

VISIÓN CONJUNTA



ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA CONJUNTA DE LAS FUERZAS ARMADAS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA AÑO 10 . Nº19 . DICIEMBRE 2018 ISSN: 1852-8619

ESTRATEGIA

GUERRA CONJUNTA: LECCIONES DEL CONFLICTO DEL ATLÁNTICO SUR | 05

Por Dale C. Eikmeier

DERECHO INTERNACIONAL

62 EL CONFLICTO EN LA MILLA 201
Por Horacio A. Terribile

DEFENSA

47 TROPAS DE OPERACIONES ESPECIALES
Por Patricio Justo del Niño Jesús Trejo

GEOPOLÍTICA

40 ESTANCADOS EN LA GUERRA FRÍA
Por Luis Mariano Giorgi





STAFF

DIRECTOR

CL Fabián G. D'Angelo

SUBDIRECTOR

CR Gabriel A. Camilli

COMITÉ EDITORIAL

CR Alberto V. Aparicio
CN Fernando A. Dachary
CN Gastón F. Rigourd
CL Rafael L. Sgueglia

COMITÉ DE REFERATO

Dr. Osvaldo Azpitarte
Mg. Enrique Clavier
CR Luis Dalla Fontana
Grl. Evergisto de Vergara
Dra. Matilde Grispo
Grl. Gabriel Guerrero
Dr. Julio H. Rubé
Mg. Edmundo Vives

SECRETARIA DE REDACCIÓN

Eliana de Arrascaeta

REDACCIÓN

Martín Turner
Camila Petronzi
Juan Gallelli
Mariana Ríos Hudson

EDITOR Y PROPIETARIO

Escuela Superior de Guerra Conjunta
de las Fuerzas Armadas

Registro DNDA: 5357085/ ISSN: 1852- 8619

Impresión: Rapid Impresores. Shanghai 2044. CABA

Visión Conjunta es una publicación propiedad de la Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas de la República Argentina. Las opiniones de los autores de cada uno de los artículos originales publicados no representan necesariamente la opinión de la dirección de la revista. Se autoriza la reproducción parcial o total de los artículos publicados debiéndose mencionar autor y fuente. Todos los derechos se encuentran reservados.

www.facebook.com/esgcpaginaoficial
vision-conjunta@fuerzas-armadas.mil.ar

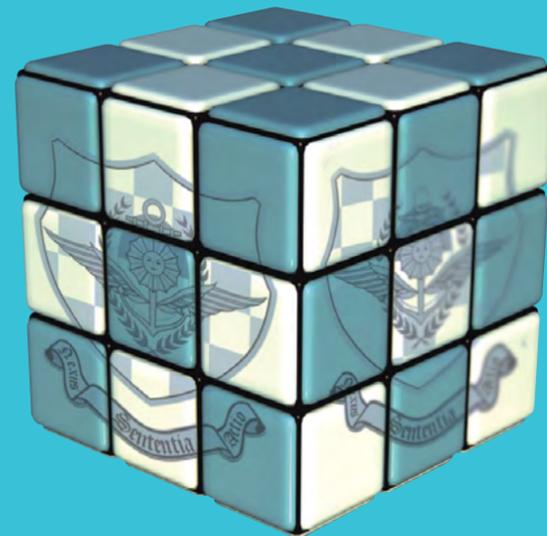
NUESTRO ÍCONO

Es el conocido Cubo de Rubik, ornamentado con los colores de la bandera argentina y con el escudo que identifica al Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas Argentinas. La elección de este ingenioso mecanismo para nuestra revista se debe a que éste es la representación visual de la complejidad del accionar conjunto.

La imagen simboliza el desafío de combinar armónicamente los elementos constitutivos de las Fuerzas Armadas para lograr el eficiente empleo del instrumento militar.

La adecuada utilización de las fuerzas permite configurar, en un mismo plano, el escudo del Estado Mayor Conjunto, que presupone un proceso mental para combinar variables en un escenario sumamente complejo.

Para obtener el éxito en la resolución de la situación planteada se necesita un esquema mental de gran amplitud que permita tener la percepción general del objetivo a lograr; esto define la "visión conjunta".



SUMARIO #19

Institucional

02 ANIVERSARIO DE LA ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA CONJUNTA (2006-2018)

NOTA DE TAPA

05 GUERRA CONJUNTA: LECCIONES DEL CONFLICTO DEL ATLÁNTICO SUR
Por Dale C. Eikmeier



Geopolítica

14 TRATADO DE VERSALLES: LECCIONES DE GEOPOLÍTICA PARA EL SIGLO XXI
Por Adolfo Koutoudjian

40 ESTANCADOS EN LA GUERRA FRÍA
Por Luis Mariano Giorgi

Relaciones Internacionales

20 COMPETENCIA GEOPOLÍTICA REGIONAL EN EL CONFLICTO DE SIRIA
Por Paulo Botta

Estrategia

28 LOS MÉTODOS DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA
Por el Comodoro Juan Pablo Serroels Carranza

Defensa

47 TROPAS DE OPERACIONES ESPECIALES
Por Patricio Justo del Niño Jesús Trejo

56 FUERZAS ESPECIALES
Por Oscar Santiago Zarich

Derecho internacional

62 EL CONFLICTO EN LA MILLA 201
Por Horacio A. Terribile

ANIVERSARIO DE LA ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA CONJUNTA (2006-2018)

Discurso pronunciado por el Subdirector de la ESGC, CR Gabriel A. Camilli, el 6 de septiembre de 2018, día del aniversario de la institución.

La necesidad de fortalecer el accionar conjunto y su correspondiente planeamiento estratégico surge claramente de las enseñanzas que nos dejaron los conflictos bélicos internacionales recientes y, sobre todo, de nuestra propia experiencia de guerra, en el Conflicto del Atlántico Sur en 1982.

A partir de entonces se presenta, con meridiana claridad, la necesidad de introducir en la mente de nuestros futuros conductores una auténtica y consolidada Visión Conjunta, que no es una abstracción teórica, sino que, por el contrario, responde a una impostergable cuenta pendiente; la respuesta profesional y realista a los desafíos estratégicos y tecnológicos que el presente nos exige. De esta manera, hace 12 años comenzamos a recorrer este importante y fascinante camino de crear futuro para nuestras Fuerzas Armadas del siglo XXI.

Esta Escuela ya tiene un importante pasado, un desafiante presente y apuesta al futuro.

Esta fecha es una inmejorable oportunidad para efectuar consideraciones, reflexionar juntos y realizar un balance de aquello que hemos logrado (destaco la presencia del personal de oficiales superiores y profesores que nos han precedido en esta tarea) y de todo lo que queda por hacer en función del bien de nuestros alumnos, de nuestras Fuerzas Armadas y de nuestra Patria.

Con esa idea fuerza *in mente* y, en el marco de un constante crecimiento de las actividades académicas, de investigación y de extensión, la Escuela Superior de Guerra Conjunta es el ámbito adecuado para el desarrollo del pensamiento militar.

Porque aquí nos dedicamos al componente esencial de la defensa nacional: su capital humano. Este es el principal activo de la República, el más costoso y como tal, debe ser preservado y desarrollado. Militares argentinos que todos los días trabajan y se dedican con vocación y compromiso a su profesión.

Creemos que la inversión en equipamiento es absolutamente necesaria, pero debe ser acompañada por una gestión de talento acorde con los tiempos modernos. Porque... ¿de qué sirve el mejor barco sin el mejor capitán, o el mejor avión sin el mejor piloto o el mejor tanque sin el mejor jefe?

La Argentina debe satisfacer necesidades operativas acordes a un país mediano. La comunidad internacional espera de nuestra querida Nación un comportamiento que asuma compromisos internacionales y los cumpla en beneficio de la seguridad y la paz mundial.

A los militares se nos confía la custodia y el manejo de las armas más letales para emplearlas en situaciones extremas en el marco de la ley.

Nuestra variada geografía encierra innumerables recursos naturales estratégicos. Los espacios terrestres, marítimos y aéreos requieren de un control permanente ante una creciente depredación y permeabilidad de las fronteras. El cambio climático y el deterioro medioambiental afectan en forma creciente la producción de alimentos, y el agua dulce se convierte en un activo escaso.

La guerra es una actividad necesariamente conjunta. Puede haber operaciones específicas, pero no hay guerra específica. En aquellos países más desarrollados que se ejercitan en la guerra cotidianamente, lo conjunto ha dejado de ser solo una integración: hoy incluye a la Fuerza Aérea, la Armada, el Ejército, la dimensión cibernética y la espacial.

Nuestro accionar conjunto debe ser pensado desde nuestra identidad.

En estos tiempos y hacia adelante, las crisis y conflictos son y serán multidimensionales. Su complejidad e imprevisibles consecuencias pueden afectar nuestra integridad y soberanía y también, la de países socios, amigos y aliados. Por ello, debe-



El Subdirector Coronel Gabriel Anibal Camilli pronuncia su discurso en la ceremonia del aniversario N° 12 de creación de la ESGC.

mos dar a los futuros líderes militares las condiciones, la formación y las herramientas para entender, administrar y conducir el conflicto futuro.

La demanda de la defensa actual no admite mandos que no tengan capacidad de innovación y adaptación. Si la tecnolo-

Esta fecha es una inmejorable oportunidad para efectuar consideraciones, reflexionar juntos y realizar un balance de aquello que hemos logrado y de todo lo que queda por hacer en función del bien de nuestros alumnos, de nuestras Fuerzas Armadas y de nuestra Patria.

gía cambia en forma continua, los sistemas evolucionan y los problemas son diferentes, los militares de todas las jerarquías deben estar en condiciones de entender los cambios, administrarlos y conducirlos. ¿Cómo podría un líder del futuro conducir la guerra cibernética sino sabe de qué se trata? ¿Cómo podría integrar una fuerza de paz sino sabe idioma o no comprende la ciencia y la técnica –civil y militar– que encontrará en el área de operación? ¿Cómo mantendrá la disciplina derivada de la alta exigencia de la profesión sino le damos herramientas adecuadas?

La Escuela Superior de Guerra Conjunta hoy se siente depositaria de la responsabilidad de participar en la concepción de un renovado pensamiento estratégico militar argentino haciéndolo a partir del desarrollo de nuevas ideas surgidas en sus aulas, de las investigaciones y de los ejercicios militares que desarrollan sus alumnos con la guía de sus profesores. En efecto, la escuela interpreta que puede y debe contribuir a definir los escenarios, a diseñar las fuerzas y a imaginar su empleo conjunto y combinado, porque estos aspectos constituyen los pilares fundamentales de un renovado pensamiento estratégico militar argentino.

Este será un verdadero desafío intelectual acorde a las exigencias de los tiempos que corren para el futuro del Instrumento Militar nacional.

La ESGC busca ser un modelo en materia de investigación, innovación y apertura a los nuevos desafíos del mundo de hoy y de mañana. Pero toda esa vocación por el futuro únicamente-

En la actualidad, combatir en un accionar conjunto es un principio ampliamente aceptado que unifica las capacidades de las Fuerzas Armadas de una manera sinérgica, en un todo que es mayor que la suma de sus partes. Por más de treinta años, esta ha sido la norma operativa para los militares modernos del mundo. En virtud de ello, una generación entera de profesionales militares no pueden imaginarse combatiendo de otra manera. Esto es aceptado sin reticencias. Sin embargo, para que esta generación aprecie el valor de la “acción conjunta”, puede resultar de utilidad revisar conflictos pasados con la lente de la moderna acción conjunta.

Aunque las operaciones conjuntas han existido desde los tiempos de Homero, una filosofía conjunta es una construcción reciente que surgió de los conflictos de los años 80 y 90, y que tuvieron su génesis, no precisamente en el éxito sino en el fracaso. Después del desastroso intento de los estadounidenses por rescatar a los rehenes tomados por Irán en 1980 y, por la invasión ineficiente y vergonzosa a Granada en 1983, se necesitó que el Congreso de los Estados Unidos legislara para forzar la acción conjunta a su *establishment* militar, cuya preferencia natural era combatir con sus fuerzas separadas¹. Otro ejemplo de la falta de acción conjunta es el Conflicto del Atlántico Sur de 1982, en la Argentina.

En 1982, las operaciones conjuntas eran simplemente algo que las circuns-

tancias ambientales forzaban en militares reticentes. No era un concepto operacional preferido. Es justo decirlo, la mayoría de los militares querían combatir como fuerzas específicas de acuerdo con su propia doctrina. Combatir en forma separada era más simple y más limpio. Y lo que era más importante, es que no quería subordinación de los conceptos y prioridades de combate propios a otra fuerza. Las Fuerzas Armadas podían enfocarse en las flotas enemigas para seguir a Mahan². El poder aéreo podía dedicarse a las fuerzas aéreas enemigas y a “blancos estratégicos” de acuerdo con Douhet y Mitchell³. El apoyo naval y aéreo a las fuerzas terrestres era una misión secundaria y un desvío de sus propósitos primarios. Para las fuerzas terrestres, la necesidad del apoyo naval o aéreo era un recordatorio irritante de sus propias limitaciones. Un estado mayor conjunto, si existía, era el estado mayor de la fuerza dominante con unos pocos oficiales de enlace de otras fuerzas.

En los años 80, las operaciones conjuntas como concepto, diferenciadas de las operaciones reales de combate conjunto, enfatizaban la coordinación y la supresión de conflictos, en lugar de la integración y la sinergia. La finalidad era minimizar el contacto y la fricción entre las propias fuerzas. La cooperación y la unidad de esfuerzo eran los principios primarios del comando, en lugar de la unidad de comando. Esta última significaba la subordinación de una fuerza a

otra⁴. En ausencia de la doctrina conjunta, la doctrina de cada fuerza y los conceptos derivados daban forma al pensamiento operacional. Lo conjunto era cómo cada uno tenía que combatir y no cómo cada uno quería combatir.

