense Directive, external threat, strategy.*

En 2018, sin seguir los pasos previstos por la Ley 23.554 de Defensa Nacional, de convocar al Consejo de Defensa Nacional (deuda pendiente desde que fue sancionada la norma en 1987), fue aprobada la Directiva de Defensa Nacional, por medio del decreto 703/2018. Las Fuerzas Armadas habían alcanzado un nivel crítico con la tragedia del submarino ARA San Juan.

Años de falta de inversión dejaron al país sin aviación de combate, teniendo un contrato listo para adquirir en condiciones ventajosas un sistema de armas como el IAI “Kfir”, con el respaldo de un país como Israel, líder mundial en industrias de defensa y seguridad. El entonces ministro Julio Martínez, en 2016, dio por tierra dicha posibilidad. La política de defensa, bajo la gestión del presidente Mauricio Macri, no obstante no tener una postura “hostil” como lo fue durante el proceso político 2003-2015, sí continuó con un bajo interés en mejorar la situación en materia de inversiones y debatir una política de largo plazo.

La flamante Directiva de Defensa Nacional de 2018 fue objeto de polémicas, con tintes de oportunismo político más que cuestionamiento a su contenido. Pero por razones políticas del momento, terminó en letra muerta, nunca llegó a implementarse. Los riesgos o escenarios de conflicto según dicho documento eran: competencia por los recursos estratégicos; ataques externos a objetivos estratégicos (¿terrorismo?); utilización del ciberespacio con fines militares; impacto de la criminalidad transnacional; uso del espacio exterior con fines militares; incremento de la competencia internacional que pudiera derivar en conflictos armados.

* Abogado – Magister en Defensa Nacional. Corresponsal de Diario El Minuto (Chile) para Argentina.

El aspecto realmente criticable era considerar positivo para los intereses nacionales la cooperación con el Reino Unido en materia de exploración y explotación de recursos en las aguas disputadas en torno a los territorios ocupados ilegalmente por este país. La década del 90, con el llamado “paraguas de soberanía” como la estrategia de “seducción”, no condujeron a nada positivo desde la perspectiva de los intereses argentinos, sino más bien facilitó de alguna manera la política de hechos consumados de Londres en el área disputada.

El aspecto destacable del entonces decreto de 2018 era romper con un viejo prejuicio, que era limitar las agresiones de origen externo, como indica la Ley de Defensa Nacional, a los ataques armados de un Estado y sus fuerzas regulares, dejando fuera distintos escenarios en un mundo donde existe un número de actores no estatales que son protagonistas de conflictos, especialmente el terrorismo, los agentes desestabilizadores o proxys, ciberataques, el empleo de empresas militares, etc.

En atención a la nueva realidad en que se inserta la Argentina, la Directiva señaló que las misiones de las Fuerzas Armadas abarcarían vigilancia y control de los espacios soberanos, donde se ponen de relieve los sistemas vigilancia aérea, marítima, protección de infraestructuras informáticas, objetivos estratégicos; protección de objetivos estratégicos, responsabilidad de las FF.SS., ahora prioridad para las FF.AA.; apoyo a la política exterior, que incluye misiones de mantenimiento de la paz, participación en ejercitaciones multinacionales, cooperación con países amigos, apoyo a la presencia argentina en la Antártida; apoyo al sistema de seguridad interior materializado a través de apoyo logístico en las zonas de frontera. El fortalecimiento de las capacidades de vigilancia y control fronterizo en los ámbitos terrestre, marítimo, fluvial y aéreo constituye un objetivo prioritario del Poder Ejecutivo Nacional, apoyo a eventos de “interés estratégico” (Cumbre G20); apoyo a la comunidad en casos de desastres; apoyo al desarrollo técnico científico.

En lo referente a las Fuerzas Armadas, en el diseño de estas, se puso énfasis en las fuerzas de despliegue rápido, ciberdefensa, incremento de capacidades de vigilancia de los espacios terrestres, aéreos y marítimos. La Directiva hablaba de reemplazar el concepto de control territorial por otro de presencia. Creemos que esto obedeció a cuestiones ideológicas, algo que ha sido realmente pernicioso a la hora de pensar políticas específicas para el sector. La noción correcta de control territorial significa, desde el punto de vista militar, la capacidad propia para operar con elevado grado de libertad propia. El enemigo solo puede operar con riesgo elevado. Lamentablemente la ideología ha desnaturalizado lo descripto, y la idea de control territorial, es asociada como “ejército de ocupación”.

Es conocida la situación económica argentina desde hace años, más precisamente a partir del año 2011, el déficit fiscal era –y sigue siendo– un serio problema (en años anteriores, a pesar del superávit fiscal, siempre se encontraron excusas para no invertir en defensa). Esto tuvo su impacto en el área de defensa, donde observamos que millones de dólares son fagocitados por salarios, pensiones, sistema de bienestar y personal civil de defensa, y con un escaso margen para inversiones, mientras que en el contexto regional la situación es completamente distinta, y se observa un esfuerzo para mantener y/o mejorar capacidades.

La llegada del presidente Alberto Fernández, sin ninguna duda significó una revisión total de lo actuado por la gestión anterior, y la política de defensa no fue la excepción. El ministro Agustín Rossi volvió nuevamente al frente del ministerio del ramo (había sido titular de la cartera durante la gestión de la expresidente Cristina Fernández de Kirchner). Hubo algunas promesas, como la de adquirir submarinos de segunda mano a Noruega, el avión Pampa “artillado”, como también crear una comisión para reformar la vieja Ley de Personal Militar y, que para más de uno es un tema espinoso, el sistema provisional militar. La crisis del COVID-19 requirió el empleo de elementos de las Fuerzas Armadas, y los políticos chocaron con una realidad por ellos creada, especialmente por las carencias de medios de transporte, ante la necesidad de realizar operaciones de apoyo a la comunidad, repatriación de ciudadanos en el exterior o traer insumos para el sector sanitario.

Finalmente la Directiva de Defensa Nacional heredada de la gestión Macri fue borrada de un plumazo, restableciéndose viejos decretos y rechazando de plano el empleo de las Fuerzas Armadas para las llamadas amenazas asimétricas. Ahora solo el posible empleo es contra agresiones armadas de fuerzas regulares de otro Estado. Entonces ¿el Reino Unido que detenta las islas Malvinas sería la amenaza? La respuesta es no, dado que Argentina no se atreve a tener el grado suficiente de madurez para considerar este tema como algo de competencia de la Defensa, sin que ello implique ir a una guerra.

El descartar de plano la posibilidad de que un actor no estatal no sea considerado una amenaza pone en evidencia el nivel de desconocimiento de una realidad regional y global, donde vemos que muchas acciones son llevadas a cabo por este tipo de actores, como mecanismo de proyección de fuerza de un Estado. Un ejemplo de esta modalidad es la empleada por Irán y su concepto de “defensa avanzada”, que se materializa a través del apoyo o la creación de actores desestabilizadores, bajo el amparo de agencias de inteligencia o la Fuerza de Operaciones Especiales del Cuerpo de Guardianes. En la región, el creciente poder de organizaciones criminales supera en poder de fuego y capacidad a las fuerzas policiales, lo que requiere el empleo de elementos militares. La actitud de la actual gestión, en materia de política de defensa, impide cualquier tipo de debate entre las principales fuerzas políticas para que no exista un mínimo consenso sobre tan importante materia.

La Argentina tiene muchos debates pendientes, la Defensa Nacional no es la excepción y lamentablemente siempre la circunscriben a la realidad de las Fuerzas Armadas, cuando este concepto es mucho más amplio. El país no cuenta con un sistema de inteligencia eficaz que permita anticiparse o por lo menos identificar riesgos, sino más bien encontramos un organismo cuestionado y que responde a un modelo superado; el sistema de defensa nacional nunca fue dinamizado; las leyes son letra muerta, faltan regulaciones en materia de movilización (tan necesaria para estos tiempos de pandemia), producción para la defensa y largo etcétera.

La Ley 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, que preveía amplias reformas en materia de organización, despliegue, sistema provisional, personal y financiamiento, nunca fue reglamentada. Mientras tanto los argentinos gastamos más o menos US\$ 1600 millones en algo que realmente muchos se preguntan para qué existe y con lo que una clase política en verdad no sabe qué hacer, convirtiendo a las Fuerzas Armadas en una suerte de ONG de ayuda humanitaria de bajo costo con presencia en todo el país (decimos esto porque muchos funcionarios de ONG ganan abultados salarios en dólares en comparación con los militares, los profesionales disponibles full time y sin la contraprestación adecuada).

La dirigencia política pareciera no tomar conciencia del mundo que vivimos. Estamos ante organismos internacionales desprestigiados –la Organización Mundial de la Salud hizo bastante mérito– y en franco retroceso. En los conflictos recientes, como Siria, Irak, Afganistán, Yemen, etc., el rol de entidades como Naciones Unidas está totalmente desdibujado, se observa que muchas veces países líderes deciden saltarse estas instancias. La creciente tensión de China y Rusia frente a Estados Unidos, está convirtiendo muchos espacios en “campo de batalla”. El ejemplo más cruel de esto es Siria. América Latina no es ajena a esta competencia global, como los mismos Estados Unidos demuestran en su Estrategia Nacional, publicada cuando asumió el presidente Donald Trump, preocupados por la creciente presencia de China y en menor grado de Rusia.

La nueva política exterior del presidente Joe Biden genera señales claras sobre el incremento de la competencia geopolítica con Moscú y Pekín, incluyendo a nuestra región, como uno de los objetivos para los intereses de dichas potencias. Los conflictos vecinales han regresado como observamos con la atención que puso Brasil en las extensas fronteras del Norte, especialmente frente a Venezuela, por la crisis de los refugiados, o la tensión entre Caracas y Bogotá por la actividad de grupos armados en la frontera común. Argentina, aunque no quiera verlo, tiene la cuestión del Atlántico Sur, espacio que cobra

interés creciente. No en vano en 2020 Estados Unidos desplegó a su Guardia Costera en clara señal hacia China.

Los espacios marítimos tienen un alto valor estratégico, especialmente ante un mundo ávido de recursos naturales. El control por áreas ricas en pesca o hidrocarburos ha llevado a muchos países a incrementar la capacidad de sus marinas, no comprando barcos de patrulla, sino más bien potenciando capacidades, adquiriendo fragatas, submarinos y aviones navales. Argentina se ve ante una creciente presión sobre sus recursos ictícolas, con medios exigüos, incapaces de llevar a cabo una adecuada vigilancia y control de los espacios marítimos de interés nacional, y con un escaso interés de la dirigencia política de hacer algo al respecto.

La región, a pesar del clima de distensión, tiene serias dificultades para superar diferencias políticas de los gobiernos de turno y construir un sistema de seguridad regional, un sueño de muchos “expertos” argentinos en defensa y relaciones internacionales. Los grandes vacíos demográficos, los espacios marítimos, las tierras raras, el potencial en materia de pesca y energía, son factores que tienen en cuenta importantes intereses transnacionales. La presencia británica en Malvinas, Georgias del Sur, y Sandwich del Sur se proyecta sobre territorio propio y sobre la Antártida, posiblemente el conflicto del siglo XXI a largo plazo. Los argentinos deben tomar conciencia de ello, para evitar que los problemas nos sorprendan y sea demasiado tarde para encontrar una solución.

Argentina cuenta con un sistema legal en materia de defensa que debe ser revisado, para ser adaptado a un mundo cada vez más conflictivo, donde las guerras no serán desatadas por el ataque armado de un ejército regular, sino por actores desestabilizadores, con base interna e injerencia exterior, o también de un actor no estatal que proyecte su poder en áreas vulnerables y de escaso desarrollo. El crimen organizado, degenerado en terrorismo, es un elemento a tener en cuenta y puede ser un desafío al Estado. México y Colombia son ejemplos de cómo grupos criminales ejercen control territorial y se lo disputan abiertamente al Estado.

El Sistema de Defensa Nacional requiere importantes cambios en materia de inteligencia, desarrollo de infraestructura (en un país carente de marina mercante, puertos y ferrocarriles adecuados, movilizar tropas y medios de cierta entidad puede ser una odisea), tecnología e industria de defensa, y una profunda revisión de las Fuerzas Armadas. El despliegue no ha sufrido cambios sustanciales desde los 70, un rico patrimonio inmobiliario que debidamente empleado puede generar recursos para su modernización; sistemas de previsión y bienestar con serias falencias, y que cuesta al erario miles de millones. ¡No hay reservistas debidamente organizados!

La Defensa requiere importantes cambios, muchos de ellos caerán antipáticos, pero son indispensables las reformas. Estamos ante estructuras administrativas y burocráticas costosas, mientras en el plano operativo poco y nada se ha hecho. El horizonte debe ser la preservación de los intereses nacionales en el marco de un mundo cambiante, muy conflictivo y que prepare a las Fuerzas Armadas para el campo de batalla del siglo XXI. Es hora de hablar de reformas en educación, doctrina, equipamiento, despliegue, qué tipos de escenarios pueden enfrentar y la capacidad del país en el largo plazo de financiar y sostener esos cambios.

Seguir con discusiones bizantinas no solo no llevará a ningún lado a los argentinos, sino que tarde o temprano, cuando los riesgos dejen de ser simples teorías académicas y se conviertan en realidad, estará en juego nada menos que la existencia del proyecto de Nación.

*La ilegitimación deliberada del rol de las fuerzas armadas estatales,
desconocidas por la política, invisibilizadas para la sociedad,
desapreciadas ideológicamente, las lleva a no estar ni fuertes ni
armadas.*

Eduardo Cundins

El fin de las Fuerzas Armadas

*Eduardo Cundins**

Resumen

El ambiguo título que propone el artículo supone la doble interpretación sobre la finalidad última de las Fuerzas Armadas y, a su vez, a la caducidad de estas en términos formales. En su tránsito de ser percibidas como instituciones fundamentales de la república a su rol actual, meramente instrumental, demanda una urgente redefinición de sus funciones y propósito en una crisis de identidad anacrónica.

Con el advenimiento de formas y caracterizaciones de los conflictos en insolubles, híbridos, irrestrictos, subrogados; la guerra, en los términos tradicionales ha caducado y con ella las concepciones de cómo afrontarlas. En un mundo líquido, anarquizado y empequeñecido, las formas de generar bienestar y sobrevida han mutado a extremos de casi imposible anticipación. La gobernanza puesta a prueba en países fragilizados por el conflicto intestino no atina, ni ética ni eficientemente, a resguardar a la sociedad de los azotes a los que se ve sometida.

Nacidas como una necesidad fundante en la Guerra por la Independencia de España y otros imperios, confirmadas en la transición hacia la mayoría de edad constitucional, sometida a la hipertrofia del siglo de las guerras, ven su razón de ser debatida. Un enfoque original podría ser la antesala de una solución... transitoria.

Abstract

The ambiguity the title of this article proposes, supposes a double interpretation, one is the ultimate purpose of the Armed Forces and, in turn, their expiration in formal terms. In its transition from being perceived as a fundamental republic institution to its current, merely instrumental role, it demands an urgent redefinition of its function and purpose in an anachronistic identity crisis.

With the advent of forms and characterizations of conflicts into insoluble, hybrid, unrestricted, subrogated; the war, in traditional terms, has expired and with it the conceptions of how to face them. In a liquid world, anarchized and shrink, the ways of generating well-being and survival have mutated to extremes of almost impossible anticipation. The governance put to the test in countries weakened by internal conflict have not succeeded, ethically or efficiently to protect society from the flails to which it is subjected.

Born as a founding necessity in the Independence War from Spain and other empires, confirmed in the transition towards the constitutional majority, subjected to the hypertrophy of the century of wars, Armed Forces see their reason for being debated. An original approach could be the prelude to a ...temporary solution.

* Dr. en RRII (USAL), Magister en Estrategia y Geopolítica, Lic. en Estrategia. Jefe del Departamento de Cursos de Extensión Universitaria de la Facultad Militar Conjunta (CEFFAA), Director del Centro de Estudios de la Defensa y la Integración Regional, OEMC, Observador Militar y MEM en Sahara Occidental y Chipre.

¿Pues qué es lo que podría hacernos enemigos irreconciliables si llegáramos a disputar sin tener una regla fija a la que pudiéramos recurrir?

...Reflexiona un poco y mira si por casualidad estas cosas son lo justo y lo injusto, lo honesto y lo deshonesto, el bien y el mal.

Porque, ¿no son éstas las que por falta de una regla suficiente para ponernos de acuerdo en nuestras diferencias nos arrojan a deplorables hostilidades?

*Platón, Eutifrón, 7c-d*¹

Antecedentes

En el texto original del plexo constitucional de 1853 no figuraba el sintagma “fuerzas armadas”². Se hace una referencia aproximada en el Capítulo III cuando le atribuye al Poder Ejecutivo (Art. 15º) ser el “comandante en jefe de todas las fuerzas de mar y tierra de la Confederación” y (Art. 17º) “Dispone(r) de las fuerzas militares, marítimas y terrestres (...)”. Existe otra mención, aunque no aplicable, a “fuerza armada (o reunión de personas...)” al tipificar el delito de sedición, la identificación de la “fuerza de línea de tierra y de mar” como atribución del Congreso (Cap. IV) para fijarlas (¿en número y tipo?), y como “fuerzas nacionales” (en el mismo capítulo) respecto a la salida del territorio.

El texto también alude a denominaciones tales como “almirantazgo” (97º) así como omite el nombre oficial de país (Confederación, Nación y República) que quedaba innominado. No figuraban tampoco términos como democracia o partidos políticos.

La defensa como propósito

Lo que sí resultó una constante desde los albores de la nacionalidad constituida fue el preámbulo del texto de 1853, el cual resalta seis valores o propósitos trascendentes:

UNIÓN – JUSTICIA – PAZ – DEFENSA – BIENESTAR – LIBERTAD³

Este mandato comprometió un esfuerzo sustantivo de aquellos prohombres en un concurso de voluntades en pos de “un proyecto sugestivo de vida en común”, parafraseando a Ortega y Gasset, que aún hoy orienta a los decisores gubernamentales.

Etapas de desunión sobrevendrían aun en la “era constitucional” definitiva de un país que nació dividido y en el que el “Estado de Buenos Aires”, segregado, todavía recuerda el 11 de septiembre de ese espíritu secesionista pese a los derramamientos de sangre que ello demandara (Cepeda y Pavón) y que signara una de las tantas antinomias divisionistas, tampoco fue la primera, tampoco la última. Fue recién en 1861 que la UNIÓN superó esa fragmentación temprana, las hermanas se reunían.

Este antagonismo desgastante fragilizó aquella Patria que requería un desarrollo que le permitiera cotejarse con un mundo ambicioso y voraz. La historia de enfrentamientos con españoles primero, pero con británicos, brasileños, franceses y otros después, debía encontrar a un país UNIDO y en LIBERTAD.

En su sintaxis originaria no recurre a la palabra interno/a aunque sí a interior y esta referida en una oportunidad a la deuda, pero en cuatro a “Conmoción Interior”. Sorprende cómo este texto exsuda preocupación por la PAZ, pero no por la interestatal, exterior o mundial: la interna. Ya en el texto

¹ Meier, H. (2008). Carl Schmitt, Leo Strauss y “El concepto de lo político”: sobre un diálogo entre ausentes (Vol. 3040). Katz Editores.

² En el texto reformado de 1994 menciona en cuatro oportunidades a las “fuerzas armadas”.

³ Cundins, E. (2019) “Las opciones militares sudamericanas” Anuario CARI 2019, pp. 97-110. <http://www.cari.org.ar/pdf/isiae-anuario2019.pdf>, pág. 98.

reformado por quinta vez en 1994 el vocablo “interna” se repite 9 veces, pero como prefijo de otra para referirse a los tratados, pactos, convenciones internacionales a los que adhiere otorgando “jerarquía superior a las leyes”. (¿Defección o apertura?).

En 1853 la paz interior y la unidad preocupaban y ocupaban los afanes de nuestros padres fundadores constitucionalistas. Esa unión devaluada y hostigada, ese aglutinante desafiado por pugnas intestinas, esa justicia indispensable, esa libertad en ciernes requerían el concurso de todo su capital humano y espiritual en una nación diversa, aunque, contra todo prejuicio, como lo afirma Modolo, sin conmociones indigenistas o intereses extranjeros afincados: “para mediados del siglo XIX contabiliza un millón de habitantes compuesto por 70 por ciento mestizo, 12 por ciento indígena, negros y mulatos 16 por ciento, y europeos tres por ciento.”⁴

Recurriendo a esta estrategia cuantitativa (nube de palabras), al referirse a defensa, se nombra el vocablo en 9 oportunidades, pero solo 3 (33 %) a la defensa común (militar del estado) o de la Patria y junto con la “seguridad y bien general del estado” (Art 75º, 1), aunque el texto original lo hacía en tres de las cuatro citas, otorgando así una ponderación mayor, del 75 % por entonces. La noción de “defensa”, intangible, paradójicamente obró más como aglutinante que como preocupación por amenaza exterior. La preocupación por la conmoción, pues, era una vez más, la interna: la historia se encargó de confirmarlo.

La defensa como sistema

Apelando a una analogía biologicista, en todo ser vivo existe un mandato atávico inscripto en su propia naturaleza (de especie) que le impele sobrevivir.

⁴ NdA: Sorprende cómo la fuente consultada califica a la clase gobernante definiendo los flujos y políticas migratorias: “Hacia fines del siglo XIX, –el Estado–nación ya organizado y pacificado– Argentina se constituye en uno de los principales receptores de la inmigración de ultramar debido a que el gobierno oligárquico liberal formuló y promovió un desarrollo capitalista dependiente basado en la afluencia de capital y mano de obra extranjeras. La inmigración fue percibida por las élites dominantes como un elemento esencial en la creación de una sociedad y una comunidad políticas modernas (Halperín Donghi, 1998). Extraído de Vanina Edit Modolo. (2016) “Análisis histórico-demográfico de la inmigración en la Argentina del Centenario al Bicentenario” Artículo en Papeles de población vol. 22 no. 89, Toluca jul./sep. 2016, Universidad de Buenos Aires, Argentina. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252016000300201 [Consultado 18/05/2021].

Según Rita Carter,⁵ el primer propósito del cerebro humano es la supervivencia, el segundo las necesidades emocionales y el tercero el aprendizaje cognitivo. Este modelo trinitario de Paul Maclean identifica estas tres estructuras como cerebro reptiliano, cerebro emocional o mamífero y cerebro humano.

Aquel cerebro primitivo, del que están dotados todos los seres evolucionados, inclusive el Homo Sapiens, articula una respuesta a los estímulos externos que los traduce en dos respuestas extremas elementales: huir o atacar. Las especies supervivientes han sabido desarrollar mecanismos comunitarios (de manada), reflejos que en su ADN incluían una prevención temprana de las amenazas que podrían afectar su supervivencia.

Claro está que la evolución de los “cerebros posteriores” ha sofisticado ya no solo la respuesta al estímulo sino la racionalidad de la selección del propio estímulo que ha ido mudando de las expresiones más rudimentarias a las más sutiles, letales y complejas.

De allí surge el auxilio de la estrategia que, como racionalidad interdependiente, opera en el mundo de la gesticulación ora amenazando, ora accionando (en términos beaufreanos) ora disuadiendo, ora cooperando. No es, pues, contradictorio que las actitudes estratégicas básicas fueran también dos: ofensivas y defensivas.



La actitud vigilante de la suricata pudo haber obrado como factor de supervivencia de su especie (foto: unsplash.com).

Cabe agregar que ese “cerebro” evolucionado enfrenta un sinnúmero de nuevos desafíos sumado a imperceptibles modificaciones aleatorias en la transmisión genética cuyas mutaciones no son otra cosa que la propia ley evolutiva explicada por Darwin.

Ya en los 90 los Toffler nos adelantaban las olas que, sobreviniendo unas tras otras, describían un mundo agrario, superado por otro industrial a su vez competido a devenir en informacional y en el que el conocimiento y la tecnología cobrarían un poder inusitado.

Esta evolución constante ha operado en el instrumental de desempeño entre los grupos humanos que, desde las primitivas tribus y clanes a los actuales estados, coaliciones, empresas e inclusive grupos no formales pugnan por sobrevivir y prevalecer.

Como rasgo sustantivo de la estrategia se destaca su naturaleza paradójica que encuentra en Luttwak a su principal mentor; esta interpretación contraintuitiva ha resultado de tanta trascendencia que, en las manifestaciones de los conflictos de la segunda mitad del siglo XX, “prejuizados” de asimétricos fueron los “débiles” los que se impusieron. Ello no hizo más que actualizar la vigencia de los clásicos, David venció a Goliath así como las potencias emergentes de la II Guerra Mundial fueron escarnecidas por enemigos menos poderosos. Vale reflexionar si las guerras fueron adecuadamente consideradas toda vez que el filósofo de las mismas, Carl Von Clausewitz, no pudo evitar la disolución del propio imperio prusiano.

En la revolucionaria obra de Sean McFate, “Las nuevas Reglas de la Guerra”, el autor se pregunta “¿Por qué Estados Unidos ha dejado de ganar guerras?” (contrariando el prejuicio de potencia militar prevalente) y afirma que desde 1945 “los militares estadounidenses han experimentado nada más que pérdidas” y menciona por casos Corea, Vietnam, Iraq, Afganistán, ISIS”.⁶

⁵ Carter, R. y Frith, C.D. (1998) “Mapeo de la mente”, Editorial: Berkeley, CA. : University of California Press. Mencionado en <https://www.eduforics.com/es/tres-cerebros-uno-dentro-del-aula/>

⁶ McFate, S. (2019) “Las nuevas Reglas de la Guerra. La victoria en la era del desorden permanente”. Traducción al español por especial autorización del Dr Mc Fate al GD (R) E. De Vergara con propósitos educativos. Edit. 1884, 2020, Buenos Aires.

Esta sofisticación en la estructuración de las organizaciones humanas para enfrentar el contexto y, con ello, asegurar su supervivencia ha impactado también en la empresa que ha evolucionado a estándares inesperados no solo superando prejuicios como el acuñado por N. Taleb de los “cisnes negros”, sino los Unicornios⁷ o Startups que embolsan miles de millones de dólares de ganancias en corto tiempo rompiendo con los paradigmas de stock, mercadeo y criterios hasta hace poco prevalentes. La otrora indispensable y magna Enciclopedia Salvat en lengua española se redujo, en la era digital, a colecciones de modelismo para armar, y no en fascículos.

Este sofisticado e inexplicable entramado tan paradójico como contrariante para el pensamiento concreto/lineal exige una nueva actitud para afrontar la emergencia. Hoy se han privatizado la carrera espacial, las otrora bases aéreas militares (Vanderbilt) que son usadas por empresas civiles, y los propios servicios militares con contratistas ajenos a la ética del soldado que descomprimen y relevan de responsabilidades políticas a los decisores gubernamentales.

Las Fuerzas Armadas

Es así que la responsabilidad arquitectónica de la política de asegurar la sobrevivencia del estado que conduce y, con ello, el bienestar –la plenitud– de sus súbditos se ve desafiada por una conflictividad creciente que, traducida en desorden doméstico (“interméstico”, según J. Belikow)⁸ admite calificativos tales como el que desarrolla Len Rosen en “*intractable conflicts*”⁹, término que admitiría como traducción la de “conflictos insolubles” en los cuales una disputa polemial con apego al uso de la violencia sería irrelevante para la solución final del contencioso.

Respalda esta afirmación el hecho de que, filosófica y prácticamente, el atuendo del combatiente terrestre (su uniforme camuflado, como principal referencia a su entorno) ya abandona su mimetizado de selva, planicie, desierto o montaña para adecuarse al de los centros urbanos, que es donde se desarrollará el conflicto, justamente el asiento de los decisores, abandonando el duelo pautado (clauswitziano) para irrumpir en la vulneración deliberada de toda norma internacional como el principio de distinción en el Derecho Internacional Humanitario. Ahora se libra la guerra entre la gente en la que Rupert Smith desde el inicio de su obra sentencia “que las guerras no existen más”¹⁰. Que la asimetría es un eufemismo y que una fuerza armada es esencial para una entidad geopolítica pero el liderazgo político y militar son diferentes y deben establecer de antemano su perspectiva de “paz” como estado final deseado entre adversarios que recurren a la violencia para dirimir su querella. “La búsqueda tanto de la defensa como de la seguridad es, pues, contradictoria y emana de una confrontación tan aparente como potencial.” (p. 10).

Instalada la disputa en el seno de las ciudades convertidas en infiernos inseguros, la pugna (en el sentido dado por G. Tokatlian) se instala en lo intestino obnubilando toda visión hacia el exterior. Recorro a la imagen del suricato que así como en las manadas de guanacos cordilleranos siempre “destacan”, o asume alguno el rol de vigilancia o sistema de alerta temprana.

Disputas, litigios o contenciosos sufren un “corrimiento” hacia el interior del entramado social que ubica el conflicto polemial hacia dentro del estado. La efímera UNASUR, nacida a partir de afinidades “descubiertas” desde la cooperación sudamericana espontánea ante la catástrofe sociopolítica de Haití en

⁷ Cundins, E. (2019) *Ibidem*, pág. 103.

⁸ Belikow J. (2021) “Paz y naturaleza del nuevo conflicto”. Entrevista de “Casos Azules. Argentinos por el mundo en misión de paz”, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=ZxOwHC9ilsA>, minuto 27:19/39:42.

⁹ Rosen, Len. (2015) “Resolving Conflicts in an Increasingly Smaller World”, Disponible en <https://www.21stcentech.com/resolving-conflicts-increasingly-smaller-world/>

¹⁰ Smith, R. (2007) “The Utility of Force: The Art of War in the Modern World”. Nueva York: Alfred A. Knopf.

2004 y como reacción adversarial a otras alianzas, urdió la quimérica “Zona de paz” cuando el 84 % de las ciudades más violentas del mundo se hallan en esa misma zona.¹¹

Si el libramiento de la disputa, las manifestaciones de las violencias, se desarrollan hacia el interior del territorio, el eufemismo de un poder del estado queda negado en los términos de negación que desarrollan Martella, Soage y Yagüe (2018) cuando afirman que “desde el año 1983, a las Fuerzas Armadas de la República Argentina se les ha indicado desde el más alto nivel de la conducción del Estado, de manera clara y detallada, qué es lo que no deben hacer, dónde no deben participar, cómo no deben hacer las cosas,¹² con quiénes no pueden entablar relaciones, qué áreas están excluidas de sus procesos de reunión de información, qué armamento no deben poseer, qué temas no deben formar parte de sus planes de estudio, y qué ejercitaciones combinadas no deben realizar.”¹³ Cuando es la política la que adopta el lenguaje de la guerra y perfecciona la noción de oponente genuino devenido en “enemigo”, la defección de la ciencia y arte aristotélico trasmuta en violencia, y como lo confirma José Abadi, “la violencia es el fracaso de la política”¹⁴, abandonando el delicado equilibrio de la ética e inmolándose en el de la desmesura.

Se dan todas las condiciones para el tránsito hacia un mundo distópico sin siquiera hacer aún alusión al más impactante flagelo que afecta el orden global entero: el COVID-19.

Los nuevos conflictos requieren una matriz de abordamiento ajena a lo pasado que, con un planteo de “eterno retorno”, como dice A. Cisneros¹⁵ al referirse a subgrupos filopartidarios afectos a las nuevas vertientes insurgentes, son “jóvenes con todo un pasado por delante”. De un mismo modo Fuller¹⁶ desalentaba apegarse al pasado al decir que “Aunque las raíces de la futura guerra estén ocultas en el pasado no hay que buscar el éxito en la repetición de sucesos históricos sino cultivando la imaginación para que surja la idea creadora”.

La República Argentina ha perdido grandeza y densidad estratégica y su pequeñez ontológica refleja a una política reduccionista que encuentra su fiel reflejo en la identificación de un enemigo real o ficticio, más interno que externo. En ese sentido Jorge Castro define claramente que “La defensa es el instrumento fundamental que tiene la nación para defender su soberanía y asegurar la vigencia de sus instituciones en la Argentina del siglo XXI. Pero la primera línea de defensa de la Argentina del mundo de hoy reside en su política exterior, que es la responsable de establecer el sistema de alianzas que permita una presencia protagónica del país asegurando al mismo tiempo la vigencia de su soberanía nacional”¹⁷. Esta peligrosa entropía conduce, inexorablemente, a la propia implosión.

Inevitablemente las imágenes que ofrece Hollywood de un mundo postapocalíptico precedido por el calentamiento global, con “la rebelión de las máquinas”, guerras de Armagedón, rebeliones de

¹¹ “Por qué 42 de las 50 ciudades más violentas del mundo están en América Latina” *Redacción BBC Mundo*, 12 de marzo de 2018. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/03/08/nota/6657661/estas-son-50-ciudades-mas-violentas-mundo-42-estan-america-latina> y en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43369412> [Consultado el 20/5/2021 16:58]

¹² “El presidente Mauricio Macri asistió al desfile por el Día de la Independencia en Palermo” *Video TVP. Pasaje de una unidad de Fuerzas Especiales de la Gendarmería Nacional Argentina en el desfile*. Minuto 1:06:27 de 3:56:12. Disponible en <https://youtu.be/VjxUvzfIU0> [Capturado 23/5/2021 12:58]

¹³ Reforma de las Fuerzas Armadas: ¿estamos a tiempo? Martella, Soage y Yagüe, 20 de Enero de 2018 <https://www.infobae.com/def/defensa-y-seguridad/2018/01/20/reforma-de-las-fuerzas-armadas-estamos-a-tiempo/>

¹⁴ Abadi, José. Entrevista de Carlos Pagni. *Odisea Argentina*. Lunes 8 de abril de 2019. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=V4sL1fyeAg>

¹⁵ Cisneros, Andrés (2020) Entrevista CCAAAA. “Ex Vicecanciller que militó por lo militares”. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=bh4hAoquYIA&t=19s>

¹⁶ Fuller, J. F. (1988). “La II Guerra Mundial. Historia Táctica y Estrategia”. Buenos Aires: Circulo Militar.

¹⁷ Castro, Jorge (2021) Audio de conferencia en Editorial (44 Seg) Programa de radio CCAAAA 1181. Disponible en <http://www.cascosazules.com.ar/programa.aspx?Id=1064>

subespecies asesinas mutantes en donde la humanidad desaparece, no hace más que confirmar lo hasta aquí planteado: la necesidad de las especies (así autopercebidas) de sobrevivir.

Esta misma lógica contracultural, “salir de caños pero con códigos”, parece no alterar el respeto del derecho a la vida y a la propiedad también consagrada por la ley de leyes.

En esta evolución que impone sobrevivir y prevalecer, los conflictos mutan a versiones inimaginables que conviven igualmente con los tradicionales y así se identifica a la guerra tan solo como metáfora cuando hasta su denominación ha derivado en conflicto armado con o sin carácter internacional (CANI o CAI) o multimodales, multinodales, irregulares, no convencionales, híbridos, guerra irrestricta, subrogada, civil molecular o molecular disipada, de 4ª y hasta de 7ª generación, en la zona gris, de la tercera especie, de baja intensidad, guerras sociales, post-heroicas, operaciones de información, guerras intraestatales, aestatales, interestatales, guerra irrestricta, guerra jurídica, ciberataques, operaciones de no guerra, paz insegura, defensa contra la inestabilidad en un sinnúmero de expresiones de una misma violencia humana demanda, de igual modo, otras expresiones para contrarrestarlas en un abanico inabarcable.

En momentos de una era de desorden global permanente, de puebladas inorgánicas y hasta consentidas por altas autoridades, de crisis de gobernanza, de crisis de certidumbre a partir de la inmediatez de información compartida, aunque no confirmada (“fake news”, manejo del salvajismo – decapitaciones por internet– posverdad, desinformación) y en el que el periodismo, así como la institucionalidad se fragiliza, es tiempo de reconsiderar nuevos roles para un nuevo tipo de servidor público.

La tercerización de la violencia y el deliberado menoscabo que ha sufrido el uniformado, si bien con argumentos innegables pero más amañados que genuinos, es evidente.

Cuando la “cuestión militar” cuestiona la razón de ser de “lo militar” en el estado, queda en descubierto que la política no sabe “qué hacer con las Fuerzas Armadas”, planteado por Feaver, P. Canelo y E. Duhalde.¹⁸ El expresidente cuando fuera interrogado sobre el rol de las FF.AA. dijo no saber para qué estaban (“Nuestras Fuerzas Armadas existen, pero no sabemos para qué”) y propuso reacondicionar cuarteles para dar cabida a unos 12.000 “jóvenes, chicos, niños” (reformatorios o institutos de menores) “que no pueden estar en las calles.”

La ilegitimación deliberada del rol de las fuerzas armadas estatales, desconocidas por la política, invisibilizadas para la sociedad, desapreciadas ideológicamente, las lleva a no estar ni fuertes ni armadas. Pero una visión que no pretende ser ni antojadiza ni capciosa, aunque sí contraintuitiva o paradójica remarca que quizás no necesiten poseer una fortaleza “dura” (en los términos de J. Nye). Lo dicho podría ir en contra de lo anteriormente explicitado por Rupert Smith respecto al *minimum minimorum* que todo país requiere como fuerza armada de toda entidad geopolítica dado que “el acto básico de formar una fuerza militar requiere la concentración de tropas y material. Pero esto en sí mismo no produciría una fuerza utilizable” y añade: “La falta de coherencia, ya sea en el propósito o entre el propósito y la fuerza, es una de las principales razones del fracaso de las fuerzas.”¹⁹

¹⁸ Canelo, P. V. (2013). ¿Qué hacer con las Fuerzas Armadas? Treinta años de cuestión militar en la Argentina. Disponible en <https://core.ac.uk/download/pdf/52479779.pdf>. NdA: “...ac.uk” es el sitio web de la Universidad de Cambridge británica. Entrevista “Preguntas a Eduardo Duhalde”, 1 de octubre de 2010 en sitio Canal Duhalde www.eduardoduhalde.org. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=AzDT8y_uw2Q minuto 02:12/07:46 [Obtenido 21/5/2021 16:17]

¹⁹ Smith, R. (2007) *Ibidem*, pp. 18 y 19. Traducción del autor “The basic act of forming a military force requires the massing of troops and material. But this would not in itself produce a usable force” lack of coherence –whether in purpose or between purpose and force– is a major reason for the failure of forces.

Cuando la política demanda reducción de fuerzas o de presupuesto, lo que ha sufrido no puede ser *in aeternum*. El ejercicio “reduccionista” de partidas presupuestarias que denuncia E. Ganeau²⁰ sobre “cómo es posible ver con optimismo un proyecto de ley que con el esfuerzo actual del 0,8 % del PBI no asegura superar el 1 % del PBI al cabo de 4 años” o a J. García Mantel²¹ en el que lo asemeja más al castigo sufrido por la Alemania nazi tras su derrota en el que solo se le permitía un 1 % de su PBI para defensa.

Ninguna cantidad de esfuerzo podrá torcer el interés proveniente de la política para visibilizar funciones y valores que han enorgullecido a quien portó uniformes. En el arco de percepciones que va del pasado al presente podemos citar al Dr. Mariano Grondona en su columna del diario La Nación del año 2002 en la que identificaba a las “Instituciones fundamentales del estado” preocupado por la consumación de una acción violenta contra los poderes constituidos, sucedido a fines del año 2001 afirmaba:

*La acción política puede ser de dos clases: institucional y directa. En una sociedad bien ordenada, la acción política se canaliza a través de las instituciones. Las principales instituciones nacionales de nuestra democracia son cinco: la Presidencia y sus ministerios, el Congreso, el Poder Judicial, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y de seguridad.*²²

En el opuesto de ese arco podemos identificar otra postura, reconocida y sostenida en el tiempo por una académica igualmente muy ligada a la Defensa, Rut Diamint, quien afirma:

*Una encuesta para evaluar la credibilidad de las instituciones argentinas realizada por la consultora Opinión Pública, Servicios y Mercados a inicios de 2006 otorgaba a las Fuerzas Armadas un índice de 21% de confianza, un porcentaje bajo, muy distante del 67% de, por ejemplo, las universidades. Esta tendencia da cuenta del resquemor que aún ocasionan los militares en Argentina y hace pensar en algunas paradojas: ¿por qué los argentinos no debatieron, al menos como recurso argumentativo, la eliminación de las Fuerzas Armadas?*²³

Cabe acotar que la intelectual no transparenta los otros “resquemores” que esa misma encuesta arrojara sobre otras instituciones igualmente “desinstitucionalizadas”, como los partidos políticos, los sindicatos, el Congreso, el Poder Judicial, el empresariado y la policía.²⁴ Para el año 2018, en el “Barómetro Iberoamericano”, la confianza en las FF.AA. era de un 48 % (pág. 50)²⁵.

El deterioro institucional es elocuente y el legítimo derecho a la defensa que dicta el Art. 51 de la Carta de San Francisco a los estados soberanos no solo ha caído en desuso sino que ha sido deliberadamente distorsionado para que se disuelva.

²⁰ Ganeau, E. “El preocupante mensaje estratégico del FONDEF”. *Zona Militar*. 24/11/19. Disponible en: <https://www.zona-militar.com/2019/11/24/el-preocupante-mensaje-estrategico-del-fondef> [Consultado: 23/5/2021 00:28]

²¹ García Mantel, J. Video Entrevista de Cascos Azules. Argentinos en misión de paz. Subido el 23 de mayo de 2021. [Consultado 21/05/2021 06:56 pm]

²² Grondona, M. “En lugar de las instituciones, la ‘acción directa’”. Columna de opinión LA NACIÓN, 24 de marzo de 2002 Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/en-lugar-de-las-instituciones-la-accion-directa-nid383251/> [Consultado 21/05/2021 06:56 p. m.]

²³ Diamint, R. (2008). “El control civil de los militares en Argentina”. NUSO N° 213 / Enero-Febrero de 2008. Nueva Sociedad. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/el-control-civil-de-los-militares-en-argentina/> [Consultado 21/05/2021 06:56 p. m.]

²⁴ Latinobarómetro (2018) Datos de la encuesta de “Imagen Positiva” no aportados: partidos políticos 4 %, sindicatos 5 %, el Congreso 6 %, el Poder Judicial 6 %, el empresariado 8 % y la policía 15 %. También se puede consultar Tabla 1: Confianzas América Latina 1995-2015 en el que las instituciones de la democracia en 2015 cuentan con un porcentaje de confianza del 30,8% mientras que las FF.AA. es del 44%. Disponible en: [www.latinobarometro.org](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-45572007000200002) y http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-45572007000200002 Informe “La confianza en América Latina 1995-2015. 20 años de opinión pública latinoamericana. Pág. 7.

²⁵ Latinobarómetro: Banco de Datos 2018. Disponible en: <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

Consecuentemente esa prerrogativa contemplada por el Derecho Internacional ha pasado a la clandestinidad. Estos nuevos conflictos han llevado a la civilización humana a apartarse de toda norma que intente morigerarlos, atenuar sus consecuencias o mitigar sus efectos.

Desde el Código de Hammurabi –que incluía la superadora ley del Tali3n y en la que “Tal” significa idéntico (“tal y cual”, de allí deriva el término retaliaci3n)–, del Deuteronomio a los Convenios de Ginebra, la regulaci3n del ejercicio de la violencia ha caído en desuso. La humanidad se suicida.