El presente trabajo analiza las normas para la guerra convencional de la década del 80, que los Comandantes argentinos aplicaron durante el Conflicto del Atlántico Sur y sugiere que una filosofía conjunta podría haber dado como resultado diferentes aproximaciones. Este artículo no imagina diferentes desenlaces ni tampoco contiene una crítica a los Comandantes o a la aplicación de normas aceptadas por quienes tomaron decisiones. Más bien, compara conceptos de guerra pre-conjunta con conceptos para la acción conjunta actuales, para que los profesionales militares puedan comprender mejor y valorar a esta última. Para que se logre esta tarea, se explorarán tres áreas específicas: comando y control conjuntos; conceptos de acción conjunta versus acción específica y, por último, la integración conjunta.

COMANDO Y CONTROL CONJUNTOS

Cuando se analiza la organización de comando de las fuerzas conjuntas en el Conflicto del Atlántico Sur, se debe considerar la estructura de comando tal como estaba redactada en los planes, pero también la que en realidad se llevó a cabo. El análisis muestra que mientras se creaban las organizaciones conjuntas, no disponían de suficientes autoridades, doctrina y filosofía conjunta necesarias para superar largas cadenas de comandos e influencias establecidas. Lo mejor que podía pasar era que el Comandante de la Fuerza Conjunta solo pudiera lograr unidad de esfuerzo y cooperación entre las fuerzas asignadas, y una mínima interferencia de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas.

Esto puede parecer una crítica a la falta de acción conjunta en 1982, sin embargo, no lo es. En ese tiempo, la acción conjunta como filosofía no existía en las Fuerzas Armadas argentinas. Las opera-



ciones específicas de las fuerzas, en todo caso apoyadas por el poder aéreo, eran la norma. Nuevamente, el propósito de este debate es reforzar la idea del valor de una mentalidad conjunta.

Para recuperar las Islas Malvinas (Operación AZUL), la Junta Militar⁵ designó al General de División Osvaldo García (Ejército) como Comandante del Teatro de Operaciones Malvinas (TOM). En los papeles, el General García era el Comandante de la Fuerza Conjunta de Malvinas. Bajo su mando estaban: el General de Brigada Américo Daher, Comandante del Componente Terrestre; el Brigadier

Luis Castellanos, Comandante del Componente Aéreo; el Contraalmirante Walter Allara, Comandante de la Fuerza de Desembarco, al mando del Contraalmirante de Infantería de Marina Carlos Bussery y el General de Brigada Mario Benjamín Menéndez, quien sería el gobernador militar de las Islas⁶. En apoyo, pero no bajo el mando del General García, estaba la Fuerza de Tareas 20 (Naval) que incluía el portaaviones *A.R.A. 25 de Mayo*.

Mientras que el General García tenía su propio Estado Mayor conformado por miembros del Ejército, el plan para la

Operación AZUL (que luego se denominaría Operación ROSARIO) había sido preparado principalmente por el Comandante de Operaciones Navales, Vicealmirante Juan José Lombardo y sus comandantes subordinados. Por lo tanto, quien comandaba la estructura de comando real para recuperar las Islas Malvinas era el Vicealmirante Lombardo, quien había planeado las operaciones y ejercía el comando real de las Fuerzas de Tareas 40 (Malvinas), 60.1 (Georgia del Sur) y 20 de apoyo con el Portaaviones *A.R.A. 25 de Mayo*. El General García, Comandante de la Fuerza Conjunta en los papeles,

El análisis muestra que mientras se creaban las organizaciones conjuntas, no disponían de suficientes autoridades, doctrina y filosofía conjunta necesarias para superar largas cadenas de comandos e influencias establecidas.

1. Ronald H. Cole, *Operation Urgent Fury: the Planning and Execution of Joint Operations in Grenada* 12 de octubre - 2 de noviembre, 1983, Oficina de Historia Conjunta, [Estados Unidos], oficina del Jefe de Estado Mayor Conjunto, 1997 p. 1-7, 69-71, 85. Vicealmirante Joseph Metcalf III, USN, “La toma de decisiones y la operación de rescate de Granada”, *Ambigüedad y comando: Perspectivas organizacionales sobre toma de decisiones*, editado por James March y Roger Wessinger-Baylon, Harper Collins Publisher, 1988 p.277-297. James R. Locher III, *Taking Stock of Goldwater's-Nichols*, trimestral de Fuerzas Conjuntas, otoño 1996, p. 10-16.

2. Philip A. Crowl, “Alfred Thayer Mahan: the Naval Historian”, *Makers of Modern Strategy: from Machiavelli to the Nuclear Age*, editado por Peter Paret, Princeton University Press, 1986, p. 444-480.

3. David MacIsaac, “Voices from the Central Blue: The Air Power Theorists”, *Makers of Modern Strategy: from Machiavelli to the Nuclear Age*, editado por Peter Paret, Princeton University Press, 1986, p. 624-647.

4. Senado, Congreso de Estados Unidos, Comité de Fuerzas Armadas, *Organization, Structure and Decisionmaking Procedures of the Department of Defense*, audiencia ante el Comité sobre Fuerzas Armadas, 98° Congreso, 1° sesión, 1983-1984, parte 5 p. 187.

5. Los miembros de la Junta Militar en 1982 eran también Comandantes en Jefe de sus propias fuerzas. Ellos eran el Teniente General Leopoldo Galtieri, también presidente de Argentina y Jefe del Ejército, el Almirante Jorge Anaya y el Jefe de la Marina y Brigadier General Basilio Lami Dozo, Jefe de la Fuerza Aérea.

6. *Informe Oficial del Ejército Argentino Conflicto Malvinas Tomo II*, Informe Oficial Ejército Argentino, 1983, entrevista por correo electrónico con el Contraalmirante retirado Alejandro Kenny, Armada Argentina, Profesor de Arte Operacional, Escuela Superior de Guerra Conjunta, 10 de agosto de 2017, preguntas y respuestas. Douglas N. Hime, *Caso de estudio de las Islas Malvinas*, NWC 1036, Escuela de Guerra Naval de Estados Unidos, Newport, Road Island, 2010, p. 3-4.

participó en la operación con unos pocos miembros de su Estado Mayor (de Ejército) embarcados en el destructor *A.R.A. Santísima Trinidad*, que durante la ejecución no tuvo un rol trascendente. Cuando se completó la recuperación de las Islas Malvinas, el General Menéndez aceptó la responsabilidad del gobierno de las Islas, para asumir la autoridad, que teóricamente, tenía el General García. Así terminó la Operación ROSARIO.

Una vez que estuvo claro que la Argentina necesitaría defender las islas, el presidente, Teniente General Leopoldo Galtieri ordenó que se establezca una nueva estructura de comando de teatro. El 7 de abril de 1982, el Vicealmirante Lombardo fue designado Comandante de la Fuerza Conjunta y como tal nombrado Comandante del Teatro de Operaciones Atlántico Sur (TOAS) con asiento en Puerto Belgrano.

En los papeles, el TOAS era un verdadero comando conjunto compuesto de fuerzas terrestres al mando del General de Brigada Julio Ruiz, fuerzas aéreas al mando del Brigadier A.C. Weber y fuerzas

Combatir en un accionar conjunto es un principio aceptado que unifica las capacidades de las Fuerzas Armadas de una manera sinérgica, en un todo que es mayor que la suma de sus partes.

navales al mando del Contraalmirante Walter Allara. El General Menéndez se hizo cargo como Gobernador Militar y, en teoría, tenía un rol administrativo civil, no un rol operacional. Esta hubiera sido una estructura de comando conjunto apropiada, si el Vicealmirante Lombardo hubiera tenido la necesaria autoridad de comando y una filosofía conjunta establecida. Sin embargo, las cadenas de mando de cada fuerza continuaron dominando el planeamiento y la ejecución. Fueron reforzadas por las perspectivas de cada fuerza de la Junta versus una filosofía

conjunta. El hecho era que había tres líderes de fuerzas en la Junta y tres cuarteles generales de las fuerzas en Buenos Aires que controlaban directamente a sus respectivas fuerzas en el TOAS, que pasaban por arriba de la autoridad del Vicealmirante Lombardo. Él tenía el comando, pero le faltaba autoridad. Por ejemplo, en los papeles, Weber trabajaba para Lombardo como su comandante subordinado de la fuerza aérea, pero en la práctica, Weber trabajaba para el Brigadier General Basilio Lami Dozo, Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea. En la práctica, el TOAS era un comando solo en los papeles.

Esta situación creó cadenas de comandos específicas de las fuerzas y contribuyó a que se realizaran operaciones separadas que nunca alcanzaron el nivel de sincronización y de sinergia necesarios. Se puede concluir que, al estudiar las operaciones en el TOAS había tres operaciones independientes, todas planeadas de manera específica y liderada y ejecutada por cada fuerza.

El 22 de mayo, durante las operaciones de combate que se llevaban a cabo, la Junta Militar reemplazó el TOAS por el Centro de Operaciones Conjuntas (CEOPECON) para resolver la falta de coordinación de las fuerzas. Con sede en Comodoro Rivadavia, el Centro era un triunvirato compuesto por el General García, el Vicealmirante Lombardo y el Brigadier Weber. En caso de desacuerdo, el General García era *primus inter pares*. La creación del CEOPECON puede haber sido un intento para corregir el problema de los cuarteles generales de las

FIGURA 7. ORGANIZACIÓN DE COMANDO, OPERACIÓN ROSARIO. INFORME OFICIAL DEL EJÉRCITO ARGENTINO: CONFLICTO MALVINAS, VOLUMEN I; SEÑALES DE GUERRA, 145.

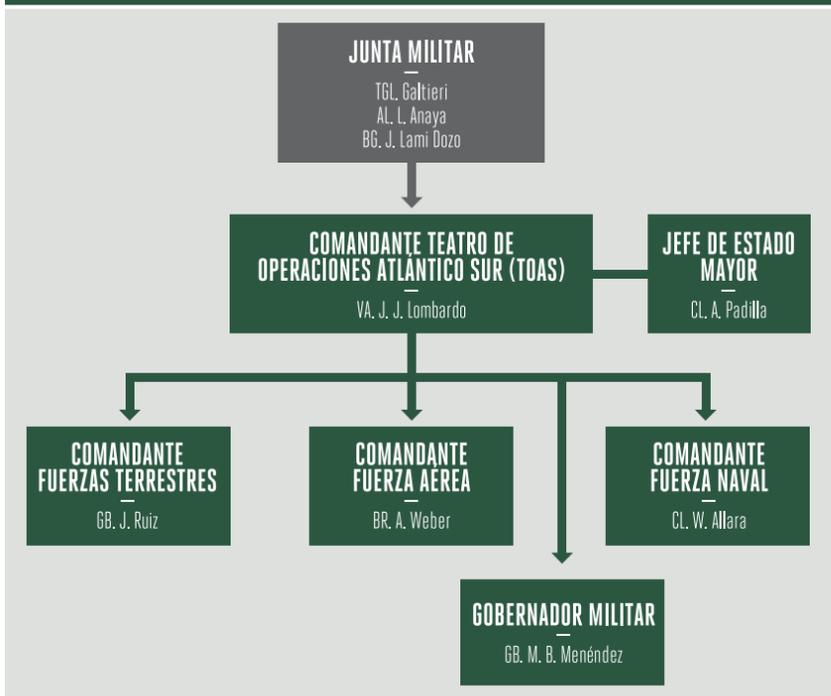
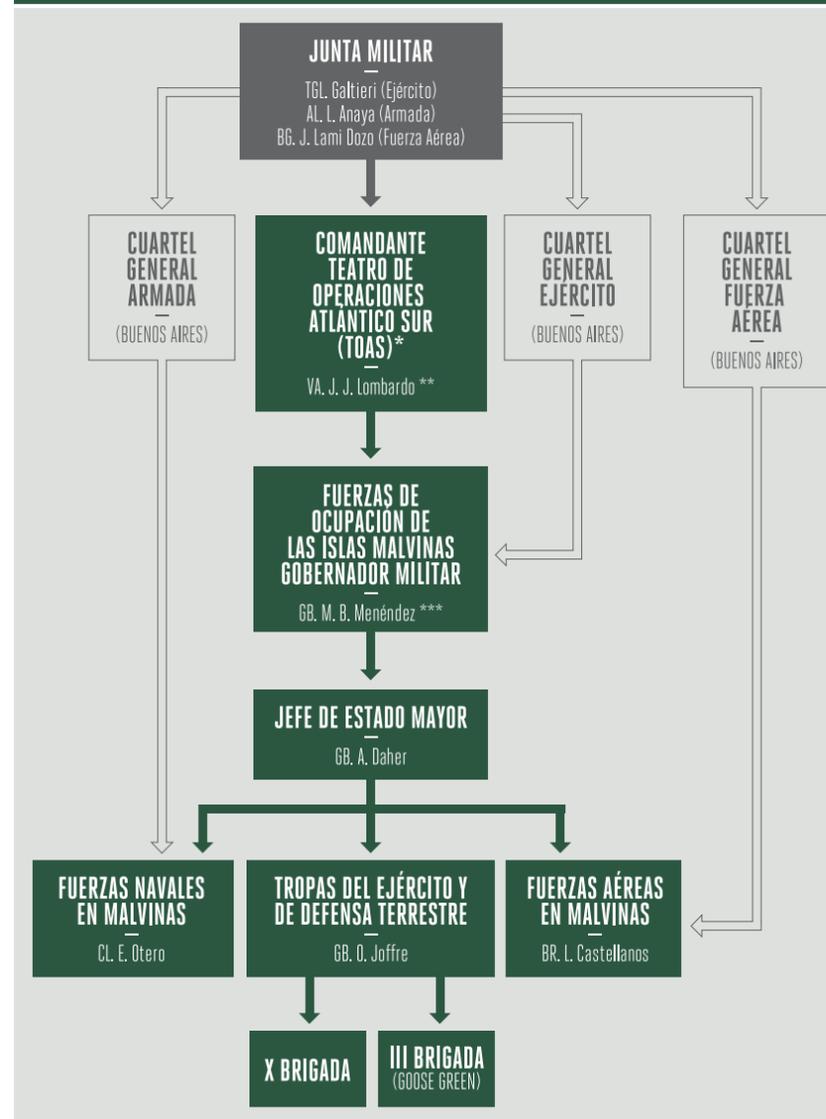


FIGURA 9. RELACIONES DE COMANDO ARGENTINAS DESPUÉS DEL 7 DE ABRIL. FUERZAS: INFORME OFICIAL DEL EJÉRCITO ARGENTINO: CONFLICTO MALVINAS, VOLUMEN II, SEÑALES DE GUERRA, 144-5; FUERZA DE TAREA, 88-89.