El DIH se enfrenta con la imposibilidad real de aplicar el principio de distinción toda vez que desde el partisano al guerrillero urbano asumen el mandato de Mao de “moverse como pez en el agua”, mimetizándose con el ciudadano de a pie aun el que emplea su morada furtiva para armar las bombas y que sus vecinos de Alcanar²⁶ (17 de agosto de 2017) volaran por los aires.

Intifadas de cuchillo, coches o camiones... o inclusive Boeing 767 (contra las Torres Gemelas) todo vale en esta nueva temporada de guerras. De las masividades que irrumpieron en tiempos remotos, de ejércitos cuantitativamente gigantescos al lobo solitario su metamorfosis las sugiere irreconocibles. El atentado catastrófico, la ritualizaci3n mediática de los efectos psicológicos en las urbes hacinadas son otros matices indelegables.

Un nuevo enfoque de “lo militar”

En la Argentina actual, militar es verbo en lugar de sujeto. “Lo militar” no es ni fuerte ni armado. El paulatino debilitamiento institucional respondió a una raz3n doblemente utilitaria. La primera al desmantelamiento natural de la hipertrofiada capacidad bélica en la que se encumbró el fiel de las disputas. No en vano Kolko lo denomina el Siglo de las Guerras²⁷, así como Raymond Aron el Siglo de guerra total.²⁸ Ese paroxismo nos llevó a un paradigma paradójico de que la única vía hacia el bienestar era la destrucci3n provocada en un holocausto bélico. El fracaso inicial de la Sociedad de Naciones fue premonitorio.

La sobreactuaci3n del herramental militar en la soluci3n de diferendos llevó a generaciones enteras de seres humanos a revestirse de los atributos de lo militar como única soluci3n a las demandas de toda índole. Enrolarse, enlistarse, caracterizó una época militarizada y por ello el concepto de masividad armada y fuerte ya no cuadra con las realidades líquidas y minimalistas del presente. Hoy cada “servicio”, cada dominio, cada fuerza armada no ejecuta operaciones. Circunscriptas a un rol académico, doctrinario y de entrenamiento, todo su HACER responde a una matriz de adiestramiento. Cada fuerza no posee comandantes sino directores o jefes de estados mayores y solo el *primus inter pares*, el Estado Mayor Conjunto conduce a través de comandos subordinados operaciones como las de paz en el exterior.

Según la frase adjudicada a Charles De Gaulle a un periodista que “las FF.AA. no sirven para nada. Hasta que todo dependa de ellas”, tuvo que existir la pandemia para que la sola presencia visibilizada de un cuerpo orgánico, disciplinado y ordenado pudiera llegar a los lugares más estrechos del afectado cord3n marginal del AMBA con una comida caliente, ello bastó para que al unísono no existiera oposici3n alguna a las demoradas decisiones en materia presupuestaria. La política “retrocedió varios casilleros” al permitir el lucimiento de ese capital humano oculto.

Las lecciones de Malvinas nos gritan que las operaciones son conjuntas o no serán. Las fuerzas armadas no conducen operaciones militares.

²⁶ Ramos-Salvat, G. y Javier Barroso, F. Todo empezó en Alcanar, *El País*, Madrid 18 de agosto de 2017. Disponible en: https://elpais.com/politica/2017/08/18/actualidad/1503008721_306889.html

²⁷ Kolko, G. (2005). *El Siglo de las Guerras: Política, Conflictos, y Sociedad desde 1914*. Paid3s Ibérica.

²⁸ Aron, R. (1973). “Un Siglo de Guerra Total”. Editorial Rioplatense, Trad. Cap RE L. E. Pérez Roldán, Buenos Aires.

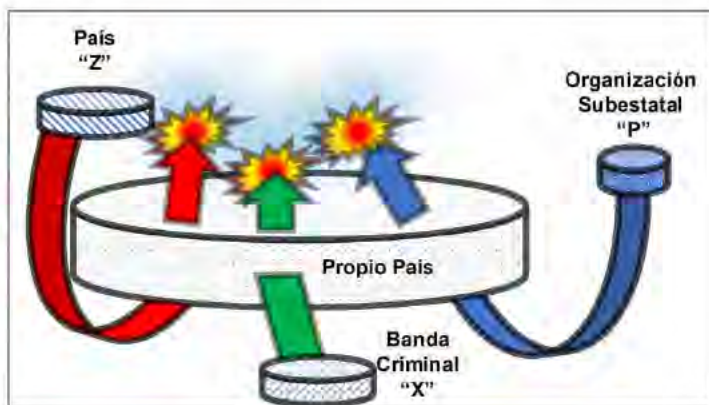
Todo vuelo, navegación, tiro de combate, desplazamiento, enmascaramiento, lanzamiento, etc., responden a una finalidad de adiestramiento, entrenamiento, instrucción, capacitación y ejercitación de una didáctica preventiva para su concreción en operaciones ulteriores.

Una Misión de Paz conlleva y subsume una Operación Militar, sin enemigo, pero supervisada por una instancia extranacional, extraestatal que las legitima y las respalda siendo conducida nacionalmente por la orgánica conjunta.

Huelga abundar en los datos incontestables de su deterioro patrimonial que reflejan un hundimiento en sus partidas de mantenimiento que, de formar parte de un bloque regional, habrían ocasionado una amonestación colectiva para su pronta rectificación: como sucede en Europa.

Las guerras han mudado su apariencia, como siempre, han sofisticado sus manifestaciones a modalidades sutiles, subrepticias, elusivas, indefinibles, inasibles o hasta intangibles pues se enraízan al tejido social del que se nutren y socavan. Como un cáncer al huésped que consumirán. Bajo la forma de asociaciones filantrópicas o hasta de partidos electivos como Hezbollah.

Disputarán el territorio donde construirán feudos y señoríos en el que no faltarán demostraciones de “fuerza” como “los Señores de la Guerra” o del señor Mencho²⁹ ya sea en África o en Latinoamérica. Rosario ya es Sinaloa y de las 23 toneladas de cocaína ingresadas a un puerto europeo la mayoría pasaron bajo las narices de un país culturalmente “desarmado”³⁰. Las guerras son culturales.



El fin nominal de las FF.AA.

Así como las provincias fueron anteriores a la Nación, cada fuerza, cada dominio se debe aún todo más importante que sus partes. La especificidad es perfeccionamiento pero es debilidad estructural.

Finalmente, las FF.AA. persiguen como finalidad última de todo estado-nación desde Grocio³¹ (soberanía absoluta) y Westfalia (estado e integridad territorial, único actor en la política exterior) la sobrevida de la nación y por extensión lógica del principio legal, conocido bajo el apotegma jurídico “quien puede lo más puede lo menos”, le cabe no solo asegurar y proteger el todo sino las partes que también incluyen las regiones espaciales de nuevos dominios cada vez más abstractos (marítimos, aéreos, espaciales, cibernéticos... creados y por crearse) que constituyan la ecúmene. El campo de batalla moderno según A. Moresi “se encuentra entre las dos orejas”.

En el concierto estatal procura preservar a su población de los embates no deseados de la guerra, disuadir por su sola existencia y aptitud de que pueda ser siquiera pensado aventurarse a alterar el estado de orden y convivencia pacífica de un pueblo y así asegurar para las generaciones presentes y futuras la convivencia en paz entre sus ciudadanos y ante otros estados que apetezcan.

²⁹ Saez, Aitor: “Somos la pura gente del señor Mencho”: armas y sombras tras el cartel más poderoso de México, elDiario.es, 22 de julio de 2020. Disponible en: https://www.eldiario.es/internacional/pura-gente-senor-mencho-armas-sombras-cartel-poderoso-mexico_1_6120290.html

³⁰ Alemania y Bélgica incautaron un cargamento récord de cocaína procedente de Paraguay; “Es un golpe histórico al narcotráfico”. Infobae, 24 de Febrero de 2021. Disponible en <https://www.infobae.com/america/mundo/2021/02/24/alemania-y-belgica-incautaron-un-cargamento-record-de-cocaína-procedente-de-paraguay-es-un-golpe-historico-al-narcotráfico/>

³¹ Grocio, H. (1925) (Grotius) “Del derecho de la Guerra y de la paz”. Edit REUS S.A.

Pero la política ha decidido cortar el nexo militar-sociedad. La sola mención de “fuerza” genera una profunda repulsa alentada por la “militancia” que adopta la geometría militar para adecuar su desenvolvimiento. Esta armonía desalentada por Laclau, mentor de muchas de las ideas en boga, acuña la peligrosa frase “cuanto peor, mejor” determinismo económico que invoca. De este modo la procura de paz se demora peligrosamente.

Mientras tanto McFate (2019) afirma “que el 50 % de los acuerdos de paz fracasan en cinco años y que las guerras ya no terminan a menos que un bando sea aniquilado, como los Tigres Tamiles en Sri Lanka o los chechenos en Grozni. En cambio, los conflictos modernos arden a perpetuidad sin un claro ganador o perdedor.”³²

Esa convivencia pacífica de un pueblo reclama la existencia de una parte de sus ciudadanos dispuestos a sacrificarse en ese intento: de armarse ante sus pares desarmados, “destacarse” para evitar la irrupción de amenazas.

Habiéndose operado una desarmamentización alentada y muchas veces conducida por la elite política en la esfera material, y fundamentalmente en la espiritual, este perfil estructurador del estado queda desguarnecido.

Es por ello que una posibilidad consiste en modificar la denominación histórica de Fuerzas Armadas, tan denostadas y debilitadas por otras denominaciones que sinceren su desempeño. Así como las amenazas buscarán zonas de debilidad estructural en intersticios en que ni son operaciones enteramente criminales ni enteramente militares, diseños que buscarán permanecer por debajo del umbral del conflicto militar inhibiendo una respuesta estatal adecuada ni tampoco policial por verse estas sobrepasadas. Nuestras fuerzas de seguridad ya han avanzado un paso en el diseño y doctrina de las Fuerzas Intermedias que se han querido identificar anteriormente.

Para hacer frente a esta emergencia se habla asiduamente de la INTERAGENCIALIDAD. Cabe pues tomar el guante y considerar las denominaciones tales como Agencia Nacional de Defensa (que para el pensamiento banal de los neófitos se considerarán un triunfo por “achicamiento” de las “Fuerzas Armadas históricas”), Sistema Nacional de Defensa, en el que cada exfuerza (Aérea, Naval y Terrestre) se asuma como un subsistema (imprescindible si queremos seguir las lecciones gritadas por Malvinas) ...quedando el nombre definitivo abierto al debate.

Conclusión

La Argentina como república sufre un proceso de desinstitucionalización que afecta a todos los estamentos en los que se manifiesta su condición de estado soberano. Las “Fuerzas” que defienden los estados siguen la suerte de estos y la de sus gobernantes, que han reducido sus ambiciones a la mera puja electoral. La política como vocación queda muy distante de una carrera lucrativa o salida laboral.³³

Como democracia respalda su sobrevida a partir del sufragio, que en el país es universal y obligatorio, e induce a una dependencia cortoplacista en las políticas de estado que, sumado a las ventajas que ofrece un estado benefactor de quienes sostienen esas elites gubernamentales, las conmina a carecer de perspectiva para proyectos de largo plazo, como lo son la defensa y la seguridad.

³² McFate, *Ibidem*, pág. 13.

³³ Cundins, E. (2021) “Política e inmunidad”. *Zona Militar*, 12 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.escenariomundial.com/2021/03/12/politica-e-inmunidad/>

Al igual que los ciclos de Kondratieff, el auge y caída de paradigmas, como lo afirma Thomas Kuhn, reconoce períodos de tiempo más o menos prolongados aunque, igualmente, cada vez más reducidos (¿Ley de Moore?) para la aceptación de nuevos paradigmas o vanguardias que resuelvan los siempre nuevos problemas.

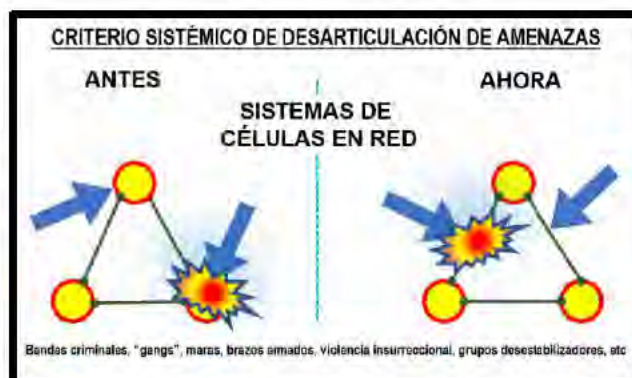
Dejamos atrás el Siglo de las Guerras en que la lógica de la beligerancia se antepone como única solución de diferendos, disputas, contenciosos o controversias. Las masividades de la Primera Generación de guerras han sucumbido. Conjurar las agresiones que sobrevendrán reclama una actitud renovada.

Las agresiones no provendrán con fuerzas de Infantería y bayoneta calada cruzando los puentes y pasos que nos “acercan” a nuestros vecinos, portando las banderas y signos que los identifiquen.

El diablo nunca se viste de rojo y con tridente.

La visión estatal trinitaria de Clausewitz resulta, pues, inaplicable toda vez que según el filósofo de la guerra es “lo civil” (el pueblo) lo que informa a “lo político” (gobierno/estado) y este modela “lo militar”. La visión estratégica marxista, que impera como partitura a seguir y alienta la tesis de la hegemonía socialista de E. Laclau, ha guionado los últimos años del gobierno nacional oponiéndose a esta cosmovisión toda vez que no es el pueblo sino una clase hegemónica (que debe por tanto tener conciencia de tal) la conducida por “lo político” como dimensión del antagonismo constitutivo de las sociedades humanas y que “la política” solo sería la institución encargada de “ordenar y organizar” la coexistencia humana en el contexto de esa conflictividad inevitable. Las Fuerzas Armadas no se hallan ajenas a este proceso. La suerte del estado es la suerte de las FF.AA.

El Estado de Israel “no tiene” fuerzas armadas. Sus militares integran la FDI: Fuerza de Defensa Israeli. Un estado realista con amenazas reales, intereses concretos y autoridades políticas afines al ethos militar que aseguran la sobrevida del sistema.³⁴



En Argentina, el último desfile celebratorio del día de la independencia evidenció la semejanza en el atuendo de las fuerzas de seguridad y armadas. Sus mimetizados nos recuerdan la emergencia de las fuerzas intermedias. Hoy la desarticulación de sistemas criminales, violentos y letales impone no afectar sus nodos sino sus vinculaciones.

El enemigo buscará los resquicios, las coyunturas, las articulaciones y no el “hueso”, vale más desarticular en los tejidos blandos que enfrentar las fortalezas espektadas.

³⁴ Benjamín Netanyahu es hermano del “Héroe de Entebbe” Jonahthan Netanyahu. *Programa de Radio Cascos Azules. Argentinos...* N° 797 del 11-09-2017. Disponible en <http://www.cascosazules.com.ar/programa.aspx?Id=651> y en <https://soundcloud.com/user-713836877/cascos-azules-17-09-11-osruvald-von-eyken-irma-colombia-fm3058>. Para ampliar: <https://www.ipost.com/israel-news/netanyahu-visits-grave-of-murdered-brother-commemorating-43-years-595197>

Esta “desweberización” a la que alude nuestro exembajador en la Federación de Rusia, Ricardo Lagorio se corresponde a esta baja institucionalidad remanente en las repúblicas latinoamericanas. Predominando la vertiente agonal, su esencia queda expuesta a los beneficios que otorga el poder.

Es, pues, exclusivamente el poder y la sustanciación de ese poder el que modela una escala de valores que reconoce a este como prevalente.

El poder omnímodo que reclama el autócrata no permite la convivencia de otros “poderes” que puedan entorpecer esa epifanía. Molesta al poder de turno la inmolación voluntaria del policía “franco de servicio” en el intento de hacer cesar la comisión de un delito en la vía pública ...en el medio de transporte. Esa vocación de servicio a la Patria: incomprensible.

Sé implacable contigo mismo; no repitas los mismos métodos cansados. A veces debes esforzarte por emprender nuevas direcciones, incluso si implican riesgos. Lo que puedes perder en comodidad y seguridad, lo ganarás en sorpresa, lo que dificultará que tus enemigos sepan lo que harás.

Robert Greene, The 33 Strategies of War³⁵

³⁵ Greene, R. (2010). *Las 33 estrategias de guerra (Vol. 1)*. Libros de perfil. Traducción del autor “Be ruthless on yourself; do not repeat the same tired methods. Sometimes you must force yourself to strike out in new directions, even if they involve risk. What you may lose in comfort and security, you will gain in surprise, making it harder for your enemies to tell what you will do”.

Bibliografía

- Aron, R. (1973). *“Un Siglo de Guerra Total”*. Editorial Rioplatense, Trad. Cap. RE L. E. Pérez Roldán Buenos Aires.
- Carter, R. y Frith, C.D. (1998) “Mapeo de la mente”. Editorial: Berkeley, CA.: University of California Press. Mencionado en <https://www.eduforics.com/es/tres-cerebros-uno-dentro-del-aula/>
- Cundins, E. (2019) “Las opciones militares sudamericanas”. Anuario CARI 2019, pp. 97 a 110. <http://www.cari.org.ar/pdf/isiae-anuario2019.pdf>, pág. 98
- Fuller, J. F. (1988). *“La II Guerra Mundial. Historia Táctica y Estrategia”*. Buenos Aires: Círculo Militar.
- Greene, R. (2010). *Las 33 estrategias de guerra (Vol. 1)*. Libros de perfil.
- Grocio, H. (1925) (Grotiun) *“Del derecho de la Guerra y de la Paz”*. Edit REUS S.A.
- Kolko, G. (2005). *El Siglo de las Guerras: Política, Conflictos, y Sociedad desde 1914*, Paidós Ibérica.
- McFate, S. (2019) “Las nuevas Reglas de la Guerra. La victoria en la era del desorden permanente”. Traducción al español por especial autorización del Dr. McFate al GD (R) E. De Vergara con propósitos educacionales. Edit 1884, 2020, Buenos Aires.
- Meier, H. (2008). *Carl Schmitt, Leo Strauss y “El concepto de lo político”: sobre un diálogo entre ausentes* (Vol. 3040). Katz Editores.
- Rosen, L. (2015), *“Resolving Conflicts in an Increasingly Smaller World”*. Disponible en <https://www.21stcentech.com/resolving-conflicts-increasingly-smaller-world/>
- Smith, R. (2007) *“The Utility of Force: The Art of War in the Modern World”* Nueva York: Alfred A. Knopf.

Artículos periodísticos y medios

- Abadi, José. Entrevista de Carlos Pagni. *Odisea Argentina*. Lunes 8 de abril de 2019. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=V4sL1lfyeAg>
- Alemania y Bélgica incautaron un cargamento récord de cocaína procedente de Paraguay: “Es un golpe histórico al narcotráfico”. Infobae, 24 de Febrero de 2021. Disponible en <https://www.infobae.com/america/mundo/2021/02/24/alemania-y-belgica-incautaron-un-cargamento-record-de-cocaina-procedente-de-paraguay-es-un-golpe-historico-al-narcotrafico/>
- Belikow J. (2021) “Paz y naturaleza del nuevo conflicto” Entrevista de “Casos Azules. Argentinos por el mundo en misión de paz” Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=ZxOwHC9iIsA> Minuto 27:19/39:42.
- Benjamín Netanyahu es hermano del “Héroe de Entebbe” Jonahtan Netanyahu. *Programa de Radio Cascos Azules. Argentinos...* N° 797 del 11-09-2017. Disponible en <http://www.cascosazules.com.ar/programa.aspx?Id=651> y en <https://soundcloud.com/user-713836877/cascos-azules-17-09-11-ostuvald-von-eyken-irma-colombia-fm3058>
- Cisneros, Andrés (2020) Entrevista CCAAAA. *“Ex Vicecanciller que militó por los militares”*. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=bh4hAoquYIA&t=19s>
- Cundins, E. (2021) “Política e inmunidad”. *Zona Militar*, 12 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.escenariomundial.com/2021/03/12/politica-e-inmunidad/>
- “El presidente Mauricio Macri asistió al desfile por el Día de la Independencia, en Palermo” *Video TVP. Pasaje de una unidad de Fuerzas Especiales de la Gendarmería Nacional Argentina en el desfile*. Minuto 1:06:27 de 3:56:12. Disponible en <https://youtu.be/VjxUvzfIU0> [Capturado 23/5/2021 12:58]
- Canelo, P. V. (2013). ¿Qué hacer con las Fuerzas Armadas? Treinta años de cuestión militar en la Argentina. Disponible en <https://core.ac.uk/download/pdf/52479779.pdf>. Entrevista “Preguntas a Eduardo Duhalde” 1 oct. 2010 en sitio Canal Duhalde www.eduardoduhalde.org. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=AzDT8y_uw20 minuto 02:12/07:46 [Obtenido 21/5/2021 16:17]
- Castro, Jorge (2021) Audio de conferencia en Editorial (44 Seg) Programa de radio CCAAAA 1181 Disponible en <http://www.cascosazules.com.ar/programa.aspx?Id=1064>

Diamint, Rut (2008). "El control civil de los militares en Argentina" NUSO N° 213 / Enero-Febrero 2008. Nueva Sociedad. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/el-control-civil-de-los-militares-en-argentina/> [Consultado 21/05/2021 06:56 p. m.]