* Establecido el 7 de abril de 1982. Reemplazó al Teatro de Operaciones Malvinas (TOM).

** También comandó la flota de superficie, de submarinos, de aviación naval y de infantes de marina.

*** El General Menéndez era el gobernador militar de las Islas Malvinas, Georgia e Islas Sándwich del Sur. Sin embargo, sus subordinados se comunicaban directamente con sus respectivos jefes de las fuerzas, sin consultarle por algún asunto.

fuerzas en Buenos Aires que sobrepasaban la autoridad del TOAS y del Vicealmirante Lombardo. Se intentaba forzar a los cuarteles generales de las fuerzas a trabajar a través del CEOPECON. Puede haber sido un paso en la dirección correcta, pero fue un paso pequeño e inefectivo. El CEOPECON sufría de dos debilidades. Primero, que era un triun-

virato, es decir un comité compuesto de fuerzas que replicaban el problema de la separación más que de la acción conjunta, que se apoyaba en la unidad de esfuerzo y no en la unidad de comando. Por lo tanto, lo mejor que podía hacer era coordinar y reducir el conflicto entre los esfuerzos de las fuerzas más que unificarlos. La segunda debilidad era el tiempo.

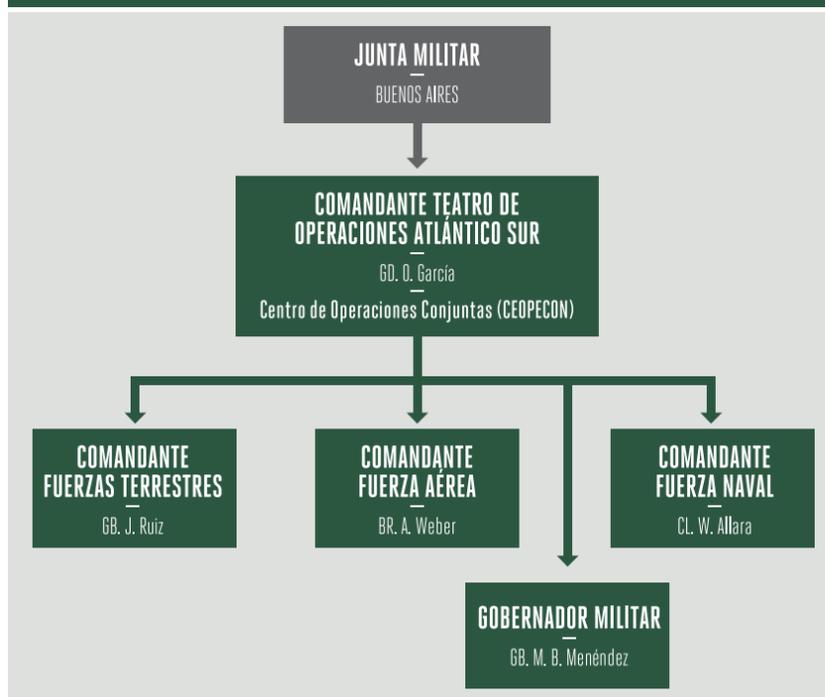
Para fines de mayo, la guerra había evolucionado en dos campañas separadas. La primera era la campaña aérea anti superficie naval que el CEOPECON podía coordinar y, la segunda era una campaña terrestre aislada que CEOPECON no era capaz de influenciar.

La naturaleza *ad hoc* de estos comandos era el resultado de la falta de filosofía, de doctrina conjuntas y de un cuartel general conjunto preestablecido. En virtud de esta ausencia, cuando las situaciones cambiaron, se crearon nuevas organizaciones de comando y de control. Esto era típico de la época. Los británicos tenían el mismo problema y, también, cambiaron su estructura de comando tres veces. Sin embargo, los cambios crearon nuevas cadenas para reportar diferentes roles y responsabilidades para los comandantes y sus estados mayores. Así dilataron la toma de conciencia situacional, lo que hizo que el planeamiento, la circulación de la información y la resolución de problemas fueran más lentos. Ninguno de estos aspectos contribuyó a la eficiencia en la forma de combatir. La eficiencia y la eficacia representan el valor de la lucha conjunta. La integración y la sincronización de las capacidades de las Fuerzas Armadas argentinas hubieran sido más eficientes y eficaces si hubieran existido las siguientes condiciones de comando y de control conjunto:

1. Un cuartel general conjunto adiestrado y con personal asignado.
2. Un comandante de fuerza conjunta con la autoridad de comando requerida, tanto formal como informal, para ejercer el control operacional sobre las fuerzas conjuntas asignadas o establecidas.
3. Cuarteles generales de las fuerzas en Buenos Aires que trabajen a través del Comandante de la Fuerza Conjunta en un rol de apoyo, más que alrededor de él.

Si el Vicealmirante Lombardo, como Comandante de la Fuerza Conjunta, hubiera tenido estas condiciones conjuntas, entonces el TOAS hubiera servido como

FIGURA 19. ORGANIZACIÓN DE COMANDO ARGENTINA, 23 DE MAYO. FUENTE: SEÑALES DE GUERRA, 362.



una organización modelo para poder realizar operaciones de combate integradas y sincronizadas. ¿Hubiera sido esto suficiente para cambiar el resultado? Nadie lo puede afirmar, pero la aplicación de capacidades hubiera sido más eficiente y quizás más eficaz. Sin embargo, la discusión puede continuar sobre si los conceptos conjuntos y la integración conjunta podían haber cambiado el resultado.

ACCIÓN CONJUNTA VERSUS ACCIÓN ESPECÍFICA

En la década del 90, la doctrina conjunta casi no existía y trataba más acerca de la supresión de conflictos que de la integración de las fuerzas. Por ejemplo, en la Guerra del Golfo de 1990, en la coalición: “la campaña fue conjunta más de nombre que de hecho. Cada fuerza peleó su propia guerra, dado que se concentró intensamente en su parte del conflicto con mentalidad singular...”. Esto estuvo ilustrado por la fricción entre las fuerzas terrestres y las fuerzas aéreas sobre prioridad de blancos, que forzaron al General Schwarzkopf para que designe a su segundo como árbitro entre los Coman-

dantes Aéreo y Terrestre. El General Waller fue quien ocupó este puesto.

La fuente de la fricción eran las diferentes perspectivas de las fuerzas y la doctrina de las fuerzas terrestres. Estas últimas querían que el poder aéreo hiciera foco sobre las fuerzas terrestres, o sea específicamente, sobre la Guardia Republicana. Las fuerzas aéreas preferían golpear sobre blancos “estratégicos” más blandos, tales como el comando, el control y la infraestructura. Estas perspectivas diferentes tenían su origen en las distintas doctrinas específicas y en la falta de conceptos conjuntos y doctrina unificados.

Dos ejemplos de conceptos conjuntos unificados incluyen el concepto de inteligencia conjunta y el de centro de gravedad. Ambos, si se utilizan, pueden aumentar la sinergia de las capacidades de cada fuerza.

Más allá de los servicios de inteligencia a nivel nacional, la mayoría de la inteligencia militar, la vigilancia y las capacidades de reconocimiento residen en cada una de las fuerzas específicas. Luego, las fuerzas enfocan estas capaci-

dades en su dominio particular y en sus requerimientos específicos. Los informes y análisis respectivos tienden a permanecer dentro de la fuerza y a compartir datos, que es más una cortesía que un principio operativo. Incluso cuando los requisitos y capacidades se superponen, las fuerzas tienden a atrapar la inteligencia en laberintos burocráticos y raramente la comparten.

El Comandante de la Fuerza Conjunta, con las autoridades necesarias, podría establecer requisitos y prioridades de inteligencia que apoyen enteramente la misión de la fuerza conjunta, y no solo requerimientos específicos de las fuerzas. La sincronización de las capacidades y funciones de inteligencia a nivel de fuerza conjunta reducen los procedimientos centralizados de cada fuerza, que restringen la circulación de inteligencia y permiten lograr una mayor sinergia.

Si hubieran existido principios de combate conjunto durante el Conflicto del Atlántico Sur, el Comandante de la Fuerza Conjunta podría haber establecido un requisito prioritario de inteligencia para ubicar y seguir tanto a la Fuerza de Tarea 371.8 (la Fuerza de Portaaviones británica) como a la Fuerza de Tarea 317.0 (la Fuerza Anfibia). La Fuerza Conjunta Argentina podría haber utilizado los 707 de la Fuerza Aérea, los Learjets de manera combinada con los S-2E y los Neptunes de la Aviación Naval y otras aeronaves para realizar misiones de vigilancia marítima. En coordinación con la vigilancia aérea, la fuerza submarina de la Armada, o sea el A.R.A. *Santa Fe* y el A.R.A. *San Luis* junto con el pesquero *Narwhal* y otras embarcaciones podrían haber brindado vigilancia adicional de superficie y extender el área de cobertura. Un esfuerzo conjunto de medios aéreos, de superficie y submarinos, podría haber permitido una mayor sinergia que los esfuerzos separados de las fuerzas.

1. Michael R. Gordon y Bernard E. Trainor, *The Generals War: The Inside Story of the Conflict in the Gulf*, Little, Brown and Company, Boston, 1995, XIV.

Se puede concluir que las tres operaciones en el TOAS (Teatro de Operaciones Atlántico Sur) fueron independientes, y específicamente lideradas y ejecutadas por cada fuerza.

Efectivamente, integrar las diversas capacidades y minimizar las limitaciones de estos medios de vigilancia requiere coordinación y sincronización que se desarrolla mejor en cuarteles generales conjuntos, más que en los cuarteles específicos separados de cada fuerza. Una mejor vigilancia acrecienta la inteligencia dando al comandante más información y tiempo para tomar decisiones operacionales efectivas. Este tipo de integración conjunta podría haber localizado a la Fuerza de Tarea más rápido, para permitir al Comandante de la Fuerza Conjunta tener más tiempo de tomar una decisión, y *vectorar* apropiadamente medios aéreos, de super-

ficie o submarinos para lograr una acción más efectiva contra los blancos.

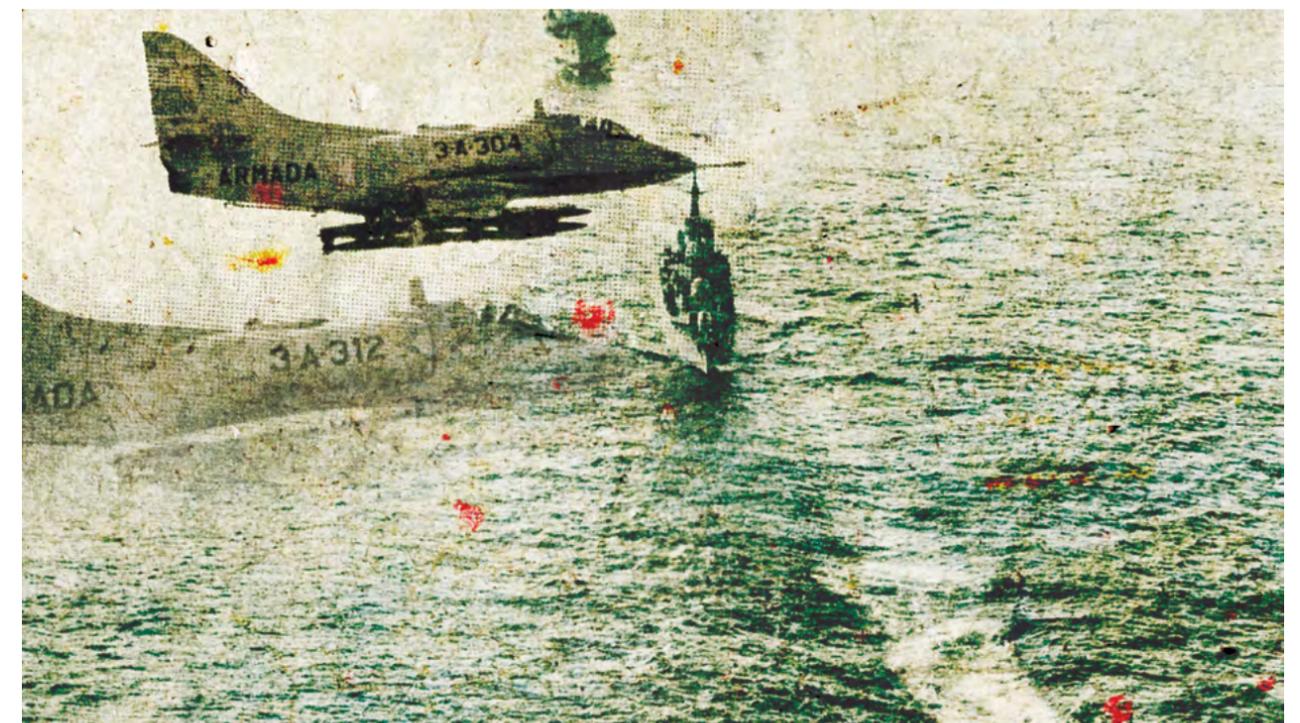
El centro de gravedad es otro concepto unificador de combate conjunto. Su propósito es dirigir el planeamiento y las operaciones a lo que en verdad es importante, mientras se identifican y evitan esfuerzos periféricos descartables. Sugiere a la fuerza qué proteger y qué atacar para lograr el objetivo. La mayor utilidad del concepto reside en el nivel operacional de guerra, que es en general el nivel en el que se integra y se sincroniza el combate conjunto.

Sin el centro de gravedad y su análisis, las fuerzas tienden a ver a sus contra-

partes adversarias como blanco principal. Las fuerzas terrestres ponen el foco en la formación principal terrestre del enemigo, y de manera similar las fuerzas aéreas y navales. Sin el efecto unificador del centro de gravedad, las operaciones de combate devienen más fácilmente en campañas específicas de las fuerzas separadas. Esto es lo que le sucedió a la coalición liderada por Estados Unidos cuando aplicaron mal el concepto en la Guerra del Golfo de 1990⁸.

En el Conflicto del Atlántico Sur de 1982, el pensamiento convencional de ese momento sugería que la Fuerza de Tarea de Portaaviones británica 317.8 debía ser el principal blanco o “centro de gravedad”. Esta visión se basaba en los conceptos y en la doctrina aérea y naval del momento, que indicaban que los buques capitales de la fuerza debían ser neutralizados más que los buques auxiliares. La comprensión moderna del centro de gravedad podría validar a la

8. *Ibid.* En el Conflicto del Atlántico Sur.





Fuerza de Tarea TF 317.8 como centro de gravedad, pero también podría sugerir otro enfoque.

Un análisis del centro de gravedad basado en los objetivos y en las fuerzas británicas, sugiere que la Fuerza de Tarea de Portaaviones TF 317.8 era defensiva por naturaleza y tenía una misión de apoyo. Se puede afirmar que el centro de gravedad real era la Fuerza de Tarea 317.0, o sea la fuerza anfibia de desembarco. Solo esta Fuerza tenía la capacidad de recuperar las Malvinas. La Fuerza de Tarea de Portaaviones era un “requerimiento crítico” que protegía el centro de gravedad de la fuerza anfibia. Los portaaviones y sus escoltas no podrían recuperar las Islas.

Identificar a la Fuerza de Tarea Anfibia como el centro de gravedad y a la Fuerza de Tarea de Portaaviones como requerimiento crítico, ayudó a dar marco a una aproximación operacional para la defensa de las Islas Malvinas. También, sugirió que las operaciones en las islas Georgias del Sur eran un esfuerzo innecesario, que contribuía muy poco a

El centro de gravedad es otro concepto unificador de combate conjunto. Su propósito es dirigir el planeamiento y las operaciones a lo que en verdad es importante, mientras se identifican y evitan esfuerzos periféricos descartables.

las acciones en contra del centro de gravedad británico.

El Estado Mayor Conjunto podría haber estudiado cómo atacar el centro de gravedad (la Fuerza de Desembarco). Podrían haber establecido una “aproximación directa” y las fuerzas conjuntas haberse enfocado en neutralizar la TF 317.0, o podrían haber establecido una “aproximación indirecta” para enfocar los esfuerzos en los requerimientos críticos tales como la Fuerza de Portaaviones. Ambas opciones tienen ventajas

y desventajas y tendrían que haber sido debatidas en profundidad. El debate se podía haber centrado en las vulnerabilidades de ambas Fuerzas de Tarea que tenían como contrapartida las capacidades argentinas para explotar dichas vulnerabilidades. ¿El hundimiento de un portaaviones británico hubiera significado el fin de la Guerra? ¿Podría haberse hecho y a qué costo? ¿Qué efecto hubiera tenido el hundimiento del buque de transporte de tropas *SS Canberra* o el buque de asalto anfibio *HMS Intrepid*?

¿Podría esto haber evitado el desembarco de tropas? Independientemente de la elección de respuestas, el uso del concepto de centro de gravedad podría haber hecho surgir estas preguntas y contribuido a una decisión más informada.

La elección del centro de gravedad y el uso de una aproximación directa o indirecta tiene implicancias en ambos niveles, el operacional y el táctico. Asumamos para este debate que el centro de gravedad a nivel operacional era la Fuerza de Tarea TF 317.0 (Fuerza Anfibia) y que se seleccionó como aproximación directa. Toda la Fuerza de Tarea Argentina, la FT 79, que incluye el crucero *A.R.A Belgrano* y los submarinos *A.R.A Santa Fe* y *A.R.A San Luis* podrían haberse enfocado en la más vulnerable Fuerza de Tarea TF 317.0, en algún lugar entre las Islas Malvinas y la Isla Ascensión, más que en la más fuerte Fuerza de Tarea de Portaaviones británica.

A nivel táctico, visualizar las fuerzas terrestres como centro de gravedad podría haber enfocado los ataques aéreos en las tropas que desembarcaban en la Bahía de San Carlos, más que en los destructores y en las fragatas en el Falkland Sound. Esto no es una crítica a los pilotos argentinos, a quienes se reconoce su coraje y la dificultad para seleccionar blancos mientras intentaban evitar los misiles antiaéreos. Por el contrario, es una sugerencia sobre cómo enfocar recursos valiosos contra blancos más redituables. Nuevamente, se trata de aprovechar la relación entre el centro de gravedad y sus requerimientos críticos de apoyo. Tan tentadores como eran los destructores británicos y las fragatas, que su único requerimiento era la protección de las fuerzas de desembarco críticas.

El valor del concepto de centro de gravedad, combinado con una filosofía de combate conjunto, está en su habilidad para enfocar toda la fuerza conjunta en lo que es importante, lo que no lo es y por qué. Luego, la fuerza, que apalanca todas sus capacidades conjuntas de manera sinérgica, puede ser más efectiva.

INTEGRACIÓN CONJUNTA

La integración conjunta real deriva primariamente de tres elementos, el comando y control conjuntos, la doctrina conjunta y el adiestramiento conjunto. Quizás, el mejor ejemplo de la necesidad de integración conjunta sean las operaciones aéreas del 1° de mayo al 8 de junio de 1982. Las operaciones de combate de la Fuerza Aérea y la Aviación Naval estaban coordinadas para no tener conflicto, pero eran aún operaciones planeadas y controladas por cada una de las Fuerzas por separado.

Cada fuerza tenía capacidades únicas. La aviación naval tenía experiencia anti superficie (contra buques) y funciones de vigilancia brindadas por las aeronaves S2 Tracker y Neptune. La Fuerza Aérea tenía defensa aérea, aviones de combate aéreo, reabastecimiento en vuelo y bombarderos de largo alcance. Sin embargo, estas capacidades no se maximizaban debido a la separación. Si hubiera existido un comando conjunto aéreo en el lugar podrían haber organizado estas capacidades en “paquetes”, que equilibraran las fortalezas y debilidades para sincronizar los ataques. De manera adicional, un cuartel general conjunto podría reunir inteligencia y lecciones aprendidas, más fácilmente compartibles en toda la fuerza conjunta. Por ejemplo, las cuestiones sobre altitud para la liberación y la activación de bombas o sobre la performance y efectividad de los sistemas antiaéreos británicos.

La doctrina conjunta y el adiestramiento conjunto son las otras áreas esenciales. Para maximizar las capacidades y la flexibilidad, las fuerzas ne-

cesitan doctrina y adiestramiento en lo que puede considerarse como áreas no tradicionales. Por ejemplo, las fuerzas del Ejército deberían tener doctrina y alguna experiencia en operaciones anfibias, mientras que los Infantes de Marina se deberían adiestrar en ambientes de montaña o de selva. Las unidades de aviación, independientemente de la fuerza a la que pertenezcan, necesitan doctrina y experiencia en defensa aérea, ataque terrestre y misiones marítimas. Incluso si los recursos restringen el adiestramiento actual, tener doctrina conjunta sobre tácticas y técnicas tendrá un efecto multiplicador y un mejoramiento de las operaciones *ad hoc*.

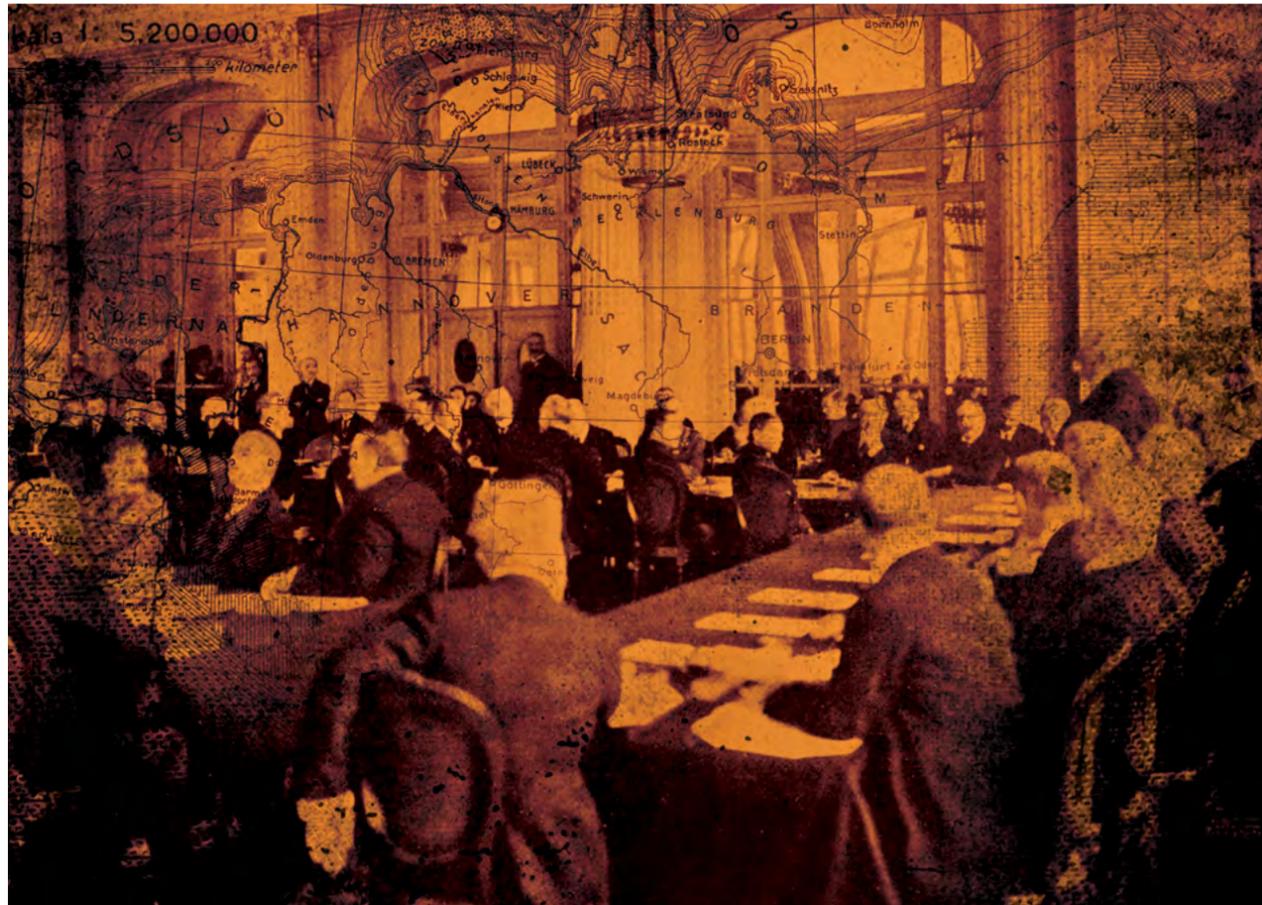
CONCLUSIÓN

El Conflicto del Atlántico Sur mostró que las operaciones de combate orientadas a las especificidades de cada fuerza, como los guerreros solitarios en el campo de batalla –sin importar cuán valientes o gloriosos sean–, no pueden llegar demasiado lejos. Lo que se necesitaba era un concepto que uniera a los combatientes en cohortes más fuertes y capaces. Ese concepto es una filosofía de combate conjunto que comienza en la cima y llega a toda la fuerza. Por medio de la inversión en combate conjunto, la suma de las partes de cada fuerza puede llegar a constituir una mayor organización de combate. Por esta razón, los militares y las instituciones educativas militares reconocen el valor del combate conjunto y continúan invirtiendo en él.

ARTÍCULO CON REFERATO

Dale C. Eikmeier

Magíster en Gestión por Webster University. Magíster en Arte y Ciencia Militar. Ha sido Director de Operaciones Conjuntas y Multinacionales del Centro de Liderazgo Estratégico. Se desempeñó en 2005 como Jefe de Secretaría, Planes, Estrategia y Análisis, Fuerzas Multinacionales en la Operación Iraqi Freedom. Es autor de numerosas publicaciones y ha participado como disertante y panelista en diversas conferencias. Actualmente, se desempeña como Profesor en la Facultad de Comando y Estado Mayor General del Ejército de Estados Unidos.



TRATADO DE VERSALLES: LECCIONES DE GEOPOLÍTICA PARA EL SIGLO XXI

PALABRAS CLAVE: VERSALLES / GEOPOLÍTICA / ESTRUCTURA DE ESTADOS / ANÁLISIS DE EVALUACIÓN / CONCEPTOS GEOPOLÍTICOS

Por Adolfo Koutoudjian

El Tratado de Versalles no significó solo el término diplomático de la Primera Guerra Mundial (1914–1918), sino que fue el nacimiento académico de la Geopolítica como disciplina o ciencia del Estado. Pocos años antes, el sueco Kjellen (1916) había denominado “geopolítica” al análisis de la evolución y de la estructura de los estados, que tomaban en cuenta el factor geográfico como determinante. El mundo nunca estuvo tan pendiente de las reuniones cumbres con hombres de estados y, pocas veces, se tomaron decisiones que afectaron a millones de personas, decenas de países y regiones. Incluso se han formado construcciones geográfico-políticas que llegaron hasta nuestros días.