Ganeau, E. "El preocupante mensaje estratégico del FONDEF". *Zona Militar*. 24/11/19. Disponible en: <https://www.zona-militar.com/2019/11/24/el-preocupante-mensaje-estrategico-del-fondef> [Consultado: 23/5/2021 00:28]

García Mantel, J. Video Entrevista de Cascos Azules. Argentinos en misión de paz. Subido el 23 de mayo de 2021. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=tetZonZYeZw>, minuto 06:56 [Consultado 21/05/2021 06:56 pm]

Grondona, M. "En lugar de las instituciones, la 'acción directa'". 24 de marzo de 2002. Columna de opinión LA NACIÓN. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/en-lugar-de-las-instituciones-la-accion-directa-nid383251/> [Consultado 21/05/2021 06:56 p. m.]

Latinobarómetro (2018), Informe "La confianza en América Latina 1995-2015. 20 años de opinión pública latinoamericana" www.latinobarometro.org / http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-45572007000200002

Latinobarómetro: Banco de Datos 2018. Disponible en: <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

"Por qué 42 de las 50 ciudades más violentas del mundo están en América Latina" Redacción BBC Mundo, 12 de marzo 2018. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/03/08/nota/6657661/estas-son-50-ciudades-mas-violentas-mundo-42-estan-america-latina> y en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43369412> [Consultado 20/5/2021 16:58]

Ramos-Salvat, G. y Javier Barroso, F. Todo empezó en Alcanar, *El País*, Madrid 18 de agosto de 2017 - 11:28 EDT. Disponible en: https://elpais.com/politica/2017/08/18/actualidad/1503008721_306889.html

Reforma de las Fuerzas Armadas: ¿estamos a tiempo? Martella, Soage y Yagüe, 20 de Enero de 2018 <https://www.infobae.com/def/defensa-y-seguridad/2018/01/20/reforma-de-las-fuerzas-armadas-estamos-a-tiempo/>

Saez, Aitor: "Somos la pura gente del señor Mencho": armas y sombras tras el cartel más poderoso de México, *elDiario.es*, 22 de julio de 2020 Disponible en: https://www.eldiario.es/internacional/pura-gente-senor-mencho-armas-sombras-cartel-poderoso-mexico_1_6120290.html

Argentina debe asumirse como un país del Atlántico Sur cuyas fronteras fluidas se extienden hasta el Atlántico Norte, África y la Antártida; aprovechar la posibilidad de ser un país distinto, con proyección e intereses en un espacio global común como es el océano y desarrollar las capacidades necesarias para poder capitalizar el mar para mejorar el bienestar de sus ciudadanos.

Jerónimo Morales Rins

Soberanía difusa en el Atlántico Sur: el desafío de construir capacidades para un país que cambia sin volverse distinto

Jerónimo Morales Rins*

Resumen

Este trabajo indaga la percepción que en Argentina se tiene sobre el ejercicio de su soberanía en relación con el mar y sugiere que la misma responde al paradigma agropecuario condicionando la implementación de una estrategia sofisticada y adaptada a los desafíos contemporáneos. A tal fin estudia la distancia conceptual que existe entre la definición formal/legal de “soberanía nacional” centrada en el territorio emergido, y los procedimientos en el mar donde la soberanía es “difusa” y rigen prácticas de gobernanza informal, a las cuales se explora. Se propone el diseño y construcción de capacidades institucionales, económicas y tecnológicas para poder ser un actor relevante en el Atlántico Sur, las cuales requieren la posibilidad de percibirse como un país cuyas fronteras fluidas se extienden hasta el Atlántico Norte, África, la Antártida, con proyección e intereses en los espacios globales comunes.

Palabras clave: *percepción, soberanía difusa, gobernanza informal, capacidades, Atlántico Sur.*

Abstract

This work studies the perception held in Argentina about the exercise of her sovereignty on and in the sea and suggests that it responds to the agricultural paradigm conditioning the implementation of a sophisticated strategy more suitable to contemporary challenges. Thus, it studies the conceptual distance between the formal/legal definition of “national sovereignty” focused on the emerged territory, and real procedures on and in the sea where sovereignty is “fuzzy” and where there are established practices of informal governance, which are explored. It is proposed the design and construction of institutional, economical, and technological capabilities in order to be a relevant actor in the South Atlantic Ocean which requires the possibility of perceiving the country as a nation of fluid borders that spread up to the North Atlantic Ocean, Africa, Antarctica, with projection to and interests in the global commons and the world arena.

Keywords: *perception, fuzzy sovereignty, informal governance, capabilities, South Atlantic Ocean.*

Introducción

“Los cambios en nuestra percepción afectan la manera en que capturamos la información.” (Oxman, 2019).

Este trabajo indaga la percepción que en Argentina se tiene sobre el ejercicio de su soberanía en relación con el mar y sugiere que la misma condiciona la implementación de una estrategia sofisticada y adaptada a los desafíos contemporáneos. A tal fin estudia la distancia conceptual que existe entre la definición formal/legal de “soberanía nacional” centrada en el territorio emergido, y la realidad en el mar donde la soberanía es “difusa” y donde rigen prácticas de gobernanza informal.

La necesidad de adaptarse a los desafíos que suponen las prácticas que acompañan el ejercicio de la soberanía difusa en el mar –al igual que en todos los espacios globales comunes– demanda el desarrollo de estrategias y capacidades específicas que tomen en consideración el creciente valor geopolítico, estratégico y económico del mar, así como las prácticas de gobernanza informal y sus implicancias para defender el interés nacional en el mar.

En un apartado final se ponen a consideración elementos para el diseño de una estrategia que amplíe el ejercicio concreto de la soberanía argentina –tradicional y difusa– en el Atlántico Sur.

*Universidad Austral. Esta investigación fue realizada gracias al invalorable aporte de Dolores Garro.

Sobre la percepción, la información y el poder de las creencias preexistentes en Argentina con respecto al mar

La vinculación de un estado con otros estados y actores internacionales configura un escenario tan complejo como dinámico para el establecimiento de sus relaciones exteriores, ya que las percepciones –sobre sí mismo y sobre los demás– se ponen en relación con otras percepciones, estilos de toma de decisiones, culturas, en un campo siempre cambiante en el que están en juego los intereses del país. Afrontar ese desafío con información pertinente es vital. Sin embargo, la forma cómo se captura la información del entorno depende en gran medida de las percepciones y creencias preexistentes.

En su libro *Perceptions and Misperceptions*, Robert Jervis (1976,1989,1992) analiza “el poder de nuestras creencias preexistentes para formatear el camino en que ingresamos información nueva” (p. xxx); cuando la realidad se vuelve muy compleja, los actores tienden a reducirla a un relato porque es muy complicado organizar y dar sentido a grandes cantidades de información; por la misma razón, tienden a simplificar la información que ingresan dejando afuera la que consideran discordante con sus creencias preexistentes (p. xxxiii).

Más aun, esa información nueva es emitida y recibida dependiendo de la etapa de desarrollo que esté transitando cada estado o grupo de individuos: puede encontrarse en la “primera ola” (revolución agrícola), en la “segunda ola” (era industrial), o en la “tercera ola” (era de la información).¹ Cada ola supone la desestructuración de la anterior y un cambio de quienes detentan el poder en la nueva estructura, ya sean estos estados, organizaciones o individuos (Toffler, 1990). Esto implica que un cambio de “ola” supone un cambio en los interlocutores y en la definición de interés nacional.

Alvin y Hedi Toffler relacionan el modelo de desarrollo económico con las percepciones de las clases dirigentes y la forma en que estas defenderán los que identifiquen como interés nacional: “La tesis de este libro resulta clara: nuestro modo de guerrear refleja nuestro modo de ganar dinero...” (1993, p. 18). La pregunta a formularse entonces es: ¿qué “ola” tienen como referencia las clases dirigentes del estado argentino? La actividad productiva dentro de un estado puede provenir de distintos sectores (agropecuario, industrial, servicios), pero si los dirigentes asumen que el estado depende del sector agropecuario para la obtención de sus ingresos, tenderá a percibir el interés nacional en términos agropecuarios, ya que es la manera de obtener recursos públicos.

Si bien nada concreto impediría que el estado diversificara sus fuentes de ingresos, la percepción de los dirigentes tenderá a dejar afuera información que pudiera llevarlos a modificar las políticas públicas que ya tiene establecidas al respecto y que le garantizan sus ingresos actuales. Así, un estado argentino que se perciba desde el paradigma agropecuario estaría limitando sus posibilidades de generar políticas públicas más amplias y sofisticadas acordes con un estado que posee 4.725 kilómetros de litoral marítimo y aproximadamente un millón de kilómetros cuadrados de mar.²

Un ejemplo: Argentina hizo un importante esfuerzo institucional, económico y tecnológico durante años hasta lograr en 2016 el reconocimiento internacional de su soberanía en la plataforma continental; la Comisión de Límites de la Plataforma Continental (CLPC), un comité científico de las Naciones Unidas, avaló dicha pretensión, aprobación que fue comunicada el 17 de marzo de 2017 (Proyecto COPLA).³ La Cancillería Argentina informó que se logró el reconocimiento⁴ de 1.784.00 km² de

¹ Toffler, 1983

² Ley Nacional 27.167 (PROMAR), establece un fondo de financiamiento permanente para la investigación científico-tecnológica en el Atlántico Sur, fue aprobada por unanimidad y reglamentada por el Poder Ejecutivo en 2016.

³ Comisión Nacional del Límite Exterior de la Plataforma Continental (COPLA) órgano científico integrado por veintinueve expertos internacionales y creada por la Convención de la ONU sobre Derecho del Mar.

⁴ La ONU no se pronunció con respecto a los territorios en litigio con el Reino Unido que están incluidos en el reclamo argentino.

plataforma continental más allá de las 200 millas marinas, que se suman a los aproximadamente 4.799.000 km² comprendidos entre las líneas de base y las 200 millas marinas. Sin embargo, no se ha realizado ningún esfuerzo relevante para explorar los recursos existentes en su nueva jurisdicción y mucho menos para explotarlos. En el mismo sentido la iniciativa Pampa Azul⁴ permite dar coherencia y continuidad a las políticas vinculadas al mar.

El reconocimiento del reclamo argentino de una vasta extensión de su mar continental verificado por Naciones Unidas ha cambiado la percepción que se tiene en el exterior de sus posibilidades; El País (29/9/2020) titulaba así un artículo referido a ello: “Argentina se convierte en un gigante geográfico”. Sin embargo, se podría afirmar que ni el estado ni la población argentina parecen percibirse como un “gigante geográfico” asociado a su proyección marítima, ni con las posibilidades de desarrollo que dicha proyección habilita.

Llamaremos “paradigma agropecuario” a esta precepción basada en el peso histórico del sector agropecuario en la recaudación fiscal y la generación de divisas, y al sesgo resultante en la forma de pensar el mar y las políticas públicas relacionadas.

El paradigma agropecuario y el mar en un “gigante geográfico”

Las creencias preexistentes que se cristalizan en relatos y que tienden a simplificar el análisis de una realidad presente están ancladas en el pasado, y se corresponden con una forma de producción que a su vez sustenta una concepción de la propiedad y su usufructo (simplificando una realidad heterogénea y resumiendo los matices a través del tiempo).

En la clase dirigente argentina se podrían identificar dos sesgos asociados: una tradición vigente que vincula el interés nacional con la producción agropecuaria y una cultura referenciada en el derecho de propiedad en la que la tierra tiene un valor en sí misma: se puede vender, o alquilar para obtener una renta, o guardarla improductiva para hacerla producir en otra oportunidad, según sea la voluntad de su dueño. En este paradigma obtener el reconocimiento internacional (el título de propiedad o soberanía westfaliana en términos de Krasner [2001]) de un territorio genera *per se* bienestar económico.

Argentina (los argentinos y sus dirigentes) ha tendido a percibirse históricamente como un territorio extendido, rico, variado en recursos y climas...; esta percepción incluye al mar territorial, pero no como un recurso a utilizar sino concibiendo al mar más como frontera, como límite, que como un área integrante del espacio geográfico.

El modelo de desarrollo para Argentina y los sectores que debería incluir han sido tema de discusión desde el inicio mismo de la conformación de la nación, y el debate ha estado estrechamente vinculado al sistema de obtención de rentas del estado⁵; la discusión con frecuencia ha girado en torno al destino agropecuario o no de Argentina, destino del cual el mar no pareciera formar parte. La pampa húmeda era “el mar” que se percibía. Ya en 1909, un viajero español, Blasco Ibáñez, afirmaba:

Hace algunos años todo era camino en la República. El baqueano tomaba su rumbo en la pampa lo mismo que el piloto en la mar. [...] Hoy no ha cambiado el aspecto de este mar de tierra. La misma llanura sin término; el mismo horizonte sin fondo.

[...] [Solo que] No existe hoy en la Argentina un pedazo de tierra con amo que no esté acotado por el hilo de hierro. El alambre es signo de propiedad, y los dueños tienen interés en hacer presente su derecho. [...] El acero hilado precede al trabajo del hombre. Es una toma de posesión para lo futuro. (p.

⁵ En el inicio mismo de la nueva nación que devendría en Argentina, los fracasos iniciales de los criollos en la guerra contra España implicaron la pérdida del Alto Perú; ello hizo imposible acceder a la Ceca de Potosí con su Casa de la Moneda y al metálico que les hubiera permitido financiar la guerra. Tempranamente la estructuración de un modelo pecuario exportador vinculado con Inglaterra habilitó la financiación del nascente estado y las guerras de la independencia.

313) [...] Algo semejante a la bandera que colocan las naciones civilizadas en países que solo piensan colonizar más tarde (p. 314)⁶.

Tal y como el dueño considera la tierra alambrada de su campo como propiedad y reserva el ejercicio de sus derechos, la jurisdicción argentina en el mar se ha percibido como una extensión sobre la que se tienen derechos de posesión y usufructo que se pueden reservar para cuando se decida utilizarlos. Argentina entiende que el sistema internacional garantiza los derechos soberanos del país en el mar, para cuando decida usufructuarlo.

En términos históricos hay escasas y muy breves referencias al mar en el pensamiento político argentino, y escasos son también los planes específicos que lo tienen como objetivo. Hacia 1983, otro extranjero, el inglés H. S. Ferns, señalaba al océano como una de las ventajas naturales de la Argentina, consideración infrecuente: “un territorio rico, una buena situación sobre un gran océano y una población poco numerosa” (1983, p. 123). Luego observaba que no era posible seguir pensando la Argentina solo “como una vasta pradera para criar vacas y cultivar cereales” (p. 243). El autor anota que entre 1935 y 1965 la Argentina se convirtió en un país industrial: “pero [que, sin embargo] cambió sin volverse distinto”⁷ (p. 215) ya que las actividades económicas tradicionales seguían desempeñando el papel relevante que tenían antes de 1914. O sea, un sector se industrializó, pero el estado siguió percibiéndose agropecuario y obteniendo sus principales rentas de dicho sector.

A mediados de la década del sesenta la Argentina seguía dependiendo mayormente de los proveedores industriales y combustible y continuaba pagándolos casi exclusivamente con las exportaciones del sector rural. En 1962, por ejemplo, las exportaciones argentinas se componían de un 93 % de productos agropecuarios y solo un 2 % de artículos manufactureros. En 1912 la dependencia de la producción agropecuaria era incluso menor: solo un 85 % (p. 215).

Esto implica que algunos grupos económicos del país habían entrado en la “segunda ola”, pero que luchaban –como hoy– por subsistir y exportar sin que se hubiera generado una estrategia nacional consistente y duradera que los contemplara, ni que los incluyera en las políticas públicas. El estado argentino ha seguido en una inercia que no apunta a cambiar sus políticas públicas de manera consistente, ni a cambiar la estructura del sistema de ingresos del estado. Hoy, las exportaciones del país siguen basadas en el sector agropecuario y conforman el 60 % de la generación de divisas.

Los diez principales complejos exportadores definidos por el INDEC⁸ son: soja, automotriz, maicero, petrolero-petroquímico, carne y cuero bovinos, oro y plata, triguero, pesquero, siderúrgico y cebada, concentraron el 75,2 % del total de las 7 exportaciones. La mayoría de los sectores están claramente vinculados con el sector agropecuario, y salvo el complejo industrial automotriz (11 %), el pesquero vinculado al mar (2,9 %) y el farmacéutico (1,4 %) que podría vincularse con la economía del conocimiento, todos están vinculados con la elaboración de materias primas a partir de la tierra. Tanto desde la metodología de análisis como desde el peso económico es claro el peso del paradigma agropecuario.

⁶ Vicente Blasco Ibáñez (1910) *Argentina y sus grandezas*. Madrid, La Editorial Española Americana. “La historia de su progreso, que es la verdadera historia, debe subdividirse del siguiente modo: antes y después de las primeras líneas férreas, época que puede llamarse del riel; antes y después de la llegada del transatlántico a vapor; antes y después de la adopción del fusil Remington; antes y después del alambrado de los campos” (p. 303).

⁷ Énfasis del autor.

⁸ La clasificación de complejos exportadores tiene como finalidad vincular las materias primas, productos no elaborados, semielaborados o terminados de una misma cadena productiva a partir de una reclasificación de la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM).

Argentina: Principales complejos exportadores, participación en valor y porcentaje (2019)

Complejo exportador	Valor (millones de U\$S)	Participación en %
Sojero	16.943	26.0
Automotriz	7.126	10.9
Maicero	6.025	9.3
Petrolero y petroquímico	5.076	7.8
Carne y cueros	4.032	6.2
Oro y plata	2.839	4.4
Triguero	2.836	4.4
Pesquero	1.869	2.9
Siderúrgico	1.123	1.7
Cebada	1.029	1.6
Farmacéutico	866	1.4
Otros	49.764	23.4
Total	65.115	100

Esta base empírica sostiene la vieja idea de que la situación económica se “salva con una buena cosecha” o, más contemporáneamente, con la suba del precio internacional de la soja.

Si bien la economía argentina ha cambiado, especialmente la producción agropecuaria incorporando tecnología, y ya no es posible separar con claridad la producción primaria, de la industrial y los servicios, muchos sectores productivos han entrado en la “tercera ola” (era de la información) pero interactúan con una visión del estado común en la clase dirigente que vincula el interés nacional con la renta agropecuaria y que aún no valora el papel de la tecnología y los servicios.

El potencial del mar no es percibido, como tampoco la lógica diferencial del océano que tiene valor de uso, pero no *per se*. El mar no se puede alambrear como la tierra, los recursos vivos se mueven sin respetar las fronteras trazadas en el papel; la propiedad sobre el mar no genera valor económico sin mediar esfuerzo e inversión, el mar tiene valor de uso; para poder usufructuarlo es necesario hacer el esfuerzo organizado de explorarlo y explotarlo, lo cual requiere una política clara, el despliegue de capacidades e importantes inversiones.

Argentina como “gigante geográfico” tiene como alternativa superadora incorporar el mar en su autopercepción y beneficiarse económicamente, o continuar restringiéndose al paradigma agropecuario. Distintos intelectuales y militares han destacado la importancia y potencialidad del mar para la Argentina, tal como lo hizo señeramente el Vicealmirante Segundo Storni⁹ en 1916:

La política naval es, ante todo, una acción de Gobierno; pero es indispensable para que tenga nervio y continuidad que sus objetivos arraiguen en la Nación entera, que sean una idea clara, un convencimiento de las clases dirigentes y una aspiración constante de todo el pueblo argentino.

Pero, justamente, esta visión no ha tenido efectos relevantes y duraderos en la percepción dominante de la clase dirigente argentina, ni en su lógica al pensar el interés nacional en el mar.

⁹ Autor de “Proyecto de Régimen de Mar Territorial” (1911), “Intereses argentinos en el mar” (1916) y “El Mar Territorial” (1926) a los que se sumó una incansable acción tendiente a resguardar la soberanía marítima argentina.

La “economía azul”: valor patrimonial, potencial y valor agregado del mar

La economía oceánica se puede definir como la suma de las actividades económicas de las industrias oceánicas, y los activos, bienes y servicios de los ecosistemas marinos. El término “economía azul” o “crecimiento azul” ha surgido en los últimos años referido al enorme potencial económico de los océanos –sea este sustentable o no–; pero simultáneamente ha atraído la atención sobre los problemas que su explotación indiscriminada trae aparejada y que puede convertir en un riesgo no solo la sustentabilidad del recurso sino también la vida misma de los océanos. (WWF, s/f).

Los mares ocupan un 70 % de la superficie del planeta que llamamos Tierra, y aunque rara vez se habla de su valor económico, la economía oceánica es esencial para el bienestar futuro y la prosperidad de la humanidad, millones de personas dependen de él. Durante mucho tiempo el mar fue considerado como ámbito relevante por el transporte marítimo y la pesca, rubros a los que se sumaron el petróleo y el gas en alta mar en la década de 1960. Pero en los últimos tiempos se está experimentando una profunda transición en lo que se refiere al valor patrimonial que se asigna al mar, al cual ya se está sumando una importante generación de valor agregado, si bien –como en el caso de los otros bienes globales comunes– todo depende de las políticas, capacidades y posibilidades que los distintos actores tienen para usufructuarlo.

La nueva “economía oceánica” está impulsada por una combinación de crecimiento demográfico a nivel mundial, el aumento de los ingresos per cápita, los recursos naturales escasos y las nuevas tecnologías. El potencial a largo plazo del océano para la innovación, la creación de empleo y el crecimiento económico es impresionante. Si bien las industrias marítimas tradicionales continúan innovando a un ritmo acelerado, son las industrias oceánicas emergentes las que están atrayendo la mayor parte de la atención.

Estas industrias incluyen: la energía eólica marina y la mareomotriz; la exploración y explotación de petróleo y gas a gran profundidad y en entornos excepcionalmente duros; acuicultura en alta mar; minería de los fondos marinos y biotecnología marina. Un informe del Fondo Mundial para la Naturaleza (WMF) ha valuado el patrimonio marino en 24 billones de dólares y se calcula que los “bienes y servicios” que aportan los océanos, incluyendo su inmensa riqueza de alimentos, generan ingresos por unos 2,5 billones de dólares anuales. Esto implica que su Producto Interno Bruto (PIB) es mayor que el de numerosos países, inclusive el de los más ricos del planeta, y convierten al mar en la séptima economía mayor del mundo (Seitz, 2015).