Entre enero y junio de 1919, París fue la capital del mundo, donde se reunieron los líderes de las potencias combatientes y representaciones de los pueblos olvidados, etnias y países que casi no entraban en la consideración mundial. Como dijo, Margaret MacMillan, en ese primer semestre de la posguerra, se tomaron decisiones estratégicas, se encadenaron acontecimientos y se “inventaron” países. Los pueblos se habían puesto a conocimiento de las relaciones internacionales y de los conceptos geopolíticos. A nuestro criterio, esto no volvió a suceder durante el siglo XX, excepto por los acuerdos trilaterales de Yalta en 1945.

La guerra se luchó en Europa, África, Medio Oriente y en los principales océanos y mares del mundo. Por lo tanto, la construcción de las fronteras de la paz se estableció con algunos consensos de los ganadores, con el repudio de los perdedores y con la necesidad de ajustar la nueva geografía política a permanentes ajustes, reclamos y luchas, más o menos, solapadas. Del desajuste de esa paz, que concluyó en 1920, se consolidó el comunismo soviético entre 1917 y 1923. En 1922, nació el fascismo italiano. En 1933,

el nazismo alemán. En 1920, nacieron en España, Portugal, Polonia, Turquía y otros países regímenes totalitarios, más o menos parecidos al de Alemania. Hubo también en América Latina, proyectos similares en Argentina y Chile en 1930, Brasil en 1932, Bolivia y Paraguay en la década del 30, entre otros.

En comparación, solo el Congreso de Viena –reunido después de la derrota napoleónica en Waterloo, entre septiembre de 1814 y junio de 1815– tomó determinaciones geopolíticas de gran magnitud (como la restauración monárquica), pero nunca con la integralidad y duración como la del Tratado de Versalles en 1919. Incluso, la Conferencia de Yalta en febrero de 1945, que fue otro gran pacto geopolítico del siglo XX, solo duró unos días y como enseñanza dejó –para las grandes potencias vencedoras– un virtual reparto de zonas de influencia para la Unión Soviética (Stalin), Estados Unidos (Roosevelt) y Gran Bretaña (Churchill), sin mayor intervención de países menores.

En cuanto a lo tratado, firmado y discutido en 1919, aún hoy se discuten sus consecuencias, como se aprecia en Medio Oriente, África y Asia Pacífico.

ALGUNOS RESULTADOS GEOPOLÍTICOS

En 1914, existían 40 estados. En 1920, el tratado de Versalles duplicó la cantidad de unidades políticas, no todas con ple-

na soberanía. En esta “explosión” de naciones desaparecieron imperios de gran magnitud como Rusia, el Austro-Húngaro y el Otomano, de los cuales se desprendieron estados con fronteras más o menos establecidas y que siguieron disputándose hasta la Segunda Guerra Mundial (2GM) (véase el Mapa 1).

Se formaron países en base a naciones históricas como Polonia, Finlandia y los estados bálticos, mientras que en el Cáucaso emergieron Armenia, Georgia y Azerbaiyán.

No obstante, la ingeniería geopolítica comienza a inventar nuevos estados más o menos amalgamados como Yugoslavia (se fracturó en 1941, durante la Segunda Guerra Mundial y en 1990); Irak (1922-2018); Siria (1923-1945-2018); Checoslovaquia (1921-1991) y otros. Tal como destaca, MacMillan hay mucha correspondencia entre el mundo de 1919-20 y el actual. El terremoto geopolítico se manifestó en Versalles y con distintos ritmos, sus estertores sacudieron la Segunda Guerra en el Báltico, los Balcanes y, con la caída del muro de Berlín en 1989, reaparece Europa del Este, el Mediterráneo, África del Sahel, el Golfo de Guinea e incluso América Central.

VERSALLES Y SUS “AJUSTES”

Como puede observarse en el Mapa 2, 15 tratados y conferencias se celebraron

Consideramos que lo firmado en el Tratado de Versalles fue un verdadero estallido de la visión geopolítica del mundo a partir de la mencionada aparición de países, de naciones y de regiones autónomas.

MAPA 1: FRONTERAS EUROPEAS EN 1914.



Fuente: extraído de Gilbert (2003)

Parece necesario señalar que el fortalecimiento de las distintas escuelas geopolíticas –desde las más deterministas en sus raíces germanas o más posibilistas en su impronta francesa o sajona–, no son casualidades.

entre 1922 y 1932 para ajustar y aclarar tensiones económicas y políticas entre los distintos estados, hecho que no sucedió después de Viena (1815) ni de Yalta (1945). Hubo una pretensión, en especial de Estados Unidos (doctrina Wilson) de satisfacer a todo el mundo para evitar injusticias y respetar los derechos humanos de las minorías (armenios, árabes, pueblos del Este de Europa, entre otros). Lamentablemente, muchos de estos propósitos no llegaron a buen término, por lo que Estados Unidos se retiró de Europa con la sensación de que había fracasado. A pesar de lo cual, se creó la Sociedad de las Naciones (SN), antecedente de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de 1945.

CRITERIOS Y CONCEPTOS GEOPOLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

La geopolítica como ciencia de Estado tiene numerosos antecedentes en tiempos anteriores a Versalles -en tiempos de la Revolución Francesa de 1789 y el Imperio napoleónico en Europa-, que configuran la etapa moderna de ese continente; la batalla de Trafalgar en 1805, que dio a Gran Bretaña la supremacía mundial durante más de un siglo (1805-1914); y la doctrina estadounidense de Alfred Mahan que afirmó: “quien domine las olas dominará el mundo”. También, las independencias hispanoamericanas a partir de las invasiones napoleónicas a la península ibérica en 1808, o el nacimiento del primer imperio alemán luego de la guerra franco-prusiana en 1870.

Por lo tanto, consideramos que lo firmado en el Tratado de Versalles fue un verdadero estallido de la visión geopolítica del mundo a partir de la mencionada aparición de países, de naciones y de las regiones autónomas, que ha sido poco valorada por los historiadores y diplomáticos. Asimismo, los criterios usados por los negociadores han sido de suma relevancia para sustentar las apetencias nacionales o regionales. A continuación, se señalarán algunos de los principales criterios que se discutieron en París durante la conferencia de paz en 1919:

1. Criterio histórico: tomó en cuenta la evolución histórica de algunos pueblos para reclamar su Estado o un hogar nacional fuera de tutelas, tal es el caso de Polonia, Armenia o la nación judía.

2. Criterios estratégico-militares: planteaba las ventajas geoestratégicas de los ganadores (Francia en el Ruhr, Gran Bretaña hegemónica con su flota militar) como así también limitaciones económicas y militares para los perdedores de la guerra; disolución del imperio Austro-húngaro y su salida al Adriático, limitó la flota de ultramar de Alemania o el confinamiento de Rusia hacia el Este y restringió su salida a los mares cálidos.

3. Criterio de justicia nacional y social: es el caso de Armenia (nación cristiana en un entorno musulmán) o creación de estados nacionales para el mundo árabe que había estado sometido al imperio Otomano (surgen Irak, Siria, Arabia Saudita, etc.), como así también en el caso de los estados Bálticos.

4. Criterio religioso: se tomaron en cuenta las religiones predominantes en las minorías y se buscó la protección de las potencias occidentales, en especial EE.UU., Francia y Gran Bretaña a las minorías cristianas en el Medio Oriente, en África o el Pacífico.

5. Criterio demográfico: se consideró la densidad demográfica de las distintas comarcas en especial en Europa Central, del Este y los Balcanes, buscando la pertenencia territorial a las mayorías étnicas o religiosas. Donde no fue tomado en cuenta este criterio, como el caso de los Sudetes otorgados al Estado checoslovaco, el problema estalló en Munich en 1938 (se resolvió la exigencia alemana con un “referendum” que favoreció a la propia Alemania).

6. Criterios de infraestructura: en especial de transporte y comunicaciones, que otorgaron facilidad a los nuevos estados, como el corredor polaco, el golfo de Finlandia (San Petersburgo), los Dardanelos en el Mar Egeo y el golfo Pérsico (británico); aseguraron la línea marítima británica a la India o fraccionaron la

posesión del ferrocarril Berlín-Bagdad, predominantemente alemán.

Obviamente, a estos criterios se le pueden agregar otros más amplios o difusos como la autonomía económica y defensiva (con limitación a Alemania) y las restricciones impuestas a Japón e Italia, hechos que desembocaron en un Eje Estratégico Roma-Berlín-Tokio en 1940.

Asimismo, para sobrevolar el Tratado y sus delegados, estaba el gran fantas-

ma del siglo XX: el comunismo arraigado en la Unión Soviética que perduró desde 1917 hasta 1991. Hecho que llevó a decir a Hobsbawm en 1990 que el siglo XX fue el más corto del último milenio (1914-1989).

Parece necesario señalar que el fortalecimiento de las distintas escuelas geopolíticas –desde las más deterministas en sus raíces germanas o más posibilistas en su impronta francesa o sajona–, no son casualidades. Esta última con Vidal de La Blanche, hace

MAPA 2: FRONTERAS EUROPEAS EN 1920



Fuente: extraído de Gilbert (2003)

El Tratado de Versalles no significó solo el término diplomático de la Primera Guerra Mundial (1914-1918), sino que fue el nacimiento académico de la Geopolítica como disciplina o ciencia del Estado.

hincapié en los criterios territoriales mencionados; por su parte la escuela alemana, especialmente la de Munich (con Haushoffer) hace del territorio un actor decisivo de la política estatal. En menor grado, italianos, estadounidenses y algunos latinoamericanos, llaman la atención del público culto sobre estas realidades, tanto en geopolíticos brasileros, bolivianos, peruanos, mexicanos y argentinos de este período de entreguerras.

En síntesis, ese rico período histórico de los años 20 y 30 del siglo XX, instala en el mundo de la diplomacia, la estrategia y las relaciones internacionales, la necesidad de analizar la evolución de las naciones y sus dos dimensiones básicas: el tiempo y el espacio geográfico, debido a que este último es esencial en la política del poder de los estados.

A estos grandes factores también se añadió y, se puso cuasi de moda en la política internacional, el concepto de autodeterminación para las minorías y las microrregiones en la que se fragmentaron los grandes imperios previos a 1914.

CAMBIOS SIGNIFICATIVOS DEL MAPA MUNDIAL A PARTIR DE 1920

Se señaló que a partir de los cambios de

Versalles se duplicaron los estados nacionales en Europa y Medio Oriente. De todos estos cambios en el mapa político mundial los más significativos fueron:

1. Unión Soviética (Rusia): fue empujada hacia el Este y confinada con un collar de nuevos estados fronterizos desde el Báltico al Mar Negro, en 1945 se tomó revancha, e incorporó esos estados a la Unión Soviética y volvió hacia el Oeste.

2. Alemania: limitada al Este del río Rhin, perdió Alsacia y Lorena, así como su continuidad con Prusia Oriental, merced al corredor polaco de Danzig, en donde estalló la Segunda Guerra Mundial, el 1º de septiembre de 1939.

3. Imperio Otomano: se disolvió y confinó a la Turquía moderna a la península de Anatolia, y recuperaron la independencia las naciones del Cáucaso y los pueblos árabes de Siria, Irak y la península arábiga.

4. Imperio Austro-Húngaro: se disolvió y en parte se reestructuró a partir del surgimiento de Austria y Hungría, Checoslovaquia; y en los Balcanes se creó el reino serbio-bosnio-croata de Yugoslavia (1921-1991).

Estos enormes cambios de fronteras, poblaciones y economías significaron desplazamientos traumáticos de perso-

nas y grandes esfuerzos económicos y estatales con el fin de crear el andamiaje de los flamantes estados con constituciones nuevas e instituciones recreadas (justicia, fuerzas armadas, correo, telecomunicaciones, entre otras).

Por otra parte, en Medio Oriente, los nuevos estados fueron tutelados a través del sistema de mandatos por Francia y Gran Bretaña, luego de repartirse las áreas de influencias por el Acuerdo Sykes-Picot en 1916, en plena guerra.

En cuanto al África, el Lejano Oriente y el océano Pacífico, las colonias alemanas fueron repartidas por los triunfadores de 1918, en especial Gran Bretaña, Francia y, en menor grado, Japón.

CONCLUSIONES PARA EL SIGLO XX

Para el convulsionado mundo actual, el tratado acordado y discutido en Versalles en 1919-1920 dejó numerosas lecciones a tomar en cuenta.

En la actualidad, se vive un regreso al proteccionismo económico y a virtuales “guerras comerciales” como la de Estados Unidos y China, así como un rever-

decer de los nacionalismos con su componente religioso, étnico y territorial. Algunos de los criterios enunciados, como bases conceptuales de la reunión de Versalles deben ser tomados en cuenta

para, en lo posible, evitar cometer errores semejantes.

Actualmente, se está reconfigurando parte del mapa del Medio Oriente, desde el Cáucaso a la Península Arábiga, como así también gran parte de la geografía africana tanto en el Norte musulmán como en el centro del continente (lago Chad).

Algo similar ocurre en Asia Central, sobre todo en el desgarrado Afganistán y alrededor del Mar Aral.

Por lo tanto, algunos criterios discutidos hace 100 años cobran vigencia nuevamente. Entre ellos se destacan:

1. Densidad demográfica: en especial en las fronteras nacionales para tener en cuenta la composición étnica o social.

2. Históricas: hay rémoras geopolíticas del pasado que en función de las circunstancias políticas pueden reverdecer en nuestra América. Este es el problema de la salida al océano Pacífico de Bolivia o la región del Esequibo en Venezuela, las islas Malvinas en Argentina y otros.

3. Criterio estratégico-militar: la localización de bases o apostaderos de potencias en pugna en territorios de terce-

ros son siempre una fuente de conflictos eventuales, como hoy en el Mediterráneo oriental o el Cuerno de África.

4. Conflictos de delimitación marítima: como existen en el Mar Meridional Chino, en el Golfo Pérsico, el Mar Egeo o el Atlántico Sur-Occidental.

5. Desarrollo de infraestructura: en especial de transporte, comunicaciones y de fuentes energéticas. Estas últimas, son las más presentes en los conflictos, como en los golfos Pérsico, de Guinea, Maracaibo, el mar Caribe y porciones del mar Mediterráneo.

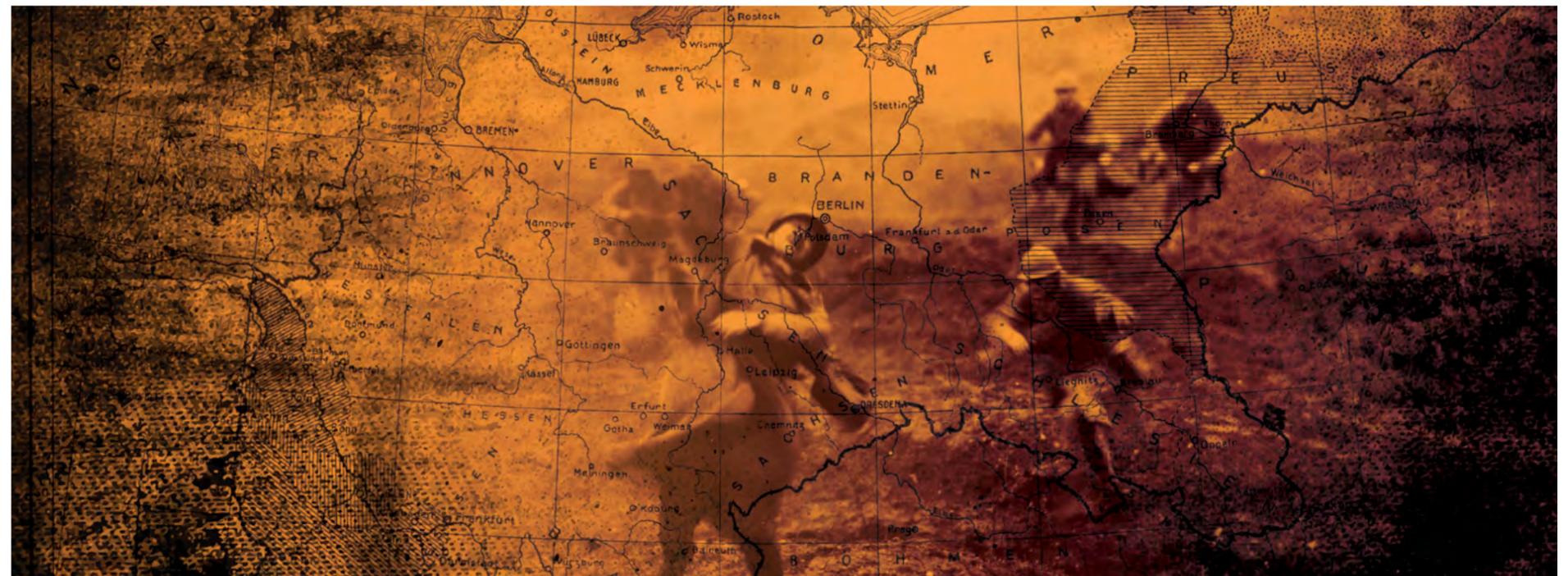
6. Tampoco se puede dejar de lado el concepto de autonomía resurgido en el inicio del siglo XXI cuyo descontrol puede hacer estragos en cualquier ingeniería geopolítica. Tal es el caso de España, Gran Bretaña, Ucrania, Kurdistán y otros.

Para finalizar, en 1919 en Versalles, la ciudad de París, fue el centro de las negociaciones diplomáticas. Hoy las capitales son Washington, Beijing, Moscú y la ONU. De la prudencia de los actuales estadistas depende la paz del mundo.

ARTÍCULO CON REFERATO

Bibliografía

- > AA.VV. (1985) Antología Geopolítica, PLEAMAR, Buenos Aires.
- > De la Cierva, R. (1993) Atlas histórico integral. Bibliograf ediciones, Barcelona.
- > Hupchick, D. y Cox, H. (1996) Historical Atlas of Eastern Europe. MacMillan Press LTD., Londres.
- > Macmillan, M (2005) París 1919. Seis meses que cambiaron al mundo. Ed. Tusquets, Barcelona.
- > Gilbert, M (2003) Atlas de la Primera Guerra Mundial, Ed. Akal, Barcelona.
- > Rémond, R. (1993) Atlas histórico del siglo XX. Ed. Debate, Madrid.
- > Todd, E. (1995) La invención de Europa. Ed. Akal, Barcelona.



Adolfo Koutoudjian

Profesor de Geografía Económica en la Universidad de Buenos Aires, en la Facultad de la Defensa Nacional (FADENA) de la UNDEF y en la Escuela de Guerra Naval. Actualmente se desempeña como profesor de Geopolítica en la Escuela Superior de Guerra Conjunta.

COMPETENCIA GEOPOLÍTICA REGIONAL EN EL CONFLICTO DE SIRIA

PALABRAS CLAVE: TERRORISMO / SALAFISMO / ESQUEMA GEOPOLÍTICO / MEDIO ORIENTE / CONFLICTO SIRIO / ISRAEL / RUSIA

Por Paulo Botta

RESUMEN

El conflicto sirio ha generado un verdadero reacomodamiento geopolítico en la región de Medio Oriente. La presencia innegable de Rusia e Irán en Siria, es decir en el Mediterráneo Oriental, representa toda una novedad que debemos considerar. Los vaivenes militares han dado lugar a un esquema de cooperación entre Rusia, Irán y Turquía, que hace que este último, socio de la OTAN, se posicione frente a Estados Unidos.

En este trabajo sostenemos que el esquema geopolítico de la segunda guerra mundial se ha modificado sensiblemente aunque aún no se ha estabilizado. Eso explica la cercanía entre Arabia Saudita e Israel. Estos estados han realizado presiones para oponerse a cualquier iniciativa que favorezca a los intereses iraníes.

Siria es el lugar donde las potencias regionales y extra regionales están dibujando el nuevo orden regional.

ACTORES INTERVINIENTES EN EL CONFLICTO SIRIO

Desde el inicio de la crisis en el año 2011, la guerra que se ha producido en ese país

ha generado la peor catástrofe humanitaria internacional desde la Segunda Guerra Mundial hasta la actualidad. Cifras de organizaciones internacionales indican que ha habido en estos siete años más de 500.000 muertos, 5.600.000 de refugiados y 6.100.000 de desplazados internos.

Se trata de un conflicto complejo y multidimensional debido a que hay grupos insurgentes que combaten contra fuerzas gubernamentales, otros grupos insurgentes de distintas ideologías que combaten entre sí y además, hay tropas extranjeras (gubernamentales y contratistas privadas) que combaten en los distintos bandos. De allí la confusión y la destrucción sin precedentes.

En este trabajo analizaremos la situación actual del conflicto y haremos hincapié en lo que está sucediendo, en el impacto geopolítico que se tiene en la región del Mediterráneo Oriental y, por consiguiente, podríamos señalar las consecuencias que se producirán para el sistema regional de Medio Oriente e incluso para el sistema internacional.

Luego de siete años de conflicto la situación actual podría resumirse de la si-

guiente manera: tropas del gobierno sirio están apoyadas por tropas (estatales y para-estatales) de Rusia y de Irán y casi han completado el control de todo el territorio del país.

También, encontramos grupos insurgentes en el noroeste de Siria (Idlib) que junto con tropas turcas han ocupado esa región a comienzos del 2018. Por otra parte, las milicias kurdas son, particularmente, denominadas Unidades de Protección Popular (YDP) que, con apoyo de países occidentales, mantienen el control de una franja del territorio en el norte del país. De todos modos, los resabios del Estado Islámico (también conocido como ISIS, ISIL o Daesh) y otros grupos salafistas-yihadistas, en los que se constata una importante presencia de combatientes extranjeros¹, han ido perdiendo desde finales de 2015 casi toda presencia territorial significativa.

Como puede verse en este tablero geopolítico en que se ha convertido Siria, los combatientes no son solo el gobierno del país y los grupos de insurgentes (ya sean de inspiración islámica o de ideología secular) sino que debemos agregar



Desde el inicio de la crisis en el año 2011, la guerra que se ha producido en ese país ha generado la peor catástrofe humanitaria internacional desde la Segunda Guerra Mundial hasta la actualidad.

tropas de otros estados que, de manera abierta o encubierta, están directamente involucrados en este conflicto. También, podríamos agregar otros estados que han brindado apoyo financiero o militar, pero sin presencia de sus tropas en el escenario.

Siria volvió a acaparar la atención de los medios de comunicación a partir del 7 de abril de 2018 y, según informes de agencias internacionales, las fuerzas del gobierno sirio habrían atacado con armas químicas² la ciudad de Duma, ubicada al noreste de Damasco, todavía en esos momentos era ocupada por tropas rebeldes

del grupo salafista-yihadista conocido como *Jaish al-Islam* (En español: Ejército del Islam).

Como respuesta a este presunto ataque cuya confirmación se brinda por parte de la Misión de Investigación de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas, aún no se ha producido que las fuerzas navales y aéreas de Estados Unidos, de Gran Bretaña y de Francia

atacaran tres sitios vinculados al programa químico sirio en las afueras de las ciudades de Homs y de Damasco.

Más allá de este ataque, que tuvo amplísima repercusión mediática, creemos que debemos centrar nuestra atención en las tendencias militares y políticas, es decir los cambios geopolíticos que comienzan a vislumbrarse luego de los siete años de conflicto.

PROCESO DE PAZ DE ASTANA

El primero de los puntos que podemos constatar es que el denominado Proceso de paz de Ginebra, apoyado por las Naciones Unidas y por los países occidentales, ha sido en la práctica sustituido por el Proceso de paz de Astana (capital de Kazajstán) y por las negociaciones de Sochi (Rusia), que son iniciativas rusas apoyadas por Turquía e Irán.

La primera iniciativa, iniciada en 2015, fue ganando importancia a medida

1. Calvo Albergo, José Luis, "Los actores externos en la guerra civil siria. Choque de intereses y estrategias", en *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 2, N° 2, 2016, Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI), Granada (España), pp. 1-10.
2. Locatelli, Omar, "La destrucción de las armas químicas en Siria", en *Revista Visión Conjunta*, Año 6, N° 11, 2014, p. 18-25. Disponible en <http://www.esgcfcaa.edu.ar/pdf/ESGCFCAA-2016.pdf-37.pdf>

que aumentaba la presencia rusa en Siria. La última reunión tuvo lugar en el mes de marzo de 2018. El objetivo es reunir a los distintos grupos opositores sirios con representantes oficiales de ese gobierno para avanzar en un Proceso de paz auspiciado por Rusia, por Irán y por Turquía. Los tres estados tienen tropas en el terreno y son los responsables del cese de fuego entre las tropas del gobierno sirio y las de los grupos opositores que participan de este Proceso de paz.

La segunda iniciativa fue la del Congreso de Diálogo Nacional de Siria³ que se reunió en enero de 2018, en el cual se presentaron más de 1.500 representantes para discutir el futuro de Siria, con el objetivo de integrar a representantes de todo el arco político y social.

El apoyo de las tres potencias euroasiáticas (Rusia, Turquía e Irán) terminó de manifestarse el 4 de abril de 2018 cuando los presidentes de estos tres estados se reunieron en Ankara para coordinar sus puntos de vista. La declaración final del evento⁴ ha dejado claro cuál debería ser el futuro político de Siria de acuerdo con estos tres actores. El primero sería la integridad territorial de Siria y la oposición a todo intento de separatismo, el segundo el apoyo a una solución política enmarcada dentro del Congreso de Diálogo Nacional de Siria y, por último, el Proceso de paz de Astana. Estos tres acuerdos son vistos, no como contrapuestos, sino como una forma de continuidad con el proceso de paz iniciado en Ginebra. La solución política plasmada incluye un diálogo intra-sirio y un nuevo texto constitucional.

Rusia, Irán y Turquía se oponen a la creación de un estado kurdo independiente, a cualquier modificación de las fronteras internacionales de Siria



y a favorecer la continuidad de Bashar al-Assad en el poder.

Estos tres estados se han vinculado no por sus similitudes políticas y culturales sino por la coincidencia de sus intereses. Se trata de una alianza *ad hoc*.

RUSIA EN EL MEDITERRÁNEO

Una de las consecuencias geopolíticas más interesantes del conflicto sirio es que ha permitido aumentar la presencia militar de la Federación de Rusia en el mar Mediterráneo. Para ser exactos no podemos decir que Rusia regresó porque en rigor de verdad nunca se ha ido. Lo que sucede es que la guerra de Siria le ha permitido reforzar y aumentar su accionar militar en la zona a través de la base naval en Tartus y en la base aérea de Hmeimim.

Sin embargo, y a pesar de su importancia, no se trata de los únicos lugares donde Rusia ha intentado reforzar su accionar militar. Otro de los países donde la actividad de Moscú se ha orientado es Egipto.

En octubre de 2015, Egipto y Rusia realizaron ejercicios militares conjuntos y fueron los primeros en décadas. También, deberíamos tener en cuenta que Egipto ha realizado ejercicios con Estados Unidos hasta el 2011, los cuales se suspendieron cuando cayó el gobierno de Mubarak.

En febrero de 2017, se anunció que Rusia habría vendido 50 aviones MIG-29 a Egipto. Lo cual, para Rusia, era el contrato más importante de venta de aviones desde el fin de la URSS. Por otra parte, los dos barcos clase Mistral, comprados por Egipto, recibirán electrónica y helicópteros rusos.