Pero la actividad económica en el océano también se caracteriza por una compleja variedad de riesgos que deben investigarse y tenerse en cuenta. Entre ellos, los más importantes son los relacionados con la salud de los océanos desde la sobreexplotación de los recursos marinos, la contaminación, el aumento de la temperatura y los niveles del mar, la acidificación, la pérdida de biodiversidad (Lövin, s/f). La capacidad del océano para desempeñar su función se ve cada vez más socavada por la sobrepesca y las poblaciones agotadas en muchas partes del mundo, así como por los impactos de la contaminación –el escurrimiento de fertilizantes y desechos tóxicos hacia el océano amenaza los hábitats de vida marina, y las poblaciones de peces.

Estimaciones basadas en datos de economía oceánica de la Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2016) valoran esta producción en 1,5 billones de dólares en valor agregado, o aproximadamente el 2,5 % del valor bruto mundial añadido (GVA).¹⁰ Las industrias oceánicas contribuyeron con unos 31 millones de empleos directos a tiempo completo en 2010, alrededor del 1 % de la fuerza laboral mundial –y aproximadamente el 1,5 % de la fuerza laboral mundial activamente empleada. Las proyecciones de la OECD estiman que el valor agregado global en la economía oceánica es crecer a más de 3 billones de dólares (dólares constantes de 2010) para 2030 y mantener su

¹⁰ Dólares de 2010 (el año base para los cálculos y escenarios posteriores hasta 2030).

participación en el VAB total mundial, que se preveía que alcanzara unos 120.000 millones de dólares para 2030 en proyecciones prepandemia.

Cabe agregar el incipiente mercado de la biotecnología marina que se estima llegará a los 6.400 billones de dólares para 2025, mercado que incluye los usos comerciales de las industrias farmacéuticas, del biofuel, y las químicas. Se accede a estos beneficios exclusivos a través de patentes relacionadas con los “recursos genéticos marinos” (MGRs), un tema complejo y al que amerita prestar particular atención (Blasiak et al., 2018). Una sola corporación transnacional, BASF, con base en Alemania tiene registrado el 47 % de todas las patentes asociadas a recursos genéticos marinos. El 74 % de las patentes asociadas a MGR está concentrado en tres países: Alemania (49 %), Estados Unidos (13 %), Japón (12 %); los diez países líderes concentran el 98 % de las patentes de recursos genéticos marinos (OMPI, 2019).

Un estudio realizado en 2015 sobre el potencial de los sectores vinculados al mar en Argentina indica que existen extraordinarias posibilidades para el desarrollo de los mismos. Según estimaciones conservadoras y bajo el supuesto de instrumentar medidas consistentes de promoción económica y de innovación tecnológica, estos sectores podrán generar un ingreso total cercano a los 220.000 millones de dólares, un flujo de divisas de 160.000 millones de dólares y la generación de 170.000 nuevos empleos en los próximos 20 años (Drucaroff et al., 2015).

La soberanía en su acepción tradicional en la tierra y en el mar

La soberanía entendida como derecho sobre un territorio dado ha sido un tema conflictivo a lo largo de la historia humana. La mayor parte del tiempo los conflictos se han dirimido en base a la relación de fuerzas de los contendientes, y frecuentemente en base a la fuerza de las armas. Recién en el siglo XX, en particular después de la Segunda Guerra Mundial, se puede hablar de acuerdos globales en instituciones donde todos los estados tienen un peso similar (formalmente), en las que se privilegia el multilateralismo y se trabaja para que los conflictos por la soberanía no se resuelvan por la fuerza.

Al margen de estas cuestiones, a partir de 1945 comenzaron a debatirse a nivel internacional acuerdos y tratados para definir criterios para los llamados “espacios globales comunes”, desde el punto de vista geopolítico estos están conformados por las áreas y los recursos económicos potenciales que quedan fuera de la jurisdicción nacional de los estados: la atmósfera, el espacio exterior, los océanos, el fondo marino, la Antártida. Una mirada más económica los relaciona con los recursos a compartir que estos espacios poseen y que pueden ser objeto de un uso intensivo o excluyente por parte de unos estados a expensas de otros (Global Commons Alliance, s/f). A fin de evitar nuevos conflictos se impuso la idea de apartar esas áreas de la competencia entre los estados declarándolos “patrimonio común de la humanidad” (UNESCO, 1972). En los tiempos tempranos de la segunda posguerra, la inexistencia de tecnología capaz de posibilitar el usufructo de esos espacios inhóspitos favoreció la posibilidad de llegar a acuerdos; tal fue el caso del Tratado Antártico (1959) del que Argentina es signataria.

Los múltiples reclamos de soberanía formal generaron conflictos incipientes, potencialmente peligrosos en el contexto de la Guerra Fría (1947-1989). Por esta razón, y a efectos de llegar a acuerdos, se extendieron las concepciones preexistentes de soberanía terrestre a las áreas marítimas (soberanía legal de Westfalia e internacional, según la definición de Krasner [2001]). Los criterios para definir la soberanía sobre la tierra y sobre los mares son cuatro: solo los estados tienen jurisdicción sobre los mares; la jurisdicción es entendida en términos espaciales; la jurisdicción es mutuamente excluyente; y los estados costeros soberanos tienen la potestad de hacer respetar su jurisdicción por la fuerza. La norma de soberanía prevaleció sobre al menos otras dos:

i. La norma de libertad –bajo la cual no debería existir jurisdicción sobre la mayor parte del mar (salvo las costas)–, por lo que la regulación de las áreas marítimas debería ser débil o inexistente. Normas

equivalentes a la propuesta grociana de un *mare liberum* y cercano a la idea de *res nullius*, dominantes hasta la Segunda Guerra Mundial.

ii. El principio de que los mares son un patrimonio común de la humanidad, jurisdicción de todos para el provecho organizado del colectivo humano. Responde al concepto de bienes comunes globales (Global Commons Alliance, s/f).

La evolución política y legal del régimen oceánico

En este régimen, los mares se constituyeron como una continuación de la tierra bajo la cual se podía extender la soberanía. El surgimiento de esta norma no fue inevitable, ni obvio; fue el resultado de un conjunto específico de circunstancias coyunturales: descubrimientos de recursos naturales valiosos en la posguerra mundial; existencia de tecnología que hacía factible su explotación; apogeo del poder material de los estados interesados en controlarlos, especialmente Estados Unidos; percepciones compartidas entre las potencias sobre el papel de las normas para gobernar las relaciones interestatales; y la preexistencia de la norma de soberanía.

El primer país en reclamar el control exclusivo sobre grandes porciones del mar fue Estados Unidos. En 1945, el gobierno emitió la Proclamación Truman declarando que su jurisdicción cubría la plataforma continental hasta una profundidad de 200 metros. Esa decisión fue motivada por los descubrimientos de petróleo en el Golfo de México, la posibilidad de explotar los recursos minerales y su interés en controlar las poblaciones de peces (Keohane y Nye, 1977). La decisión sentó un precedente para otros países. De hecho, alrededor de un mes después, México emitió un comunicado similar. Durante los siguientes cinco años, otros países latinoamericanos hicieron reclamos sobre grandes áreas marítimas.

En la década de 1970 aparecieron los primeros reclamos de posesión de una Zona Económica Exclusiva (ZEE), que solo llegó a ser reconocida internacionalmente años después en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR, o UNCLOS en sus siglas en inglés) (1982). Estados Unidos se benefició de este régimen al ampliar la autoridad sobre grandes áreas marítimas y obtener derechos exclusivos sobre los recursos económicos. Su Zona Económica Exclusiva (ZEE) es la más grande del mundo, alrededor del 29 % de su territorio total. En ese sentido es destacable la importancia de sus territorios de ultramar, principalmente en el Pacífico: las Islas Marianas del Norte y Guam, por ejemplo, tienen una ZEE de 970.000 km². La principal actividad económica en la ZEE de Estados Unidos es la extracción de petróleo y gas; en 2012-2017, la producción off shore fue el 18 % del total en el país para el petróleo y el 6 % para el gas; en 2017, las reservas costa afuera totales fueron valoradas en 5 mil millones de barriles de petróleo (12 % de las reservas totales) y 7 billones de pies cúbicos de gas natural (1.4 % del total) (NOAA, 2019).

En el caso de Brasil, el 97 % del petróleo producido por Brasil en enero de 2021 procedió de las reservas ubicadas en áreas marítimas, así como el 81 % del gas extraído. En Brasil la mayoría de las reservas de petróleo y gas están bajo el lecho marino. Para proteger estos recursos la Armada brasileña está desarrollando el Sistema de Gestión de la Amazonía Azul, un sistema de vigilancia para las aguas jurisdiccionales de Brasil, y el gobierno brasileño mantiene un programa destinado a evaluar el potencial de la minería de aguas profundas en el Área: el Programa de Prospección y Exploración de Recursos Minerales en el Área Internacional Ecuatorial y Atlántico Sur (Proarea, 2009).

En 1946, Argentina reclamó la soberanía sobre su plataforma continental; en 1947, por intereses pesqueros, Chile y Perú declararon soberanía sobre no menos de 200 millas náuticas, seguidos en 1950 por Ecuador.

En la plataforma continental hubo consenso sobre los derechos exclusivos de los estados costeros para explotar los recursos. En la práctica, la CONVEMAR/ UNCLOS extendió una norma preexistente: la soberanía, a las áreas marítimas aunque con algunas diferencias legales. Después de los primeros fracasos

en la búsqueda de consenso, a fines de la década de 1960 se inició otro proceso: negociaciones para regular el uso del lecho marino y el subsuelo en áreas fuera de la jurisdicción de los estados. Finalmente, la Convención adoptó una posición intermedia: la exploración podría ser realizada por los países o la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos (ISA), creada por la CONVEMAR/UNCLOS III que la regularía (Pereira y Souza 2007, 15). Estados Unidos, sin embargo, no aceptó.

Formalmente, los estados tienen jurisdicción sobre el 39 % de los océanos y derechos legales sobre los recursos. Pero en los mares el concepto de soberanía no tiene la misma vigencia que en las tierras emergidas: en la mayoría de las áreas marítimas bajo jurisdicción estatal existen derechos exclusivos sobre los recursos económicos, pero no soberanía plena, o sea, no hay derecho de tránsito aéreo y marítimo.

Control en áreas fuera de la jurisdicción estatal

La prevalencia de la norma de soberanía sobre otras normas y principios potenciales también se indica en las reglas sobre la explotación económica de los recursos en la Zona. Después de la adopción de la CONVEMAR/UNCLOS III, los estados que se oponían al régimen de los fondos marinos comenzaron a realizar actividades paralelas a la Convención. Estados Unidos, por ejemplo, otorgó licencias para la extracción de nódulos polimetálicos en la Zona de Fractura Clarion-Clipperton, en el Pacífico (Pereira y Souza, 2007, p. 18), y conjuntamente con otros países desarrollados buscaron participar en la gobernanza del lecho marino fuera de las Convenciones. El resultado fue la adopción en 1994 del Acuerdo relativo a la implementación de la Parte XI de la Convención, acuerdo que eventualmente debilitó a la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos (ISA), institución a cargo de la organización y el control de las actividades de exploración y explotación de los recursos en los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional (la Zona).

La partición de áreas marítimas ocurre bajo reglas provistas por un conjunto de acuerdos particulares¹¹, en base a los cuales se asignan derechos exclusivos para realizar investigaciones y explotar recursos. Aunque la Zona es legalmente un patrimonio común de la humanidad, esto no es operativo ya que hay poco en la práctica de las potencias y en los tratados internacionales para convertir este principio en acción.

La ISA había otorgado catorce áreas de exploración a gobiernos o empresas estatales, y siete a instituciones privadas (2016). Actualmente, hay un avance relevante hacia las mejores áreas de exploración, con las primeras aplicaciones exitosas ocupando los espacios de mayor potencial. Las concesiones se concentran en un pequeño número de países, la mayoría de ellos con importantes recursos y capacidad tecnológica.

Al menos tres aspectos hacen que este proceso de negociación sea desigual: i) algunos estados luchan por participar en las negociaciones; ii) muchos estados tienen escasa o ninguna capacidad técnica; y iii) las prioridades son diferentes, con algunos países en desarrollo y pequeñas naciones insulares interesadas en un régimen basado en la distribución de recursos, mientras que los países desarrollados prefieren un régimen de tipo “libertad de los mares”, que en la práctica implicaría su dominio (Blasiak et al., 2018). El resultado es un esquema de gobernanza informal a través del cual se ejerce una soberanía difusa que caracteriza la gestión de los nuevos espacios globales comunes, específicamente el mar y los fondos oceánicos.

¹¹ Se trata de normativas sobre nódulos polimetálicos, aprobada en 2000; reglamento sobre sulfuros polimetálicos, aprobado en 2010; y reglamentos sobre costras de ferromanganeso con alto contenido de cobalto, aprobados en 2012.

La soberanía difusa y la gobernanza informal en el mar

La soberanía difusa se configura de una forma diferente a la tradicional, si esta permite ejercer “control estatal” –que habilita a un país a impedir el acceso de terceros a un área dada o imponer reglas a los no nacionales–, la soberanía difusa se puede conceptualizar mejor en términos de “autoridad de estado”, la cual está relacionada con el “prestigio y crédito que se reconoce a una persona o institución por su legitimidad o por su calidad y competencia en alguna materia” (RAE). El concepto refiere a una soberanía según se la ejerce en los espacios globales comunes, que no es fácilmente visible o mensurable, que no se puede consignar sobre un mapa o cuantificar, y que tampoco estaría respaldada por una norma o tratado internacional; se ejerce en función de las capacidades que se poseen, capacidades que no son teóricas ni formales: son prácticas y se manifiestan en el día a día. Se caracterizan por:

i. El reconocimiento de otros. La soberanía difusa no es un atributo del estado, es un concepto relacional: otros estados o el sistema internacional le reconocen soberanía a un estado o actor (organismos internacionales especializados, comunidad científica, un poder hegemónico, dependiendo del caso).

ii. Un titular difuso de la soberanía. En la teoría de las relaciones internacionales, la soberanía reside en el estado pero la soberanía difusa es un concepto más abarcativo que incluye a la comunidad científica de un país, sus empresas, agencias, universidades, en la medida que se vinculan o influyen en un área específica.

iii. La capacidad de control. Es una función de las capacidades definidas de manera mucho más amplia, más allá de la coerción; implica la capacidad de monitoreo y vigilancia de la acción humana en el mar, la prevención y mitigación de accidentes. El control que se ejerce depende de la capacidad efectiva que se tenga para hacerlo.

iv. La existencia de Rule Makers (hacedores de reglas). Esta capacidad se manifiesta cuando se forma parte del proceso de elaboración de normas y acuerdos internacionales que regirán las actividades específicas en el mar de los estados y los particulares, las reales y efectivas, no necesariamente las establecidas formalmente.

El mundo avanza hacia la gobernanza informal de los valiosos espacios comunes globales. “La capacidad organizacional de la gobernanza internacional se ha incrementado, mientras que la capacidad de la gobernanza nacional ha declinado en un rango de estados que van de estados fallidos a territorios impugnados” (Stone, 2013, p. 121). La gobernanza informal incumbe a algunos estados y es el campo propio de las organizaciones internacionales, a las que se han conferido amplios poderes y autoridad que ejercitan con discrecionalidad significativa y decisiva en los espacios globales comunes, y es la “que vuelve coherente el comportamiento de las organizaciones internacionales” (p. 123). En los hechos, la regulación y usufructo de los océanos y subsuelos marinos está a cargo de un club de pocos formado por quienes informalmente tienen capacidades (institucionales, económicas y tecnológicas) diferenciales, las ejercen por sí, y son reconocidos como pares por las potencias.

El poder formal lo comparten los estados –aun los débiles y los fallidos– en los organismos internacionales; el ejercicio del poder informal es más complejo. El poder formal se lo pueden reservar todos los estados, consiste en tener derecho de voto, poder de veto, membresía en comités, u otros derechos de control legalmente asignados a miembros de la organización. Pero el poder informal consiste en la habilidad de tener resultados deseados en una organización yendo por afuera de los canales normales (p. 125). Los estados más poderosos tienen ventajas sobre los estados más débiles para ejercer poder informal, ya que disponen de mejor información, acceso inmediato a personal capacitado, y una mayor cooperación con sus requerimientos por parte de otros actores. Lo importante es que las reglas informales, no escritas, modifican el efecto de las reglas formales de manera potencialmente decisiva. Cuanto más informal es el acuerdo, más probable es que esté basado en el poder.

La ventaja que obtienen los actores más fuertes es el articular reglas tácitas que benefician sus intereses, pero las mismas no pueden tensar las relaciones al punto de que los organismos internacionales pierdan legitimidad. La ventaja para los estados más débiles es que las prerrogativas informales que

utilizan los poderosos les son compensadas con un cierto grado de control formal que de otro modo no tendrían; ganan una cuota de poder sin aportar información, ni capacidades, ni facilitar a otros el acceso a bienes que por ellos mismos no están en condiciones de obtener. Los más débiles se benefician de las capacidades comunes y acceden a una cuota de poder formal en su regulación que de otra manera no tendrían. El resultado es un equilibrio precario y dinámico.

La gobernanza informal se ejerce utilizando poder informal, el cual está basado en capacidades. Se pueden diferenciar tres tipos de capacidades: institucional, económica y tecnológica.

- I. La capacidad institucional está vinculada con contar con agencias del estado, universidades, organizaciones no gubernamentales y empresas privadas capaces de aportar al estado la información y el conocimiento necesarios para tener una visión estratégica del mar propio y el océano, diseñar una estrategia e implementarla. No menos importante es la capacidad institucional de un estado de gestionar una estrategia llevándola a la práctica. En la mayoría de los países el estado tiene un rol fundamental en la gobernanza en el mar, y la agencia del estado que la lidera es habitualmente la marina.
- II. La capacidad económica está vinculada con que el estado cuente con los medios económicos para poder solventar las inversiones y sostener los medios materiales y humanos para poder llevar a la práctica las estrategias o políticas públicas vinculadas al mar. En algunos países desarrollados una parte significativa del esfuerzo económico es aportado por actores privados como empresas, universidades o centros de investigación específicos.
- III. La capacidad tecnológica está vinculada con poder desarrollar, obtener, utilizar, adaptar, transferir y difundir las tecnologías necesarias para poder tener presencia en el mar, comprender su funcionamiento y poder aprovechar los recursos. A modo de ejemplo, está relacionada con poder desarrollar y operar buques hidrográficos, rompehielos, submarinos, aviones de exploración, satélites y otros sensores.

Elementos para una estrategia argentina en el Atlántico Sur

En el campo de la generación de una estrategia argentina en el Atlántico Sur muchos son los desafíos que están relacionados con un cambio en las percepciones y en las prácticas que se tienen naturalizadas y que sería conveniente revisar a la luz de nuevas concepciones y desafíos que se imponen.

El mar es un espacio de soberanía que posee características propias y que pone en relación al país con otros estados y actores internacionales a través de un medio fluido, de fronteras líquidas, un mar abierto que se extiende en distintas dimensiones, y cuya importancia geopolítica, económica, estratégica ha pasado a ser central en este siglo. El primer desafío quizás sea desarrollar una conciencia marítima en la población argentina y particularmente en sus dirigentes con el objeto de contar con una legitimidad republicana para generar políticas públicas de largo plazo para el sector. Esto sigue siendo una tarea pendiente, como en los tiempos de Storni.

Aun sin llegar a percibirse como un “gigante geográfico”, Argentina puede avanzar en el sentido de identificarse como una nación integrada por sus tierras emergidas y sumergidas por igual. Es necesario ir más allá del paradigma agropecuario con el que se piensa el país en general y las políticas públicas en particular. Con una base de legitimidad es posible imaginar el desarrollo de una visión estratégica más abarcativa del interés nacional que incorpore el extenso mar al proyecto de país y pueda ver al océano como un todo, donde hay muchos recursos para mejorar la vida de los ciudadanos y protegerlo como una forma de vida sustentable para los argentinos.

Es fundamental diseñar y construir las capacidades necesarias institucionales, económicas y tecnológicas para poder ser un actor relevante en el Atlántico Sur, particularmente, identificar el interés nacional en los mares jurisdiccionales y el océano circundante y poder defender este interés en las organizaciones internacionales pertinentes. Sin el desarrollo de capacidades, sin aportar como actor relevante al usufructo de los bienes comunes en los espacios globales, no hay ejercicio del poder informal, y no hay ejercicio de la soberanía difusa –que es la que hoy caracteriza esos espacios de poder y riqueza.

Los ejes para una estrategia marítima serían:

- Contar con información actualizada sobre lo que ocurre en el mar y el océano, entender su funcionamiento, las oportunidades, riesgos y amenazas que guarda en términos económicos y políticos, comprender su funcionamiento de cara a desarrollar actividades sustentables en el tiempo. Conocer las riquezas de su subsuelo, la potencialidad de las especies vivas, la biodiversidad, la capacidad potencial de las mareas y vientos para generar energía, y un largo etcétera. Conocer el mar es una tarea pendiente para Argentina, inclusive el mapeo geológico del fondo del mar se encuentra avanzado en un bajo porcentaje y al ritmo de exploración actual se concluirá a fines de siglo.
- Aprovechar el potencial económico del mar argentino que es muy importante, pero siempre a nivel potencial. Los recursos hidrocarburíferos del subsuelo marino, los recursos vivos de la columna de agua así como su procesamiento y elaboración, desde capitalizar la biodiversidad marina hasta desarrollar el turismo marino o el aprovechamiento energético, la lista es larga. Dentro de este campo se debe incluir la necesidad de generar la infraestructura física necesaria para que nacionales y extranjeros puedan acceder con seguridad y eficiencia al extenso litoral marítimo argentino. Por supuesto que siempre de un modo sustentable a fin de preservar un delicado ecosistema sobre el cual es mucho lo que se desconoce aún.
- Finalmente, proteger estos recursos con los medios materiales necesarios para preservarlos de otros actores interesados en su posesión y explotación. En esta área se destaca la misión de impedir la pesca no declarada, no autorizada y no reglamentada: un desafío pendiente de la Argentina. La responsabilidad de proteger el medio ambiente marino y las vías navegables así como preservar los océanos de la contaminación forma parte del desafío.