Sin embargo, es la situación en Libia la que más ha contribuido para acercar a Rusia y Egipto. En el mes de marzo de 2017, fuerzas especiales rusas (o contratistas privados rusos, según otras fuentes) fueron desplegadas en la base aérea

de Sidi Barrani (al oeste del país, a menos de 100 km de la frontera libia) con la intención de apoyar al jefe del Ejército Nacional Libio, Khalifa Haftar, uno de los contendientes en la guerra civil libia. El mismo despliegue de militares rusos había sido informado en el mes de febrero en la base de Marsa Matrouh.

A finales de noviembre de 2016, Haftar visitó Moscú y se entrevistó con el Ministro de Relaciones Exteriores, Sergei Lavrov, a quien solicitó apoyo.

La influencia rusa en Libia, coordinada con Egipto, ha sido reconocida en una audiencia en el Senado de Estados Unidos por el Comandante de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos en África, el General del cuerpo de Marines, Thomas Waldhauser.

En parte, este acercamiento egipcio-ruso originó en la percepción del gobierno egipcio, que los países de la OTAN no valoran los esfuerzos que el gobierno

Como puede verse en este tablero geopolítico en que se ha convertido Siria, los combatientes no son solo el gobierno del país y los grupos de insurgentes sino que debemos agregar tropas de otros estados que, de manera abierta o encubierta, están directamente involucrados en este conflicto.

de El Cairo está realizando para luchar contra el Estado Islámico en Libia y en el Sinaí. Así se lo expresaron, el 6 de abril de 2017, a la delegación de la Asamblea Parlamentaria de la OTAN, que era la primera visita de este tipo desde 2011.

En definitiva, Rusia está llevando una política muy activa en Siria, en Egipto y en Libia. El Mediterráneo oriental está viendo cómo Moscú intenta diversificar sus intereses y sus acciones, como no se había visto desde los tiempos de la Unión Soviética.

PARADOJAS DE TURQUÍA EN LA OTAN

Otras de las modificaciones que ha generado el conflicto sirio ha sido el acercamiento, no exento de problemas, entre Turquía y Rusia. Es decir, la aproximación entre un país miembro de la OTAN y otro que es percibido como uno de los problemas más importantes para la paz y para la seguridad internacional de los socios con más peso de esta alianza militar.

A lo mencionado anteriormente tampoco le es ajeno el empeoramiento de las relaciones entre Turquía y los países de la Unión Europea y Turquía y los Estados Unidos. En el primer caso, las diferencias

surgieron a partir de la gestión de los refugiados del conflicto sirio y en el segundo caso, fue la consecuencia del intento de golpe de estado de julio de 2016.

La erosión de la confianza entre Estados Unidos y Turquía se hizo evidente, el 13 de abril de 2018, cuando el presidente Trump informó sobre el ataque realizado junto con Gran Bretaña y Francia a instalaciones sirias. En ese discurso no mencionó a Turquía como uno de los socios con los cuales trabaja, máxime tomando en cuenta que se trata del único miembro de la OTAN en Medio Oriente.

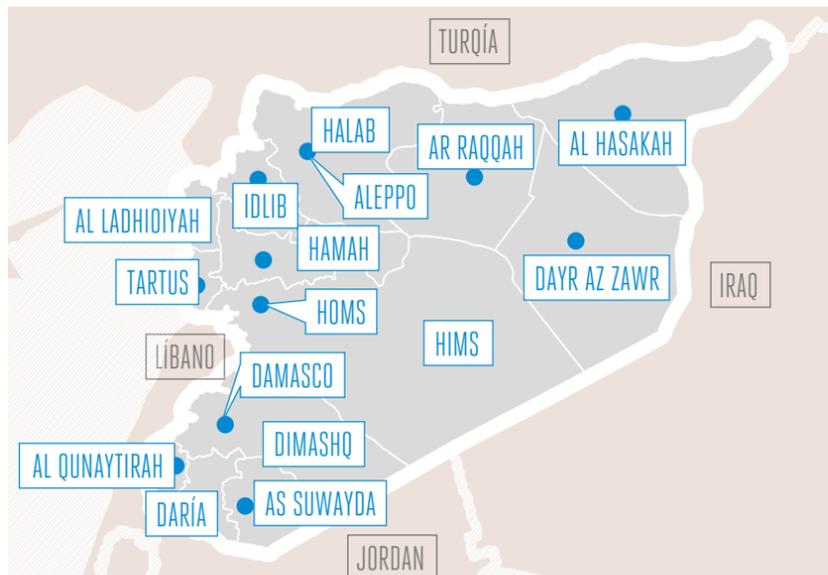
Hoy, Turquía se encuentra mucho más cerca de Rusia y de Irán que de sus aliados de la OTAN. La compra de los sistemas de defensa antiaéreo rusos S-400 es la consecuencia de ese malestar, no la causa.

Para Turquía el tema de mayor importancia en Siria es el status de las regiones kurdas y de qué manera puede influir eso en las poblaciones kurdas de Turquía. De hecho, el conflicto sirio ha generado una situación de autonomía de las poblaciones kurdas en el norte del país. Especialmente, la conformación de este frente se vio apoyado por los Estados Unidos que armaron a las milicias kurdas para combatir contra los grupos salafistas-yihadistas. En términos estratégicos para Turquía, el gran temor es que este *statu quo* se convierta en una situación de autonomía que pueda llevar

La guerra de Siria demuestra que el sistema internacional no muta hacia la multipolaridad sino que ya es multipolar.

3. Brage, Marcelo, Nueva reunión en Sochi del Congreso del diálogo nacional de Siria, OHRE, 30 de enero de 2018, disponible en <http://ohre.es/2018/01/30/nueva-reunion-sochi-del-congreso-del-dialogo-nacional-siria>.

4. Syrian Crisis has no military solution: Ankara trio talks, Islamic Republic News Agency, 4 de abril de 2018, disponible en: <http://www.irna.ir/en/News/82877689>



a la independencia. En ese sentido se entiende la ocupación turca del enclave sirio de Afrin en enero de 2018.

Paradójicamente, el status de las zonas kurdas en Siria podría convertirse en un tema que favorezca un acuerdo con Estados Unidos. El gobierno norteamericano sabe que no se puede construir un estado kurdo viable sin su presencia militar en la región y no está dispuesto a pagar ese precio. Washington sabe que la mejor opción para sus intereses es apoyar a los kurdos a la hora de negociar un status de autonomía dentro de las fronteras internacionales de Siria y no como un estado independiente. En este punto, los intereses de Turquía y de Estados Unidos encuentran un punto común.

IRÁN Y SU BÚSQUEDA DE HEGEMONÍA

En el siglo XXI, resulta paradójico constatar los principales conflictos de los Estados Unidos en Medio Oriente: en primer lugar, se encuentra el conflicto con Afganistán a partir de 2001, en segundo lugar, Irak a partir de 2003 y por último, Siria a partir de 2011. Desde el punto de vista geopolítico, estos conflictos han beneficiado a la República Islámica de Irán, que es nombrada como uno de los miembros del “Eje del mal”.

En el caso de Siria, Washington apostó en un primer momento a una caída rápida del gobierno de Al Assad (como había ocurrido con los gobiernos que cayeron durante los primeros meses de 2011, durante la denominada “Primavera árabe”) y posteriormente, eligió optar por una presencia mínima en el terreno que dio lugar a que Rusia e Irán tuvieran una participación fundamental.

La ayuda económica, política y militar del gobierno de Irán a Siria se ha traducido en una presencia iraní innegable. Irán ha llegado al Mediterráneo oriental y ha logrado un puente con El Líbano, donde su aliado, Hezbollah, está integrado al sistema político libanés.

Por otra parte, su presencia militar en Siria le ha permitido acercarse a Is-

rael, una verdadera línea roja para el gobierno de Tel Aviv. El aumento de la tensión en la frontera entre Siria e Israel se relaciona de manera directa con la presencia de tropas iraníes o proiraníes en ese territorio.

A pesar de estos desarrollos, Irán ha demostrado ser una potencia pragmática y seguramente, estará dispuesta a utilizar estas ventajas como bazas de negociación antes que buscar salidas extremas que le hagan perder las ventajas obtenidas.

Es importante comprender que el apoyo iraní en Siria tiene como principal interlocutor al gobierno y a grupos chiitas. De ahí que cuando hablamos de una alianza Irán-Siria realizamos una simplificación analítica para no decir: Irán-Grupos chiitas / Gobierno de Al Assad. En el caso de Irak, estas líneas de acción religiosa sectarias han demostrado ser muy útiles como forma de vinculación, pero limitadas en su alcance de largo plazo si es que no se incorporan otros actores sociales.

ISRAEL

El estado de Israel ve con inmensa preocupación lo que sucede desde el año 2011 en Siria. Hasta el inicio del conflicto, la frontera sirio-israelí era una de las más estables de la región, pero eso se ha perdido.

No obstante, son entendibles los esfuerzos que ha hecho el gobierno de Tel Aviv para intentar controlar los desarrollos en Siria, los cuales considera lesivos para sus intereses, la presencia de tropas

La Integridad territorial de Siria y la oposición a todo intento de separatismo, el apoyo a una solución política enmarcada dentro del Congreso de Diálogo Nacional de Siria y el Proceso de paz de Astana son vistos como una forma de continuidad con el proceso de paz iniciado en Ginebra.

iraníes o pro-iraníes (particularmente del Hezbollah libanés) en esa región.

Israel ha entendido que los cambios geopolíticos han generado un aumento de la importancia relativa de Irán y Turquía. Como consecuencia de ello ha trabajado para establecer una línea de cooperación con un estado con el cual no tienen casi nada en común, excepto su oposición al gobierno de Irán, es decir, Arabia Saudita.

Posiblemente, una de las consecuencias geopolíticas más interesantes del conflicto de Siria haya sido el acercamiento entre Tel Aviv y Riad. Uno más de los matrimonios por conveniencia que se han producido en la región.

ARABIA SAUDITA Y LOS PAÍSES ÁRABES DEL GOLFO

Los grandes perdedores del conflicto de Siria son Arabia Saudita y sus socios, otros países árabes del golfo, apostaron

en 2011 a una rápida caída de Bashar Al Assad, basados por lo que había sucedido en Túnez, en Libia y en Egipto. De esa manera, han financiado a grupos insurgentes, muchos de ellos de ideología salafista-yihadista, pero la presencia de tropas iraníes y rusas han logrado sostener al gobierno sirio.

En noviembre de 2011, Arabia Saudita y Qatar lograron que la Liga Árabe suspendiera la membresía de Siria y se le impusieran sanciones económicas. En esos momentos aún se pensaba que la caída del gobierno de Al Assad se produciría más temprano que tarde.

Sin embargo, la resiliencia del gobierno sirio y, sobre todo, el abierto apoyo militar de Rusia, a partir de septiembre de 2015, hicieron que esas esperanzas del fin de Al Assad se fueran disipando. También, ese año trajo otra mala noticia para Riad, que fue la firma del acuerdo por el programa nuclear de Irán con el grupo 5+1.

La imposibilidad de lograr los objetivos en Siria, los reveses en el conflicto de Yemen y el aumento de la presencia regional de Irán han generado dos desarrollos geopolíticos. El primero sería la ruptura



Paulo Botta

Doctor y Diploma de Estudios Avanzados por la Universidad Complutense de Madrid. Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Córdoba. Docente del Instituto del Servicio Exterior de la Nación y de la Escuela de Estudios Orientales de la Universidad del Salvador. Presidente de la Fundación CEMOC (Centro de Estudios del Medio Oriente Contemporáneo). Analista Senior (no residente) del Institute for Global Studies (Roma – Bruselas). Coordinador del Departamento de Eurasia del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata y profesor Protitular de la UCA.

del Consejo de Cooperación del Golfo, a partir de la crisis entre Arabia Saudita y Qatar en mayo de 2017 y, el segundo, la cercanía entre Arabia Saudita e Israel.

ESTADOS UNIDOS: UNA POTENCIA RETICENTE

Uno de los puntos centrales con respecto a los Estados Unidos en Siria es lo que podemos definir como ausencia de una estrategia comprensiva de parte de Washington hacia este conflicto.

El presidente Trump ha manifestado, en varias oportunidades, que las tropas de su país no permanecerán en ese lugar más allá de lo estrictamente necesario⁵, aunque esa opinión no es compartida por los mandos militares que indican las posibles consecuencias negativas de tal decisión. No solo se dejaría un vacío que los enemigos podrían utilizar en el terreno sino que reduciría la capacidad de influir en las negociaciones de paz. En estos momentos hay 2000 soldados norteamericanos en territorio sirio, la mayoría de ellos como asesores que apoyan a las milicias kurdas en su lucha frente al Estado Islámico.

Estados Unidos siempre afirmó que su principal interés en Siria es luchar contra el Estado Islámico. De esta manera, evitaría que el Estado Islámico vuelva a tener poder y que Irán⁶ no salga beneficiada.

Será muy complicado derrotar al Estado Islámico sin permitir que Irán o el presidente Al Assad se beneficien de esa situación. No es posible vencer militar-

mente al Estado Islámico y evitar que otros actores se beneficien a menos que se asegure una presencia militar importante de los Estados Unidos en la zona, y eso es algo que el gobierno del presidente Trump no parece estar dispuesto a hacer.

El problema es la dificultad para lograr que los socios de Estados Unidos, Arabia Saudita y Emiratos Árabes Unidos tomen más responsabilidades en Siria ya que estos dos países árabes del golfo están demasiado ocupados con el conflicto de Yemen donde han sufrido graves contratiempos militares. Es probable que tampoco Egipto o Qatar se involucrarán en Siria porque ambos tienen sus propios problemas.

En el fondo, Estados Unidos puede contar con poco apoyo de socios locales. Ese es el gran problema geopolítico en Siria.