Argentina debe asumirse como un país del Atlántico Sur cuyas fronteras fluidas se extienden hasta el Atlántico Norte, África y la Antártida; aprovechar la posibilidad de ser un país distinto, con proyección e intereses en un espacio global común como es el océano y desarrollar las capacidades necesarias para poder capitalizar el mar para mejorar el bienestar de sus ciudadanos.

Bibliografía

Blasiak, Robert; Jean-Baptiste Jourffray, Colette C. C. Wabnitz, Emma Sundström, Henrik Österblom (June 6, 2018). "Corporate control and global governance of marine genetic resources". *Environmental Studies Science Advances* 4 (6), eaar5237.

Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) (diciembre 10, 1982). Entró en vigor en noviembre 16, 1994. Montego Bay, Jamaica.

Drucaroff, Sergio; Diego Coatz y Gustavo Baruj (con la colaboración de Mario Raccanello) (2015). Estudio preliminar para la estimación del potencial económico del océano en Argentina. CIECTI. www.ciecti.org.ar

Ferns, H. S. (1983). La Argentina. Introducción histórica a sus problemáticas actuales. Buenos Aires, Sudamericana.

Global Commons Alliance (s/f). The Global Commons. <https://globalcommonsalliance.org/global-commons> Acceso: marzo 20, 2021.

INDEC (2020). "Complejos exportadores; cifras de 2019". En Comercio exterior, Vol. 4, no 4. Informes Técnicos /vol. 4, no. 36. Ministerio de Economía, Presidencia de la Nación. Argentina.

International Seabed Authority (2014). "Marine Minery Resources".

Jasper, Scott (Editor) Thomas G. Mahnken (Foreword) (2012). Conflict and Cooperation in the Global Commons: A Comprehensive Approach for International Security. Washington: Georgetown University Press. Project MUSE. Web. 1 Jul. 2015. <https://muse.jhu.edu>

Keohane, R. and J. S. Nye Jr. (February 2001). Between Centralization and Fragmentation: The Club Model of Multilateral Cooperation and Problems of Democratic Legitimacy. John F. Kennedy School of Government Working Paper. http://papers.ssrn.com/paper.taf?abstract_id=262175

Krasner, Stephen (2001). Soberanía, hipocresía organizada. Barcelona, Paidós.

Lövin, Isabella (s/f). "El cambio climático amenaza nuestros océanos". En Crónica ONU. <https://www.un.org/es/chronicle/article/el-cambio-climatico-amenaza-nuestros-ocanos> Acceso: marzo 15, 2021.

Moraes, Rodrigo Fracalossi de (April 15, 2019). The parting of the seas: norms, material power and state control over de ocean. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 62 No. 1, e003.

Morales Rins, Jerónimo (2015). "Espacios de soberanía difusa. Desafíos para la defensa nacional: ¿Nuevos roles para las Fuerzas Armadas?". En XII Congreso Nacional de Ciencia Política, Mendoza.

Mujaddid, Ghulam (2013). "Second Tragedy of Global Commons: Strategic Competition and Conflict over Humanity's Common Assets". *Strategic Studies*, No. 32, 2013.

National Intelligence Council (NIC) (December 1, 2012). *Global Trends 2030: Alternative Worlds*. Washington, DC.

National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA) (March 1, 2019). "Ballast Water-Maritime Zones and Boundaries". Office of General Counsel International Section. https://www.gc.noaa.gov/gcil_maritime.html

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2016). *The Ocean Economy in 2030*. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264251724-en>

Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) (2019). Datos y cifras de la OMPI sobre PI. Suiza

Oxman, Neri (2019). "Bio-Architecture", in *Abstract: The Art of Design*, episode 2. Netflix.

Ponte Iglesias, María Teresa (1997). "La Zona Internacional de los Fondos Marinos como patrimonio común de la humanidad: una aspiración truncada". Ponencia en Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz, Universidad del País Vasco, pp. 177-205.

Ramel, Frédéric (July-September 2012). "Access to the Global Commons and Grand Strategies: A Shift in Global Interplay". *Academic Foresights*, No. 5.

Resolución ONU 3314. 1974.

Sietz, Max (mayo 6, 2015). "Por qué los mares del mundo valen una fortuna de billones de dólares", en BBC News/Mundo. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/05/150504_economia_oceanos_riqueza_ms

Stone, Randall W. (April 2, 2013). Informal governance in international organizations: Introduction to the special issue. Springer Link. <https://link.springer.com/article/10.1007/s11558-013-9168-y>

Storni, Segundo (Vicealmirante) (1916) *Intereses argentinos en el mar*. Instituto publicaciones navales

Thomson, Janice E. (June 1995). "State Sovereignty in International Relations: Bridging the Gap between Theory and Empirical Research". *International Studies Quarterly*, Vol. 39, No. 2, pp. 213-233.

Toffler, Alvin y Hedi (1993). *Las guerras del futuro*. Barcelona, Plaza & Janes.

Toffler, Alvin (1990). *El cambio del poder (Powershift)*. Barcelona, Plaza & Janes.

- (1983). *La tercera ola*. Barcelona, Plaza & Janes.

UNESCO (1972). The General Conference of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization meeting in Paris 1972.

World Wide Fund for Nature (WWF) (s/f). Principles for a Sustainable BLUE ECONOMY. Acceso: marzo 20, 2021.

La intensidad de una crisis depende en alguna medida de la construcción que la sociedad civil se haga de ella, de cómo se la lidere y cómo se la informe.

Gustavo Jorge Motta

Hablar de estrategia en épocas de pandemia

Gustavo Jorge L. Motta*

Resumen

El coronavirus desató una crisis global que puso en evidencia las debilidades y fortalezas de las organizaciones y estructuras decisionales de los estados del mundo. Como consecuencia se plantea la necesidad de un proceso de reflexión y aprendizaje, a fin de mejorar la toma de decisiones, y estar mejor preparados en todos los ámbitos ante eventos futuros de naturaleza similar.

Los gobiernos deberán adoptar estrategias de acuerdo a una metodología integral y sistémica, que se enfoque en todos los factores clave necesarios para la toma de decisiones, de esta manera podrán operar con mayor libertad de acción, enfrentar y limitar las incertidumbres presentes y futuras, y hacer un mejor uso de sus medios disponibles.

Palabras clave: COVID-19, crisis, estrategia, planeamiento, incertidumbre

Abstract

The coronavirus has unleashed a global crisis that evidenced the weaknesses and strenghts of the organizations and decision making structures of states around the world. In consequence, it becomes necessary to engage in a process of reflection and learning, in order to improve the decision making processes, to be better prepared for future events of a similar nature.

Governments will have to adopt strategies according to an integral and systemic methodology, that focuses on all key factors necessary to the decision making process, to be able to operate with a greater degree of freedom, confront and limit present and future uncertainties, and make a better use of their available means.

Keywords: COVID-19, crisis, strategy, planning, uncertainty

¿Qué se puede aprender de la crisis del coronavirus?

El tema planteado podría presentar, para los entendidos en el arte de la estrategia, varias respuestas e interpretaciones; pero se ha elegido una perspectiva sencilla como es la de relacionar la estrategia, en particular la estrategia general de un estado, con la crisis del COVID-19. Pero esto constituye una pequeña trampa, porque el propósito final o ulterior de estas líneas no está en expresar algo más sobre todo lo ya dicho y escrito desde el punto de vista científico sobre la pandemia que viene azotando al mundo desde hace casi dos años, sino en focalizarnos en algunas lecciones clave que nos puede dejar una crisis y en otro asunto que, a nuestro juicio, es de gran utilidad.

Ese “asunto de gran utilidad” no es más que la validación de contar al máximo nivel de decisión, con una estrategia general para atender los diversos problemas que se enfrentan en la actualidad. Esa estrategia debería ser abierta, pública, metódica, subordinada a los intereses y objetivos nacionales, multidisciplinar y abarcativa en el tiempo.

De la misma forma, la elaboración de una estrategia de estado no podría desconocer la existencia de marcos teóricos de análisis de las políticas públicas como las perspectivas pluralistas (basadas en la racionalidad), la estructural funcionalista (basada en un sistema de interacciones sociales) y la relacional que sostiene que las respuestas no solo se encuentran “en las características de los propios Estados, sino también en el equilibrio entre los recursos y las ventajas situacionales de los Estados comparadas con las de los actores no estatales”¹.

* General de División (R) – Ex Subjefe del Estado Mayor General del Ejército.

¹ Skocpol, T. (1989). *El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual*. (B. V. Sociales, Ed.) Recuperado el 20 de julio de 2021, de [https://www.consensocivico.com.ar/uploads/5554a9f87c2c4-Skocpol,%20T-El%20Estado%20regresa%20al%20primer%20plano\(CC\).pdf](https://www.consensocivico.com.ar/uploads/5554a9f87c2c4-Skocpol,%20T-El%20Estado%20regresa%20al%20primer%20plano(CC).pdf), pág. 27.

Compaginar un sistema de planeamiento de largo plazo con la gestión del día a día facilita la toma de decisiones con rapidez y acierto ante situaciones diferentes, aun aquellas que no estuvieran inicialmente previstas en la estrategia diseñada².

Las tareas de planeamiento se suelen clasificar, a nivel estratégico militar, como de tipo deliberado, o anticipado, y de crisis. Mientras que el primero refiere con anticipación a una eventualidad, el segundo se produce cuando los hechos no han sido anticipados³.

Las crisis no solo ponen a prueba estructuras, sistemas y estrategias sino que motivan la reflexión y el aprendizaje, a fin de mejorar la toma de decisiones y estar mejor preparados en todos los ámbitos ante eventos futuros de cualquier naturaleza. ¿Qué cosas se podrían haber preparado e implementado mejor?, ¿cómo concebir una buena estrategia general y para qué?, ¿cómo mejorar el trabajo integrado y previsor?, ¿con qué medios y capacidades se podría contar en forma inmediata?, ¿cómo generar recursos con valor agregado?, ¿de qué manera se puede usar mejor lo que se dispone? En fin, hay un sinnúmero de preguntas que se podrían hacer para entender el pasado inmediato y prepararse mejor para el mañana sobre la base de la crisis actual.

Pero vayamos por partes. ¿De qué hablamos cuando hablamos de crisis y estrategia? Como expresa la doctrina conjunta argentina de hace unos pocos años⁴, el término “crisis” puede ser abordado desde una doble dimensión. En el primer caso se refiere a un estadio en la escalada de un conflicto que se caracteriza por ser una situación de tensión entre dos o más actores que confrontan intereses opuestos y se ubica en un nivel de tensión inferior al de la guerra, particularmente entre estados.

En el segundo, se refiere a un momento transitorio, de inflexión en el normal curso de los acontecimientos que generan incertidumbre y producen un impacto modificante. Aquí hay un cambio cualitativo del orden establecido, transformante e incluso una situación de ruptura.

Una crisis⁵ es una situación grave y decisiva que pone en peligro el desarrollo de un asunto o proceso. Tiene elementos incomprensibles, como la incertidumbre, el orden y el desorden, lo previsible e imprevisible, la sorpresa y la falta de información. Todos ellos se cruzan en difusos límites junto a una sensación de pérdida de control.

La Estrategia General, o Nacional, o bien “Gran Estrategia”, como muchos la llaman, puede ser vista como un plan. Así la identificó inicialmente Liddell Hart, cuando en el período entre la I y II Guerra Mundial, observó que existía un nivel superior de la estrategia, al que denominó gran estrategia. Y agregaba que, si bien el término es sinónimo de “política”, hablar de gran estrategia servía para resaltar el sentido de “política en ejecución”. Porque, en definitiva, el rol de la estrategia superior era coordinar y dirigir todos los recursos de una nación hacia el logro del objetivo definido por la política fundamental⁶.

Al conectar fines con medios, la estrategia es como un gran plan de juego. Como dicen Drew y Snow, el proceso de cualquier moderna estrategia, no solo en la teoría sino fundamentalmente en la práctica, consiste en lograr una coherente interconexión de las decisiones secuenciales que den forma a

² Ballesteros, M. A. (2016). En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional. (M. d. España, & IEEE, Edits.) Recuperado el 23 de septiembre de 2019, de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/2016/MABM_ESN.pdf, pág. 145.

³ De Vergara, E. (2012). “Estrategia, métodos y rutinas”. Buenos Aires, Argentina: Universitaria del Ejército (Eude). pág. 61.

⁴ Estado Mayor Conjunto de las FF.AA. (2015). “Glosario de términos de empleo militar para la Acción Militar Conjunta” (PC 00-02). República Argentina.

⁵ La RAE expresa que el término “crisis” posee varias acepciones: entre las que encontramos que es un “1. f. Cambio profundo y de consecuencias importantes en un proceso o una situación, o en la manera en que estos son apreciados”; “3. f. Situación mala o difícil”.

⁶ Silove, N. (28 de agosto de 2017). *Beyond the Buzzword: The Three Meanings of “Grand Strategy”*. Security Studies. Recuperado el 18 de noviembre de 2019 de <http://dx.doi.org/10.1080/09636412.2017.1360073>, pág. 8.

la estrategia en cada nivel de autoridad, partiendo desde lo más abstracto sobre el largo plazo hasta las decisiones más limitadas, concretas y de menor nivel⁷.

La conducción estratégica se caracteriza por la incertidumbre, la racionalidad interdependiente, la libertad de acción y la dialéctica de voluntades⁸.

Colin S. Gray decía que el futuro no es previsible y que entonces, lo único que se puede hacer con la incertidumbre es enfrentarla⁹. Este concepto ratifica que los gobiernos necesitan adoptar estrategias siguiendo una metodología integral y sistémica que ponga en relevancia todos los factores claves para la toma de decisiones, como forma de obtener más libertad de acción, enfrentar y limitar las incertidumbres presentes y futuras, y desarrollar los mejores medios con que se pueda contar.

Por otra parte, toda estrategia en ejecución no se debería disociar de los sistemas de decisión porque toda toma de decisiones no funciona en forma aislada sino que en ella intervienen múltiples factores, la racionalidad de los actores, los procesos, la decisión *per se*, el comportamiento y el instinto de los individuos que forman parte del contexto organizacional. Herbert Simon, citado por Estrada Gallego, expresaba que:

Lo que constituye la preocupación central de la teoría de las organizaciones es el límite entre los aspectos racionales y no racionales del comportamiento social humano. La teoría administrativa es, particularmente, la teoría de la racionalidad intencionada y limitada del comportamiento de los seres humanos que “se dan por satisfechos” porque no tienen la inteligencia suficiente para conseguir el máximo¹⁰.

Por ello, las características de la conducción estratégica delinean un modo de pensar particular que transita desde la concepción pura, al diseño operacional y a la conducción táctica de los más bajos niveles.

El coronavirus afectó la vida de todos, y dejó amigos y conocidos en el camino. Desató una severa crisis a nivel mundial, regional y nacional donde produjo efectos profundos y difícilmente mensurables en todos los órdenes: social, político, económico, militar e informacional. En estos días se aguarda la llegada de otra ola del virus y de una nueva variante; se discierne sobre el arribo de vacunas, la combinación e implementación de planes de vacunación y se vigilan las cifras de enfermos, camas disponibles y, lamentablemente, de los que han fallecido.

Gestionar la crisis del coronavirus parece ser que ha constituido algo extremadamente complicado porque, además de los problemas del día a día, se desnudan nuevas problemáticas o se agudizan otras con efectos de largo plazo.

“La incapacidad de los responsables de la toma de decisiones (...) en ocasiones de crisis y las inconsistencias al adoptarlas, así como la falta de eficiencia en el desarrollo de buenos estándares políticos, la falta de habilidades, además de protocolos y entornos que no son compatibles con tomar tales decisiones en tiempos de crisis, es motivo de preocupación porque puede resultar en grandes pérdidas en todos los niveles...”¹¹.

⁷ Drew, D., & Snow, D. (2006). *Making Twenty First-Century Strategy - An introduction to modern National Security processes and problems*. Maxwell, Alabama, EE.UU.: Air University Press., pág. 14.

⁸ Frischknecht, F., Lanzarini, M., Alonso, R., Moya Latrubesse, E., & Hernandez Otaño, F. (1995). *Lógica, teoría y práctica de la estrategia*. (A. Argentina, Ed.) Buenos Aires: Escuela de Guerra Naval.

⁹ Gray, C. S. (2008). *The 21st Century Security Environment and the Future of War*. (U. A. College, Ed.) U.S Army War College Parameters, 38. Recuperado el 12 de septiembre de 2020 de Colin S. Gray, disponible en: <https://press.armywarcollege.edu/parameters/vol38/iss4/7>, pág. 15.

¹⁰ Estrada Gallego, F. (julio-diciembre de 2006). *Herbert A. Simon y la economía organizacional*. (U. d. Valle, Ed.) Revista Sociedad y Economía (11), 146-174. Recuperado el 23 de marzo de 2021 de <https://www.redalyc.org/pdf/996/99616177006.pdf>, pág. 154).

¹¹ Al-Dabbagh, Z. (11 de mayo de 2020). *The Role of Decision-maker in Crisis Management: A qualitative Study Using Grounded Theory (COVID-19 Pandemic Crisis as A Model)*. Recuperado el 25 de abril de 2021 de

Boin, 't Hart y Kuipers expresan que el manejo de una crisis en forma efectiva y legítima es mejorado por la implementación de algunas “funciones de gestión” entre las que se incluye la detección temprana¹², la creación de un sentido (“sense making”)¹³, la toma de decisiones, la coordinación¹⁴, el dar significado a las decisiones (“meaning making”)¹⁵, y la responsabilidad y aprendizaje, es decir, el proceso por el cual se ejercen los liderazgos y se formulan las lecciones aprendidas¹⁶.

En la crisis del COVID-19 se corporiza la naturaleza de la estrategia misma, es decir, que ante una crisis integral se necesita una respuesta estratégica global donde intervengan todos los sectores y componentes del poder nacional de un estado: político, económico, social, científico y técnico, informacional y militar y, obviamente, de las organizaciones regionales e internacionales.

Las rivalidades propias de la geopolítica, los desiguales desarrollos geográficos, la debilidad de las finanzas públicas, la inmadurez de las políticas de los estados, las reconfiguraciones tecnológicas y las afectaciones sobre el trabajo, la sociedad y las libertades individuales, son algunas de las facetas que han sido afectadas y agravadas por la presente crisis.

Georgieva, expresó en abril de 2020 que:

“...esta es una crisis como ninguna otra. Es más compleja, con shocks sanitarios y económicos vinculados entre sí que (...) han paralizado nuestro estilo de vida. [Es] Más incierta, ya que lleva tiempo aprender a tratar el nuevo virus, lograr una contención más eficaz y poner nuevamente en marcha nuestras economías... Las perspectivas son sombrías... La actividad económica internacional disminuirá en una escala que no hemos visto desde la Gran Depresión. Este año [2020] 170 países sufrirán caídas del ingreso per cápita, en tanto que hace apenas unos meses proyectábamos que 160 economías registrarían un crecimiento positivo del ingreso per cápita”¹⁷.

En la misma línea Bringel dice que podríamos “definir el actual momento como de caos global” que evoca “la turbulencia, la fragilidad y la indefinición geopolítica contemporánea” ante los múltiples “riesgos globales” y destinos posibles. Y agrega que la “imprevisibilidad y la inestabilidad pasan a ser la regla y eso se refiere no solo a la mayor volatilidad ante amenazas, sino también a la propia dinámica de las fuerzas políticas y del capitalismo contemporáneo”¹⁸.

A nivel mundial, a julio de 2021, se habían notificado a la OMS 183.560.151 de casos confirmados de COVID-19, incluidas 3.978.581 muertes y, se habían administrado, un total de 2.988.941.529 de dosis de vacunas¹⁹.

https://www.researchgate.net/publication/343319070_The_Role_of_Decision-maker_in_Crisis_Management_A_qualitative_Study_Using_Grounded_Theory_COVID-19_Pandemic_Crisis_as_A_Model

¹² Significa saber determinar qué tan amenazadores son los eventos, para qué o para quién, cuáles son sus parámetros operacionales y estratégicos y cómo se desarrollará la situación en el futuro.

¹³ Es difícil tener un sentido efectivo sin una rutina establecida y practicada que permita procesar la información, hacerla circular entre las personas relevantes y considerar sus comentarios, crear una imagen operacional común, analizar las consecuencias a mediano y largo plazo, y articular y abordar adecuadamente necesidades específicas de información futura.

¹⁴ Cooperación vertical y horizontal.

¹⁵ En una crisis, los líderes deben lograr que otros acepten su definición de la situación en el sentido más integral de la palabra.

¹⁶ Boin, A., 't Hart, P., & Kuipers, S. (2017). *The Crisis Approach*. en *Handbook of Disaster Research* (págs. 23-38). The Leiden University Crisis Research Center at the Institute of Security and Global Affairs. Recuperado el 20 de julio de 2021 de *Handbook of Disaster Research*: <https://www.researchgate.net/publication/321135712>, pág. 30.

¹⁷ IMF - International Monetary Fund Blog (abril de 2020). *A Global Crisis Like No Other Needs a Global Response Like No Other*. Recuperado en junio de 2021 de <https://blogs.imf.org/2020/04/20/a-global-crisis-like-no-other-needs-a-global-response-like-no-other/>

¹⁸ Bringel, B. (2020). *Geopolítica de la pandemia, escalas de la crisis y escenarios en disputa*. (E. Complutense, Ed.) Geopolítica(s) Revista de estudios sobre espacio y poder (11), 173-187. Recuperado el 10 de abril de 2021 de <https://revistas.ucm.es/index.php/GEOP/article/view/69310/4564456553391>

¹⁹ Organización Mundial de la Salud (7 de julio de 2021). *WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard*. Recuperado el 7 de julio de 2021 de <https://covid19.who.int/>

La UNESCO ha informado que para la misma fecha, después del inicio de la pandemia de COVID-19, casi la mitad de los educandos del mundo seguían afectados por el cierre parcial o total de las escuelas, y más de otros 100 millones de niños no alcanzarían el nivel mínimo en lectura, como consecuencia de la crisis sanitaria, alcanzando un pico de 1.450.430.123 estudiantes afectados (82,8 % del total de alumnos matriculados). Al 30 de marzo de 2020, 167 cierres a nivel estados nacionales se habían producido²⁰.

Desde el punto de vista geopolítico, la pandemia también viene generando efectos considerables que se combinan con situaciones previas. Por un lado, algunos autores hablan de la posibilidad de una “desglobalización” y de la vuelta a estados con un rol más fuerte; otros se refieren a si las interdependencias en las relaciones internacionales tenderán a modificarse y, en consecuencia, hacia qué tipo de mundo nos encaminaremos.

Por el momento, todo parecería indicar que aquellos estados y regiones geográficas que sufrían situaciones complejas e inestables preexistentes al COVID-19, sufrirían mayores y más prolongadas consecuencias; y que “el sistema internacional se estaría exacerbando hacia una competencia bipolar multidimensional entre China y EE.UU., que las consecuencias de la pandemia habrían acelerado”²¹. Según el FBIC Index²² que mide la capacidad de influencia bilateral China-EE.UU. entre 1960/2020, la influencia China ha sido creciente en tamaño y alcance, lo que augura cambios en el tablero internacional.

En estrategia, se debe aprender a pensar con una lógica diferente. El estratega se debe adaptar en forma permanente a los nuevos entornos, lo cual le facilitará identificar objetivos y fijar líneas de acción claras, priorizar y asignar mejor los recursos nunca suficientes, hacer un seguimiento permanente y comunicar en forma adecuada a sus audiencias. El mundo se encuentra en un punto de inflexión, caracterizado por acelerados cambios tecnológicos, sociales y políticos que generan complejas interacciones. La supremacía del campo informativo le agrega dificultad a la toma de decisiones.

Cuando se produce una crisis se escrutan procesos y resultados de gestión estratégica y táctica. Como expresa Boin, en “la sociedad occidental contemporánea, una crisis pone en marcha un extenso informe de seguimiento, investigaciones por foros políticos así como procesos judiciales civiles y penales. No es raro que los funcionarios públicos y las agencias sean señalados como los actores responsables de las fallas de prevención, preparación y respuesta”²³.

Como se esbozó anteriormente, las soluciones a los probables escenarios a enfrentar poseen dos dimensiones. Una de tipo inmediato asociada a las posibles contingencias del más corto plazo, y otra que demanda la concepción y diseño de previsiones sólidas y duraderas. Ambas se conectan estrechamente. Para la primera, se responde con lo que se dispone en el momento. Para la segunda, se necesita la programación y el desarrollo de sólidas herramientas en el más largo plazo, entre las que se incluyen el diseño de estructuras, medios, instrumentos, nuevas capacidades y tecnologías.

En estrategia y en crisis severas, no existen soluciones mágicas ni remedios universales inmediatos. Lo que se usó en otras geografías es seguramente muy útil y debe ser tenido en cuenta, pero

²⁰ UNESCO (7 de julio de 2021). *Interrupción y respuesta educativa*. (UNESCO, Editor) Recuperado el 7 de julio de 2021 de <https://es.unesco.org/covid19/educationresponse>

²¹ Pontijas Calderón, J. L. (27 de mayo de 2020). *Efectos geopolíticos de la COVID-19: punto de situación*. (I. E. Estratégicos, Ed.) Recuperado el 23 de marzo de 2021 de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2020/DIEEEA18_2020JOSPON_geopoliticaCovid.pdf

²² Jonathan D. Moyer, Collin J. Meisel, Austin S. Matthews, David K. Bohl, and Mathew J. Burrows. *Fifteen takeaways from our new report measuring US and Chinese global influence*, Atlantic Council Scowcroft Center. [disponible en: <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/in-brief-15-takeaways-from-our-new-report-measuring-us-and-chinese-global-influence/>]

²³ Boin, ‘t Hart, & Kuipers, *Ibidem*, pág. 30.

se circunscribe a precisas circunstancias de tiempo y lugar. Porque los escenarios son únicos e irrepetibles y las decisiones para enfrentarlos deben adaptarse a las condiciones particulares.

Los tiempos de crisis pueden determinar cambios significativos en organizaciones y sociedades enteras. El mundo requiere en todos los ámbitos novedosas formas de liderazgo que, respaldadas por estructuras y procesos de gestión adecuados, desarrollen estrategias, campañas y operaciones exitosas. Disponer de una actitud positiva y proactiva, y estatura profesional en todos los niveles de decisión, es inicialmente esencial para transmitir calma, prudencia y por qué no, fortaleza. Lo que se haga en este sentido es importante para generar actitudes y conductas imitables a nivel individual y, como dice Boin, un entendimiento colectivo.

Elaborar e implementar una estrategia nacional es, en gran parte, un ejercicio de gestión y reducción de riesgos²⁴. Estos últimos se pueden reducir pero nunca desaparecen. Las fallas de previsión aumentan costos y repotencian o generan nuevos riesgos. Su cálculo permite, además de minimizarlos, disponer de mejor información, armonizar los medios disponibles y prever capacidades equilibradas para responder mejor.

En estrategia es habitual que se deba elegir entre imperativos contradictorios. Concebir una estrategia amplia y general en los máximos niveles organizacionales ayuda a encontrar soluciones, priorizar objetivos y ordenar medios, estructuras y procesos. Favorece la capacidad de respuesta y contribuye a generar espacios de actuación positivos, facilitando la interacción en todos los ámbitos y promoviendo una mejor gestión. Pero se debe recordar, que no existe la estrategia perfecta o incluso, el plan o método perfecto. Pensar lo contrario es desconocer la naturaleza misma de la estrategia y la existencia de otros actores.

En tiempos normales es menester elaborar e implementar también estrategias derivadas, que generen capacidades en un triple rol, es decir, de prevención, contención y respuesta. Ellas necesitan ser acompañadas por el desarrollo de eventuales reservas a aplicar cuando se las necesite. La sustentabilidad de estas estrategias es proporcional al desarrollo de capacidades. Por esta razón, no deben estar sujetas a marchas y contramarchas que afectan a toda la cadena estratégica.

Las políticas de los gobiernos, como estrategias sectoriales, deben ser políticas de estado y, para ello, es necesario contar con un sólido acuerdo interno²⁵ que le de sustentabilidad. Ello significa, entre otras cosas, que las políticas que se conciben necesitan mantenerse en el tiempo y no estar sujetas a las marchas y contramarchas de una política de oficio débil, errática y poco confiable.

Cuando hay una crisis, se ponen en evidencia las debilidades y fortalezas de las organizaciones y estructuras decisionales. Ello facilita identificar las áreas, procesos y mecanismos de coordinación plausibles de mejora. Las crisis pueden acelerar cambios que anteriormente se avizoraban más o menos pausados. La respuesta inmediata en estos casos apela a reducir, lo más pronto posible, la brecha entre lo planificado y el escenario a enfrentar, tener versatilidad en los sistemas y dosificar capacidades disponibles.

Para los líderes políticos, la gestión de crisis “se ha vuelto más desafiante porque el contexto democrático ha cambiado en las últimas décadas. Los analistas coinciden, por ejemplo, en que tanto los ciudadanos como los políticos se han vuelto a la vez más temerosos y menos tolerantes ante los principales peligros para la salud pública, la seguridad y la prosperidad”²⁶.

²⁴ Drew, D., & Snow, D. (2006). *Making Twenty First-Century Strategy - An introduction to modern National Security processes and problems*. Maxwell, Alabama, EEUU: Air University Press, pág. XI.

²⁵ Un acuerdo interno es un entendimiento consensuado que asegura a un actor estratégico (protagonista) su racionalidad y cohesión monolítica para una cuestión en particular. Surge de las voluntades de los subgrupos o individuos que los constituyen.

²⁶ Boin, 't Hart, & Kuipers, *Ibidem*, pág. 30.

Las estrategias para ser creíbles requieren medios que las respalden y voluntad para ejecutarlas. Los enredados problemas del siglo XXI demandan una sostenida inversión para generar recursos humanos, materiales, científicos y técnicos de calidad y suficientes en aptitud de dar una respuesta más o menos inmediata. De qué sirve tener instituciones como las de la salud, seguridad, fuerzas armadas y otras, si no cuentan con la profesionalización, los medios y la motivación necesaria para hacer frente a las más variadas situaciones y crisis. Ellas no constituyen un gasto sino una inversión. Contar con sistemas de gestión del talento y del conocimiento respalda la generación de valor y además facilita disponer de personas capaces de enfrentar cualquier desafío.

A nivel estratégico los indicadores de una crisis venidera pueden pasar desapercibidos debido a que la información aparece oculta, fragmentada y se manifiesta al azar. Ante ambientes inciertos y volátiles cobran especial importancia el desarrollo de sistemas basados en la tecnología de la información (TIC) acompañados de verdaderos profesionales especializados en la detección temprana de las crisis y en sus posibles desvíos o cambios de rumbo.

Los sistemas de información serán de utilidad en la medida que respondan a los fines de la estrategia perseguida. Si la estrategia y el sistema de información son disonantes, difícilmente, este último sea de gran utilidad porque no sirve al propósito de la primera y menos para alertar sobre una ruptura en el escenario.

El poder se manifiesta en las políticas y, más precisamente, en las maniobras estratégicas resultantes, empleando los recursos que ponen en marcha opciones estratégicas cooperativas o competitivas²⁷. La libertad de acción es la clave en cualquier estrategia. Cuanto más grande sea, menor será la dependencia de otros actores. En el mundo actual, nadie puede ser totalmente autosuficiente en ningún ámbito y espacio. La aparición de escenarios competitivos y cooperativos será la norma y se debe estar preparado y contar con el adecuado respaldo de medios de todo el arco del poder nacional. Si no se poseen capacidades suficientes será difícil lograr una amplia libertad de acción y una credibilidad adecuada aun en escenarios de interdependencia manifiesta y compleja.

La identificación de intereses comunes constituye un acto de voluntad, un arte y una ciencia. Promueve el logro de consensos y acuerdos de largo plazo que, en definitiva, apuntan a obtener los fines buscados. El desarrollo de estrategias cooperativas que evadan en forma inteligente la eventual generación de dependencias claves es un activo esencial en cualquier estrategia para mantener un grado aceptable de autonomía.

En un mundo globalizado, se presentan nuevos desafíos multidisciplinarios para las organizaciones e instituciones. Sistematizar el trabajo interagencial, a partir de la construcción de metodologías y procedimientos comunes de colaboración y coordinación, es la forma de lograr mejorar procesos y resultados. Porque las crisis requieren de una intensa cooperación de actores que, seguramente, no se conocen. Se puede organizar una red de cooperación que combine la verticalidad con la horizontalidad en forma equilibrada, para llegar a un estadio de proceder coordinado, valorando a la vez la superioridad jerárquica y la persuasión con vistas al logro de un único estado final deseado.

Las culturas organizacionales particulares deben propender al trabajo integrado. No se trata de evitar diferentes perspectivas y visiones, de por sí muy saludables, sino de lograr una mejor interacción, coordinación e integración. Caso contrario no existirá la sinergia deseada cuando se la necesita.

A la hora de enfrentar una crisis prolongada, se pone a prueba la capacidad de resiliencia de los grupos humanos. Las estrategias de largo plazo deben propender a la construcción de aptitudes para

²⁷ Frischknecht, F., Lanzarini, M., Alonso, R., Moya Latrubesse, E., & Hernandez Otaño, F.; *Ibidem*, pág. 114.

remontar procesos y resultados adversos y restablecer el funcionamiento de los sistemas a condiciones aceptables.

Las crisis empiezan pero también finalizan. Y para cuando ello ocurra, hay que estar preparados. Ello supone, además de tener una estrategia de salida que implique un mejor estado favorable a los propios intereses, anticipar un cambio de escenario, reorganizarse y poner en marcha nuevos roles, gestiones y procesos.

A modo de conclusión

Desde el punto de vista de la estrategia, la pandemia ratifica la necesidad de contar con una “Gran Estrategia” para definir los objetivos de gestión y las políticas derivadas, orientar los componentes del poder, priorizar y dosificar los medios necesarios para alcanzarlos y ejercer una adecuada docencia, coordinación y administración en todos los plazos (corto, mediano y largo).

Cuanto mejor sea la estrategia, las respuestas ante eventuales crisis, permitirán reacciones más rápidas y efectivas. La dinámica propia de cualquier crisis demanda de un abordaje integral y contar con medios de prevención, contención y respuesta. Para ello sería necesario contar con una sólida doctrina interagencial que integre todos los medios del poder nacional y una capacitación y práctica acorde.

La intensidad de una crisis depende en alguna medida de la construcción que la sociedad civil se haga de ella, de cómo se la lidere y cómo se la informe. La idea aquí sería formar un entendimiento colectivo que integre a los principales actores de la sociedad para enfrentar un problema común.

Pareciera que este u otro tipo de crisis se podrían repetir en cualquier momento. La educación, la resiliencia, y contar con sólidas instituciones, son fundamentales para cualquier estrategia ante un escenario incierto y complejo.

Finalmente, la adaptación a los cambios será clave, pero sin olvidar los valores que indicaron nuestros próceres en la búsqueda del bien común. Los jóvenes líderes del presente siglo necesitan prepararse con una gran vocación de servicio e inteligencia para actuar exitosamente en escenarios complejos, ambiguos y poco confortables. Más allá de los conocimientos y experiencias que vayan adquiriendo, es menester cultivar las virtudes cardinales: prudencia, justicia, fortaleza y templanza, para oficiar como personas plenas y verdaderos pilotos de tormenta. Mantiene entonces siempre vigencia, para los hombres y mujeres de la Patria, la frase del General José de San Martín:

“Para los hombres de coraje se han hecho las empresas”.

Bibliografía

- Al-Dabbagh, Z. (11 de mayo de 2020). *The Role of Decision-maker in Crisis Management: A qualitative Study Using Grounded Theory (COVID-19 Pandemic Crisis as A Model)*. Recuperado el 25 de abril de 2021 de https://www.researchgate.net/publication/343319070_The_Role_of_Decision-maker_in_Crisis_Management_A_qualitative_Study_Using_Grounded_Theory_COVID-19_Pandemic_Crisis_as_A_Model
- Ballesteros, M. A. (2016). *En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional*. (M. d. España, & IEEE, Edits.) Recuperado el 23 de septiembre de 2019 de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/2016/MABM_ESN.pdf
- Boin, A., 't Hart, P., & Kuipers, S. (2017). *The Crisis Approach*. En *Handbook of Disaster Research* (pp. 23-38). The Leiden University Crisis Research Center at the Institute of Security and Global Affairs. Recuperado el 20 de julio de 2021 de [Handbook of Disaster Research: https://www.researchgate.net/publication/321135712](https://www.researchgate.net/publication/321135712)
- Boone Bartholomees Jr., J., McShane, T., Troxell, J., Jablonsky, D., Cunningham, G. K., Cook, M., & Meinhart, R. (2006). *U.S. Army War College Guide to National Security Policy and Strategy*. *Guía de Estudios Estratégicos, 2nd Edition revised and expanded*. (J. Boone Bartholomees Jr., Ed.) Carlisle, Pensilvania, EE.UU.: U.S. Army War College.
- Bringel, B. (2020). *Geopolítica de la pandemia, escalas de la crisis y escenarios en disputa*. (E. Complutense, Ed.) *Geopolítica(s) Revista de estudios sobre espacio y poder* (11), 173-187. Recuperado el 10 de abril de 2021 de <https://revistas.ucm.es/index.php/GEOP/article/view/69310/4564456553391>
- Corbacho, A. L. (diciembre de 2011). *Evolución del Pensamiento Estratégico en las Relaciones Internacionales*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Universidad del CEMA.
- De Vergara, E. (2012). *"Estrategia, métodos y rutinas"*. Buenos Aires, Argentina: Universitaria del Ejército (Eude).
- Drew, D., & Snow, D. (2006). *Making Twenty First-Century Strategy - An introduction to modern National Security processes and problems*. Maxwell, Alabama, EE.UU.: Air University Press.
- Estado Mayor Conjunto de las FF.AA. (2015). *"Glosario de términos de empleo militar para la Acción Militar Conjunta"* (PC 00-02). República Argentina.
- Estrada Gallego, F. (julio-diciembre de 2006). *Herbert A. Simon y la economía organizacional*. (U. d. Valle, Ed.) *Revista Sociedad y Economía* (11), 146-174. Recuperado el 23 de marzo de 2021 de <https://www.redalyc.org/pdf/996/99616177006.pdf>
- Frischknecht, F., Lanzarini, M., Alonso, R., Moya Latrubesse, E., & Hernandez Otaño, F. (1995). *Lógica, teoría y práctica de la estrategia*. (A. Argentina, Ed.) Buenos Aires: Escuela de Guerra Naval.
- Gray, C. S. (2008). *The 21st Century Security Environment and the Future of War*. (U. A. College, Ed.) *U.S Army War College Parameters*, 38. Recuperado el 12 de septiembre de 2020 de Colin S. Gray, disponible en: <https://press.armywarcollege.edu/parameters/vol38/iss4/7>
- IMF - International Monetary Fund Blog. (abril de 2020). *A Global Crisis Like No Other Needs a Global Response Like No Other*. Recuperado el junio de 2021 de <https://blogs.imf.org/2020/04/20/a-global-crisis-like-no-other-needs-a-global-response-like-no-other/>
- Ministerio de Defensa; Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. (2014). *Proyecto PC - 00 - 01. Doctrina Básica para la Acción Conjunta*. CABA, Argentina: Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.
- Organización Mundial de la Salud. (7 de julio de 2021). *WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard*. Recuperado el 7 de julio de 2021 de <https://covid19.who.int/>
- Pontijas Calderón, J. L. (27 de mayo de 2020). *Efectos geopolíticos de la COVID-19: punto de situación*. (I. E. Estratégicos, Ed.) Recuperado el 23 de marzo de 2021 de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2020/DIEEEA18_2020JOSPON_geopoliticaCovid.pdf
- Real Academia Española. (2021). *Diccionario de la lengua española*. Recuperado el 27 de abril de 2021 de <https://dle.rae.es/rep%C3%BAblica>

Robson, D. (20 de marzo de 2020). *Covid-19: What makes a good leader during a crisis?* (BBC, Editor) Recuperado el 22 de abril de 2021 de <https://www.bbc.com/worklife/article/20200326-covid-19-what-makes-a-good-leader-during-a-crisis>

Silove, N. (28 de agosto de 2017). *Beyond the Buzzword: The Three Meanings of "Grand Strategy"*. Security Studies. Recuperado el 18 de noviembre de 2019 de <http://dx.doi.org/10.1080/09636412.2017.1360073>

Skocpol, T. (1989). *El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual*. (B. V. Sociales, Ed.) Recuperado el 20 de julio de 2021 de [https://www.consensocivico.com.ar/uploads/5554a9f87c2c4-Skocpol.%20T-El%20Estado%20regresa%20al%20primer%20plano\(CC\).pdf](https://www.consensocivico.com.ar/uploads/5554a9f87c2c4-Skocpol.%20T-El%20Estado%20regresa%20al%20primer%20plano(CC).pdf)

UNESCO. (7 de julio de 2021). *Interrupción y respuesta educativa*. (UNESCO, Editor) Recuperado el 7 de julio de 2021 de <https://es.unesco.org/covid19/educationresponse>

*Nuestra propia sociabilidad como especie debería guiarnos hacia
políticas internacionales inspiradas más en la cooperación
concertada entre los diversos intereses de las partes que en hacerlos
prevalecer sobre los demás.*

Juan José Santander

Veinte y treinta

Juan José Santander*

Suena a la hora en la tarjeta por la que una embajada invita a la gran recepción que ofrecerá para celebrar la fiesta nacional de su país. También podría ser la de una invitación formal a una cena en muchos países del mundo, más por convención generalizada que por usos locales.

Pero lo que provoca estas reflexiones no son horas –“las horas que limando están los días, / los días que royendo están los años” dice Góngora– sino décadas. Singularmente las dos del siglo pasado que el título evoca.

Siempre me interesaron como si fueran con sus diferencias las dos caras de una moneda y a la manera de ciertas proyecciones matemáticas en las que un mínimo sector reproduce en chico lo que inscribe el conjunto aun proyectado al infinito se constituyen en metáfora de nuestras perspectivas como especie, como culturas y sociedades y el conjunto que las abarca, sin olvidar la advertencia que en la genética nos descubre la naturaleza: hay más diferencias de un individuo a otro que comparando grupos entre sí.

Son además en el siglo pasado –cuya historia tituló Eric Hobsbawm “La Edad de los Extremos”– un punto de inflexión interesante tanto por los cambios hacia adelante a partir de ellas como por lo que las circunstancias previas les legaron determinándolas.

A la vez, estamos ya en el centenario de su inicio –y acá Borges ironizaría sobre nuestra obsesión por el sistema métrico decimal– y numerosas voces de los más variados orígenes, posiciones y solvencia: académicos, comentaristas, profesores universitarios y filósofos de ocasión han comenzado a batir el parche sobre los vaticinios que nos proporciona el horóscopo –mirar la hora– de esta coincidencia secular evocando “los años locos” tras la Gran Guerra europea “coronada”, cabe el viral sarcasmo, por la gripe española que no impidió a los reunidos en Versalles armar el zafarrancho que no haría sino provocar *inter alia* miscelánea una Guerra –ésta sí– Mundial.

Como buen vate el imponente Víctor Hugo –a quien André Gide consideró, “hélas”, el poeta francés más grande– comentaba a propósito de las guerras balcánicas de su tiempo, con acento profético: “l’avenir est un dieu traîné par des tigres” –el porvenir es un dios arrastrado por tigres– y ahí estaba Clemenceau para honrar su apodo.

Ya Hobsbawm deja planear de extremo a extremo la sombra de lo que sería la bisagra entre ambos lapsos: la crisis económica de 1929, cuyos alcances también evocan los alegres profetas mencionados como premonición de lo que nos espera. Pero “revenons à nos moutons” que en estos tiempos en que el Sumo Pontífice exhorta a los pastores a tener “olor a oveja” se me antoja principio apropiado.

En 1921 lanza Lenin su reforma económica destinada a modernizar la URSS, que frustrará su muerte en 1924 –el mismo año que Woodrow Wilson– y su disputada sucesión de la que se apodera Stalin desplazando a Trotsky quien será asesinado en México tras acabar la segunda de nuestras décadas. México que, fruto de su revolución que abarca desde 1910 hasta ese año, se convertirá a partir de entonces en refugio de disidentes y perseguidos como los derrotados en la guerra civil española durante la segunda de nuestras décadas.

* Ex funcionario del Servicio Exterior de la Nación, con estudios de grado en la Universidad Nacional del Litoral; Master en Ciencias Sociales, Especialidad en Relaciones Internacionales, por FLACSO, Buenos Aires. Como diplomático de carrera se desempeñó como Encargado de Negocios en distintas embajadas argentinas del mundo árabe, entre otros países Túnez, Egipto, Siria y Marruecos.

Entre aquel 1924 y 1927 mueren entre otros testigos de época Claude Monet e Isadora Duncan y deja de fabricarse el Ford T –que circulaba desde 1903–, las ideas industriales de cuyo creador aprovechará Stalin para el desarrollo productivo revolucionario. Esas ideas, como la cinta de montaje que tan bien ilustrará Chaplin en sus películas junto con la situación social y hasta internacional, plantan los cimientos del funcionamiento a futuro de las industrias y son el germen de hábitos sociales, económicos y culturales, sobre todo urbanos, que configurarán la realidad cotidiana en el mundo hasta nuestros días.

Ese primer decenio es también el de la Ley Seca en EE.UU., cuya prohibición, como suele suceder en nuestra historia, provocó el crecimiento no de una comunidad abstemia sino de diversas formas de sortearla y burlarla, como había sido el caso del cristianismo primitivo y el imperio romano, de las brujas cuando el cristianismo se hizo fuerte, de las drogas en nuestros días, de la prostitución desde que dejó de ser sagrada, por poner ejemplos deshilvanados, pero que impulsaron siempre el crecimiento de instituciones represivas *ad hoc* cuya eficacia el tiempo se encarga de dejar a la vista. Y han servido a Foucault y otros de entretenimiento y amena distracción.

Los veinte son también un período en que el cine alcanza una dimensión expresiva que supera ampliamente su carácter inicial de registro del movimiento, y empieza a desarrollarse el cine sonoro.

Y son a la vez cuando tratan de levantar cabeza las vanguardias del arte a las que la Gran Guerra había impuesto una pausa dramática y para las que había supuesto una modificación que las exacerbó o diluyó. El “Blanco sobre blanco” (1918) de Malevich se expone en Berlín en 1927 y su autor, encarcelado por las autoridades de la URSS al acabar la década por considerarlo contrario al realismo socialista, morirá en 1935. El surrealismo tratará de rescatar de los escombros la labor de aquellos a menudo geniales precursores.

Otro aporte es la fundación de la Bauhaus (1919) cuya influencia en el diseño industrial y gráfico alcanza nuestros días y con la que también acabará el surgimiento del nazismo (1933). Bajo su impulso se inicia el racionalismo en arquitectura –estilo internacional o movimiento moderno–, surgido a partir del Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (1928) que se caracterizó por simplificación de formas y ausencia de ornamento al renunciar a la composición académica clásica junto al uso de nuevos materiales: hormigón y acero, que cambiaría la manera de proyectar y construir edificios con la aplicación de nuevas tecnologías modificando los espacios para la vida humana.

Tanto en la música como en la poesía estos cambios implican la ruptura con tradiciones centenarias y consideradas hasta la llamada “belle époque” –probablemente vista así con la mirada retrógrada de añoranzas forzadas por el desastre de la guerra– fundamentos inamovibles de la cultura.

Otros cimientos que sacude esta década son, en lo exterior de nuestra concepción del universo y la materia, la postulación de la relatividad (Einstein) y la mecánica cuántica: Planck, de Broglie, Schrödinger y Heisenberg entre 1924 y 1927 contribuyen a conmover ideas afianzadas e indiscutidas hasta entonces; en nuestro propio interior, el desarrollo de la psicología y el psicoanálisis que a partir de Freud, Adler y Jung modificarán el entendimiento de nosotros mismos y de nuestras conductas, sin olvidar los aportes diferenciados de Pavlov (Rusia, URSS) y Watson (EE.UU.).

Estos desarrollos científicos orientados a la física atómica avanzan paralelamente y llevarán a concebir y finalmente realizar su utilización como arma, aparte de otros usos civiles de la energía atómica cuya utilidad se evidencia hasta hoy.

Las ideas políticas no se salvan del terremoto: socialismo y anarquismo en sus diferentes avatares, escisiones y excomuniones mutuamente lanzadas entre compañeros y camaradas de ayer con un fervor digno de dirigirse al enemigo –rasgo del que las izquierdas no han conseguido librarse hasta hoy.

Mientras, las derechas retocan cuidadosamente su más peligroso maquillaje previo a entrar a escena en su momento.

Otra conmoción cultural es más pedestre –sin desmerecer– y concierne a las mujeres, que por primera vez en la historia registrada –que es siempre la de las culturas más elaboradas así como en el folclore señala Carlos Vega que la música popular suele derivarse de la de los palacios, como ejemplifica claramente el “Ça ira” de François Couperin que acabará como canto revolucionario al que ponen de letra: “Ah, ça ira, ça ira, ça ira, / les aristocrats à la lanterne / Ah, ça ira etc. / les aristocrats, on les pendra”: “Ah, todo bien, etc., / los aristócratas al farol de alumbrado, / ah, etc. / los aristócratas, los colgaremos”, premonición del paredón castrista–, salen a la calle con la cabeza descubierta y se cortan el pelo “à la garçon” (a lo muchacho), muestran las piernas acortando sus vestidos y usan pantalones, cotidianamente y no como excepción, excentricidad, disfraz o travestismo a la manera de “La doncella guerrera” o “La condesita” –que comparte trama argumental con “Fidelio”– entre los romances, o los protagonistas de “Los Trabajos de Persiles y Sigismunda” de Cervantes –sin olvidar a Georges Sand– y tantos otros ejemplos reales o de ficción hasta llegar a Mirtha Legrand en el cine haciendo de paisano gaucho.

También se deja tomar del talle por el varón en los bailes de pareja que se difunden a todas las sociedades sobre todo con el tango y el jazz afianzando lo formal y ceremoniosamente iniciado por el vals vienés, mientras los músicos de la Viena de entonces desmontan el prodigioso edificio surgido a partir de Guido d'Arezzo, por darle un padre putativo. Y la canción de amor, nacida en occidente de los trovadores provenzales en la Edad Media –probablemente por influencia árabe–, alcanza una popularidad que los avances en los medios de registro y comunicación desparraman por todo el planeta, contribuyendo así a esa creciente generalización de costumbres.

Esta globalización de hábitos y costumbres llegó prácticamente a todas partes, o en todas hubo una élite que la adoptó y practicó dejando a salvo rasgos peculiares como el sari en la India o el velo femenino musulmán. El África Subsahariana seguía en general ceñida, según la moda europea femenina de entonces (exceptuemos a Rosa Luxemburgo), por el corset que le había impuesto la Conferencia de Berlín (1885). El mismo Berlín que había acogido en 1878 el Congreso que lleva su nombre y hecho lo propio con los Balcanes, provocando aquel ominoso comentario de Víctor Hugo.

También es la época de Cole Porter, que estrena “Paris” en Nueva York en 1928 de regreso de Europa, y de Carlos Gardel, quien moriría en 1935 mientras Porter sufría en 1937 un accidente hípico que lo dejó baldado. A la vez, la notoria homosexualidad de Porter, como la del inconmensurable Cocteau o el siempre interesantísimo Gide con su Corydon (1924), es ostensiblemente aceptada o, todo lo más, soslayada por una sociedad que aspira a liberarse de ataduras y convencionalismos. Es curioso que una de las canciones que da título a una comedia musical de Porter, “Anything goes” –todo vale– (1934) refleje como lema aquel “Ça ira” de la Revolución Francesa, no ya como expectativa sino como actualidad. Todo eso cambiará de una a otra década, salvo algunas liberalidades reconocidas o concedidas a las mujeres, como el derecho a voto, y no igualmente en todas las sociedades.

Surge la República de Weimar mal nacida de los mencionados Acuerdos de Versalles y que se mantendrá a trancas y barrancas hasta 1933 en que brota el nazismo. Aparte notables logros culturales, es recordada por la hiperinflación sumada a las secuelas de la Gran Guerra y Versalles.

Otra república contemporánea es la de China, que por primera vez en su historia milenaria elige gobernantes aunque se suma en la guerra civil que acabará con el triunfo del comunismo.

En la India Gandhi ha ya iniciado la labor reseñada en su breve libro de 1915 “Hind Swaraj” –Autogobierno de la India.

En Medio Oriente esta década resulta decisiva: la páfida Albión por un lado negocia el Acuerdo Sykes-Picot repartiéndose con Francia esferas de influencia y por otro otorga la declaración Balfour (1917, adoptada por la Liga de Naciones en 1922) expresando el apoyo de la corona a la creación de un “hogar judío” en Palestina –logro inicial del sionismo incoado al calor de los nacionalismos europeos varios cuyas secuelas en algunos países como España, o Escocia, escuecen hasta hoy– y preparando su mandato derivado del citado acuerdo, cuya trama se ve inesperadamente expuesta al publicarlo la “Pravda” rusa revolucionaria en el año mencionado, indicando ciertos rasgos a la vez que conforman hasta nuestros días países que responden a los intereses coloniales de entonces como a antecedentes históricos tan dependientes como el que más de la “Invention of Tradition” de Hobsbawm. No obsta a que los cristianos de ahí son descendientes de los contemporáneos de Jesús, como los judíos de Yemen de los que recibieron a Mahoma en Medina si no de los que recibieron a la Reina de Saba –la Reina del Sur del Evangelio, también yemení.

Ya sobre la década siguiente (1932) y tras décadas de conflictos que concluyen con la primacía del fundador de la dinastía epónima, Ibn Saúd, se establece el Reino de Arabia Saudita que con el descubrimiento de petróleo en su territorio y su firme alianza con EE.UU. adquiere un peso regional propio. Un poco antes había surgido en Irán la dinastía Pahlevi (1925) de un militar de no tan alto rango, Reza Khan, con beneplácito británico y el sostén de haber parado los intentos expansionistas rusos soviéticos y del petróleo, descubierto en 1908.

La Revolución Rusa había –tal como previsto por los alemanes que contrabandearon a Lenin desde Suiza– conmovido el panorama: la Rusia ya no zarista se desentiende de la Gran Guerra, precipita la demolición de los grandes imperios: el austro húngaro y el otomano, y cambia el panorama de la política internacional.

La creación de la Liga de Naciones es un primer intento convenido de internacionalismo cuyo paladín, Woodrow Wilson, no consigue que el congreso de EE.UU. ratifique, por lo que nace lisiada.

En Argentina es la época en que el Partido Radical da voz e injerencia política a los descendientes de inmigrantes, período de modernización y desarrollo económico, social e institucional que habrá de truncar precisamente sobre la bisagra evocada la revolución del 6 de septiembre de 1930 dando entrada a la vez a tendencias nostálgicas autóctonas –reflejadas en el culto al folclore y a caudillos históricos y cierta inclinación a reescribir la historia– así como a las influencias que los incipientes fascismo italiano, consolidado durante la década anterior, y nazismo alemán más sus simpatizantes en casi todos los países diseminaban.

La excepción era España, que inaugurando su segunda república en 1931, desembocaba en la guerra civil que concluiría con esta segunda de nuestras décadas de estudio. En esa guerra civil participarán tanto las fuerzas de los gobiernos de Italia y Alemania como voluntarios extranjeros que defenderán la república bastante más de lo que lo hacían los gobiernos de sus países, a excepción de la URSS que no tenía más fuerza que su propaganda frente a las mencionadas potencias europeas.

EE.UU., que había pasado la década anterior bajo la Ley Seca, la levanta en 1933 pero se impone en el cine, ya transformado en una gran industria de entretenimiento, el Código Hays (1930), que regula los contenidos de las películas según estrictos criterios moralistas a partir de 1934 –beber sí, fantasear no– y hasta 1967. Basta ver el cambio en cualquier pantalla, antes y después.

La iglesia católica, con Pío XI, ve la que se avecina y publica su única encíclica en alemán: *Mit brennender Sorge* –con viva preocupación–, previniendo contra el neopaganismo envuelto en mitos raciales y otros que adoptan la música de Wagner como acompañamiento sin que su obra sea responsable de las alucinaciones colectivas que abarcan desde el legendario origen indoeuropeo derivado del parentesco de las lenguas hasta los rasgos fenotípicos que se atribuyen a tales presuntos ancestros –

recordemos el *dictum* de la genética citado al comenzar– y el delirio del Santo Grial y afines: lanza de Longinos, etc., las expediciones al Tíbet y la frustrada a Tiahuanacu en Bolivia envueltas en los horrores de los ensayos médicos y el genocidio.

Italia, más soleada, tuvo su sueño de revivir el Imperio Romano y la defensa admirativa del admirable Ezra Pound, que atraviesa las dos décadas y más allá “con indomable valor y singular elegancia” –al decir del primer embajador a cuyas órdenes me tocó servir como diplomático, don Enrique Florencio Lúpiz– y, como su compatriota Henry Ford, con una lucidez y generosidad cuyos fundamentos no es necesario compartir para reconocérselas.

Pero nazis y fascistas no son los únicos en la búsqueda hacia el pasado de sostén para sus opiniones: algunos anarquistas rescatarán el taoísmo de Lao Tsé para fundamentar su rechazo a las normas establecidas, todos ellos siguiendo la vía de esa “Invention of Tradition” –invención de la tradición– que tan bien una vez más expone Eric Hobsbawm para ciertos rasgos de cultura e instituciones escocesas, galesas y de la corona británica que pretenden envolverse en la bruma del fondo de los tiempos. Como los vampiros y el folclore y muchos relatos del romanticismo datan apenas del siglo XVIII, aunque contengan quizá elementos más antiguos.

Esta década está teñida por los preparativos de la guerra en la que desembocará hasta culminar con el por suerte hasta ahora único ensayo de explosión atómica en seres humanos. Como aquel chiste en que se preguntaba si el marxismo leninismo era una ciencia o una filosofía y se decantaba por la segunda, ya que de lo contrario no hubiera debido probarse en humanos.

A propósito de medicina, el paso de una a otra década coincide con el descubrimiento de dos fármacos: la penicilina y las sulfamidas, cuya utilización contribuiría enormemente a salvar vidas durante la Segunda Guerra y en adelante. Si bien la primera fue descubierta antes (1928/1929) por el médico escocés Alexander Fleming, su producción masiva tardó unos años y fue promovida por el interés bélico de EE.UU. de contrarrestar el poder que las sulfamidas daban a los alemanes desde 1932/35. Su impulso a la mejora de la salud de la población mundial fue y ha sido decisivo.

La crisis a partir de 1929, que comenzó cuando la especulación financiera se volvió insostenible con tres factores que en lo interno determinaron el desastroso alcance social de ese quiebre: la inflación, la superproducción y el subconsumo, y en lo internacional la caída del comercio internacional por el desplome de la demanda y el proteccionismo subsecuente al mismo estado crítico. Como el derrumbe de un castillo de naipes.

Ante la angustia de la incertidumbre era de esperar que la gente buscara apoyo en regímenes que como el nazismo o el fascismo les ofrecieran orden y seguridad a cambio de ciertas restricciones a una libertad que no estaban en condiciones de disfrutar.

La caída de las economías consecuencia de la pandemia en el año que inició la década que estamos hoy viviendo también ha repercutido sobre el comercio internacional, y permite evocar el fantasma que Hobsbawm sutilmente insinúa. Del mismo modo, en varios países han surgido y parecen irse afianzando movimientos, partidos y en ciertos casos gobiernos que reflejan el apego de la gente o las masas, como se prefiera, a seguridades que los conforten en su angustia ante la incertidumbre que el porvenir implica siempre.

La visión panorámica esbozada persigue el propósito de que la Historia nos ayude a comprender el presente, como aconsejaría Marc Bloch.

Las décadas confrontadas señalan a mi entender dos actitudes humanas igualmente peligrosas: lanzarnos a “disfrutar de la vida” en un sentido coloquial soslayando lo que preña de consecuencias

nuestras acciones en una índole de omnipotencia que no es real sobre todo porque ese “disfrutar” participa de frutos imaginados o inventados en busca de una pasajera satisfacción. Y la realidad tiene en sí misma la insidiosa costumbre de manifestarse a nuestra consciencia y poner nuestras ilusiones en su lugar llamándonos al orden. Tras esa crisis –1929– se asume este llamado para evitar los riesgos en que incurrimos por ese desborde, y cargamos el otro platillo de la balanza, volcándonos al control totalitario y también –porque se hace necesario a nuestra condición humana– imaginándonos e inventando motivos, causas y metas trascendentes que acaban por deshumanizar nuestros propósitos.

Esa es la lección que personalmente obtengo de esa confrontación.

Y creo que es conveniente y aconsejable tenerla en cuenta y ponderarla ya que conforma nuestra experiencia, no tan lejana en el tiempo como para volverla indescifrable, como conjunto humano. La estupidez –pensamiento que creo se atribuye a Einstein– es volver a hacer las mismas cosas y esperar un resultado distinto. Para eso sirve la experiencia, y es válida y patente ya en la conducta de los animales. ¿Seríamos nosotros, orgullosos de nuestra ciencia y de nuestra consciencia, menos capaces que ellos de aprovecharla y servirnos de su sabiduría?

Al declararse la pandemia pasé revista a varios problemas y conflictos mundiales que ese flagelo agrava y acentúa tales como la relación cambio climático, industria y combustibles fósiles; migraciones y demografía con sus componentes de envejecimiento de la población, falta de mano de obra y desocupación según las sociedades; el impacto de las especulaciones financieras; los perjuicios al comercio internacional de las políticas proteccionistas; la pobreza y el hambre. Todos ellos impregnados por la insidiosa difusión del virus atacando tanto la salud como las conductas.

El evocar aquellas décadas al iniciar su centenario me pareció oportuno para disponer de un marco referencial que nos estimule a pensar con claridad y detenimiento cuántos progresos implicaron para la humanidad y en cuántos riesgos y desastres incurrimos por desvíos ideológicos o empresas egoístamente conducidas por la persecución del propio beneficio, cuando la primera evidencia que la pandemia nos proporciona es precisamente su inevitable condición de globalidad.

Nuestra propia sociabilidad como especie debería guiarnos hacia políticas internacionales inspiradas más en la cooperación concertada entre los diversos intereses de las partes que en hacerlos prevalecer sobre los demás.

El Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos (ISIAE) del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) ha cumplido 27 años de trabajo. Creado por el Embajador Carlos Manuel Muñiz, fue su primer Director el Embajador Roberto Guyer, al que reemplazara el General de División (R) Julio Hang hasta diciembre de 2021, como segundo Director. Este anuario, como los anteriores, presenta temas muy diversos. Son escritos de miembros del ISIAE e invitados, que cubren temas de interés nacional e internacional. Una visión sobre el Escenario internacional del corriente año, un lúcido análisis sobre los minerales críticos y su rol en la competencia geopolítica en desarrollo, encabezan el anuario. Una experimentada y profesional mirada de la transición del Conflicto presente al futuro, analiza los cambios que presentan las nuevas tecnologías, en particular la Inteligencia Artificial. Un invitado desarrolla su visión sobre la Política de Defensa Nacional y su debate. Con sustento en los conflictos híbridos, irrestrictos en el empleo de medios, con la "gente" como terreno de su desarrollo, un miembro del ISIAE imagina una transición en el rol de las FFAA y se arriesga al debate. La situación de control y vigilancia del Atlántico Sur, impulsa el artículo que habla sobre la difusa soberanía sobre sus aguas, la necesidad de proyectarse sobre el océano y beneficiar a la población con sus frutos. La Pandemia obligó a desarrollar acciones en crisis con un diverso y discutible empleo de los medios. Este artículo, debe servir para reflexionar y aprender para elaborar una estrategia que permita preservar la libertad de acción, dar el mejor uso a los recursos disponibles, limitando la incertidumbre. Finalmente un análisis de los años 20 y 30 del siglo pasado nos sugiere tener en cuenta las inclinaciones humanas y de las naciones para no repetir errores.