GRUPOS SALAFISTAS-YIHADISTAS

Podemos afirmar que la derrota de los grupos salafistas-yihadistas es una cuestión de tiempo. Debemos aclarar que uno de los grupos, mencionados anteriormente, es el denominado Estado Islámico. Sus éxitos militares, a mediados de 2014, han dejado recuerdos de muerte y de destrucción. Desde el punto de vista estratégico, el problema es que la derrota de este grupo no significa la desaparición del peligro. Los miles de combatientes, una parte de ellos extranjeros, buscarán nuevos destinos cuando la base territorial del Estado Islámico desaparezca en Siria (y en Irak).

Estos combatientes, con instrucción militar y altamente ideologizados, representan un peligro potencial para sus países de origen. Por lo menos así lo entendió Rusia y esto explica que una parte importante de las operaciones militares que Rusia tiene en Siria, hayan tenido como blancos a grupos salafistas-yihadistas con origen ruso, particularmente aquellos que pertenecen al Cáucaso norte⁷.

KURDOS

Los grupos kurdos, debemos decirlo de manera directa, han conformado la primera línea frente a los ataques de los grupos salafistas-yihadistas. Si bien no podemos hablar de un estado de unidad entre los dos grupos mencionados, el más representativo de ellos ha sido conocido como Unidades de Protección Popular (YDP) que están vinculados al Partido de la Unión Democrática de Siria.

Para Turquía esto es algo muy inquietante ya que este partido kurdo es cercano al Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK), organización política considerada como separatista y terrorista por el gobierno turco.

Una de estas tensiones, desde hace más de un siglo, es de las poblaciones kurdas. A la hora de enfrentarse a las milicias de los distintos grupos salafistas-yihadistas, las fuerzas kurdas han sido las aliadas más cercanas a Estados Unidos. La conformación de un estado kurdo en el norte de Siria choca con la oposición de Turquía, quien ha tomado la decisión de no depender de nadie y ocupar la zona de Afrin para garantizar que sus intereses no se vean afectados.

Turquía, como todos los actores, va a seguir con sus propios intereses y las relaciones con Rusia e Irán no constituyen una excepción. El apoyo turco a los ataques, que se realizó el 14 de abril de 2018, indica que la “alianza turco-ruso-irani” es una coordinación de intereses y no una alianza eterna. En estos momentos, Turquía se encuentra en una posición incómoda entre Rusia (e Irán) y los Estados Unidos⁸.



CONCLUSIONES

La guerra de Siria, en cuanto a los actores intervinientes, demuestra que el sistema internacional no muta hacia la multipolaridad sino que ya es multipolar.

Rusia, Irán, Turquía, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Arabia Saudita, Israel y otros actores intervinientes actúan y negocian siguiendo sus intereses sin que puedan constatar la existencia de un actor preeminente o unipolar. Lo que pretenden es que sea un conjunto de ellos con lo que la negociación pueda ser más probable que la imposición.

Una consecuencia clara de ese punto es que ni las organizaciones internacionales regionales (como la Liga Árabe) y ni las internacionales (como las Naciones Unidas) han podido obligar a los actores aunque también, habría que ver si sus intereses no los influían.

El conflicto de Siria ha dejado en claro que cuando la vida social se altera profundamente y el estado tiende a convertirse en uno fallido ya sea por fuerzas internas o externas, son las fuerzas de seguridad y las fuerzas armadas las últimas garantes de la estructura estatal. Sin ellas hay muchas más posibilidades de desaparecer como comunidad organizada bajo los embates de fuerzas disgregadoras.

En la actualidad, la guerra de Siria es, en gran parte, una lucha por conseguir ventajas geopolíticas en el Mediterráneo y en el Medio Oriente por parte de los estados regionales y las potencias extra regionales. Para Estados Unidos, la derrota del ISIS es tan solo una parte de sus objetivos. Siria significa, sobre todo, evitar que Rusia e Irán obtengan ventajas reveladoras en la región.

En este sentido, y desde el punto de vista estratégico, el problema que se le plantea al gobierno de los Estados Unidos es que los aliados de la Segunda Guerra Mundial (Turquía, Arabia Saudita –y los países del Consejo de Cooperación del Golfo, Israel–) no están dispuestos a ayudar en este esfuerzo militar más allá que de sus propios y exclusivos intereses.

Por otro lado, tampoco debemos creer que la cercanía entre Rusia, Turquía e Irán conforman una alianza bien cimentada e inamovible sino que se trata de un acercamiento fruto de la coincidencia de intereses, pero que no significa más que eso. No estará exenta de problemas y los actores deberán trabajar para mantenerla.

Finalmente, el gobierno sirio tiene dos grandes tareas por delante: en primer lugar, reconstruir el país no solo en lo material sino también en lo humano. Las enormes pérdidas y las heridas en el tejido social representan un desafío mayor y, en segundo lugar, asegurar un mínimo de autonomía no solo frente a aquellos actores que se le opusieron sino también, frente a aquellos que lo ayudaron. ■

ARTÍCULO CON REFERATO

El conflicto de Siria ha dejado en claro que cuando la vida social se altera profundamente y el estado tiende a convertirse en uno fallido son las fuerzas de seguridad y las fuerzas armadas las últimas garantes de la estructura estatal.

5. Liptak, Kevin y Starr, Barbara, *Trump will keep troops in Syria for short-term, but wants exit soon*, CNN, 4 de abril de 2018, disponible en: <https://edition.cnn.com/2018/04/04/politics/dan-coats-syria-trump-administration/index.html>

6. Harris, Gardiner, *Tillerson Says U.S. Troops to Stay in Syria Beyond Battle With ISIS*, New York Times, 17 de enero de 2018, disponible en <https://www.nytimes.com/2018/01/17/world/middleeast/tillerson-troops-syria-islamic-state.html>

7. Hauer, Neil, *The Current State and Future of Caucasian Groups in Syria*, Atlantic Council, 19 de abril de 2018, disponible en <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/syriasource/the-current-state-and-future-of-caucasian-groups-in-syria>

8. Tastekin, Fehim, *Turkey's running out of time to pick a partner in Syria*, Al Monitor, 12 de abril de 2018, disponible en: <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/04/turkey-syria-russia-reaches-road-junction.html#ixzz5CwKeBSkw>

LOS MÉTODOS DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Un análisis comparativo de distintos métodos

PALABRAS CLAVE:

INTERÉS NACIONAL / MÉTODO ANALÍTICO / TOMA DE DECISIONES / SEGURIDAD NACIONAL / ESTRATEGIA

Por el Comodoro Juan Pablo Serroels Carranza

Si acudiéramos a un diccionario para conocer el significado de la palabra estrategia, encontraríamos definiciones tales como: “arte de dirigir las operaciones militares” o “arte, traza para dirigir un asunto” o también “en un proceso regulable, conjunto de las reglas que aseguran una decisión óptima en cada momento”. Puede observarse que todas las definiciones están relacionadas con la toma de decisiones. Del mismo modo, si se quisiera conocer el significado de la palabra planificación, encontraríamos entre otras definiciones, que es “hacer un plan o proyecto de una acción, someter a planificación”. El resultado será un plan general, metódicamente organizado y con una frecuencia de gran amplitud para obtener un objetivo determinado.

De esta manera, las palabras estrategia, planificación y método son términos estrechamente relacionados entre sí, que facilitan el proceso de toma de decisiones para la consecución de un objetivo, aunque originalmente su significado se lo relacionara a las guerras y a los generales, pero que en la actualidad alcanza a los líderes de diferentes organizaciones.

Existen varios métodos de planificación estratégica, cada uno con particularidades que los adaptan a las necesidades y realidades de cada organización y los objetivos a alcanzar. Algunos se refieren al planeamiento de estrategias nacionales, y otros al planeamiento gerencial de empresas. De hecho, la mente humana permanentemente planifica estrategias para concretar una determinada acción. La acción de planificar estrategias requiere de un método que oriente una forma ordenada de obrar o de pensar. Es lo que determina el proceso, el protocolo o el camino a seguir para planificar, de manera que se tenga en cuenta la mayor cantidad de variables o factores para obtener lo que se quiere lograr y, al mismo tiempo, determinar los riesgos asociados a esas acciones.

A los fines del presente trabajo, al ser tan abundante la cantidad de métodos existentes se han seleccionado solo algunos para proceder a su análisis y posterior comparación. Generalmente, se han elegido métodos que son usados para la formulación de políticas de seguridad nacional y planeamiento de fuerzas (tales como los de Henry Bartlett, Richmond Lloyd, y el *Army War College* de Estados Unidos de América) y uno utilizado en el ámbito privado para optimizar el funcionamiento de una empresa tornándola más eficiente, de origen japonés (Hoshin Kanri).

EL MÉTODO DE DESARROLLO ESTRATÉGICO DE BARTLETT

En un estudio denominado *El Arte de la Estrategia y el Planeamiento de Fuerzas* de Henry Bartlett, Paul Holman y Timothy Simes apuntan a que los estrategas analicen un amplio número de variables para establecer los objetivos de seguridad nacional, así como las estrategias para alcanzarlos. Se trata de lograr un equilibrio entre las distintas variables económicas, políticas, históricas, sociales y culturales, que intervienen en el proceso de elaboración de una estrategia. Para ello, presentan un método y explican cómo emplearlo.

El método de Bartlett y otros son adecuados para definir estrategias de seguridad nacional y para adoptar decisiones de ese ámbito. Muestra la interacción entre lo que se consideran variables principales, y la forma en que interactúan, de manera que cuando una de ellas sufre alguna variación, afecta automáticamente al resto. El analista deberá resolver los posibles desequilibrios entre ellas y adoptar las medidas para reconsiderar ya sea el ambiente de seguridad, los fines, los medios y los riesgos.

En este método las variables son: el entorno de seguridad, los fines y objetivos, las estrategias o modos, los recursos, los medios, las herramientas y los riesgos. Una forma gráfica de ver la metodología de este método de planificación estratégica es el que se muestra en la Figura 1.

Se trata de una herramienta simple, pero práctica para el estudio de la estrategia y el planeamiento de fuerzas. Su principal ventaja es la simplicidad, lo que lo hace fácil de retener. Su objetivo es el análisis de las variables más importantes y finalmente, enfatiza la reiteración del proceso y su dinamismo, que lo hace recurrente en cada uno de sus pasos. Se parte de un análisis

En un estudio denominado *El Arte de la Estrategia y el Planeamiento de Fuerzas* de Henry Bartlett, Paul Holman y Timothy Simes apuntan a que los estrategas analicen un amplio número de variables para establecer los objetivos de seguridad nacional, así como las estrategias para alcanzarlos.

FIGURA 1: EL MÉTODO BARTLETT



Fuente: Ballesteros Miguel, En busca de una estrategia de Seguridad Nacional, p. 152.

lisis del entorno de seguridad y se establecen los objetivos o fines. Luego se estiman los instrumentos o medios para alcanzarlos, y se tienen en cuenta los riesgos asumidos por las limitaciones de recursos. Al final del proceso se alinean las variables, y si no son coherentes, se debe reconsiderar el entorno de seguridad, o fijar objetivos más cercanos, o acondicionar los medios, o asumir mayores riesgos. No se trabaja sobre el ámbito interno ya que es muy rígido y cambia muy lentamente. El método puede utilizarse para explorar las diferencias conceptuales en un grupo de trabajo, y de esa forma, facilitar la toma de decisiones sobre seguridad nacional.

El énfasis en esta aproximación estratégica es la interacción entre las variables clave y, que de este modo, representan un enfoque integral del desarrollo de estrategias y el planeamiento de capacidades, aunque solo sea de carácter indicativo para orientar las estrategias de nivel inferior. Al respecto, los autores citan varias aproximaciones según sea la variable que se priorice: los fines, los medios, los escenarios, las amenazas, las capacidades conjuntas, las competencias centrales o los recursos fiscales.

Cuando existe un desfase entre los fines que se proponen y los medios con los que se puede contar, aparece lo que Bart-

lett considera el riesgo para los intereses de seguridad nacional. En esta situación se plantean dos posibles soluciones: modificar los objetivos o asumir un cierto nivel de riesgo.

Evaluar el entorno de seguridad es una de las tareas más difíciles de los estrategas y planificadores de fuerzas. La seguridad puede cambiar significativamente y afectar rápidamente los objetivos nacionales en cualquier región geopolítica. Es necesario realizar una evaluación geopolítica continua del entorno de seguridad, y esta debe incluir una amplia variedad de consideraciones, como por ejemplo, los centros cambiantes de poder internacional, las tendencias dominantes, las incertidumbres críticas, el avance de la interdependencia económica, los

Las palabras estrategia, planificación y método son términos estrechamente relacionados entre sí, que facilitan el proceso de toma de decisiones para la consecución de un objetivo.

conflictos étnicos, los desafíos ecológicos y los avances tecnológicos.

La metodología de Bartlett también es aplicable a la política exterior en general, pues como indica Caldusch:

«La política exterior incluye la determinación de los fines u objetivos que aspira a alcanzar cada Estado, pero debe también incorporar la especificación y utilización de los medios más adecuados para el logro de sus objetivos. Si el país carece de una determinación de sus fines u objetivos, el Estado simplemente actuará en el contexto internacional reaccionando a los acontecimientos coyunturales, sin que pueda hablarse de una política exterior sino más bien de unas relaciones exteriores».

El método de Bartlett presenta un enfoque integral de la estrategia ya que está implícita la utilización de todos los instrumentos del Estado. Es un buen punto de partida para establecer el proceso general de elaboración de la estrategia de seguridad nacional, pero que debido a la alteración permanente de las variables claves, deberá ser de carácter iterativo mediante revisiones periódicas.

EL MÉTODO DE RICHMOND LLOYD

El *Naval War College* de Estados Unidos utiliza un método analítico para el desarrollo de una estrategia en el campo de la defensa que fue publicado en *Strategy and Force Planning Framework*, una colección de artículos de varios autores de prestigio.

En el primer artículo, Richmond Lloyd establece un marco conceptual para el

desarrollo y la planificación de estrategias y de fuerzas a partir de la evaluación de los factores esenciales. Un gráfico explicativo puede verse en la Figura 2.

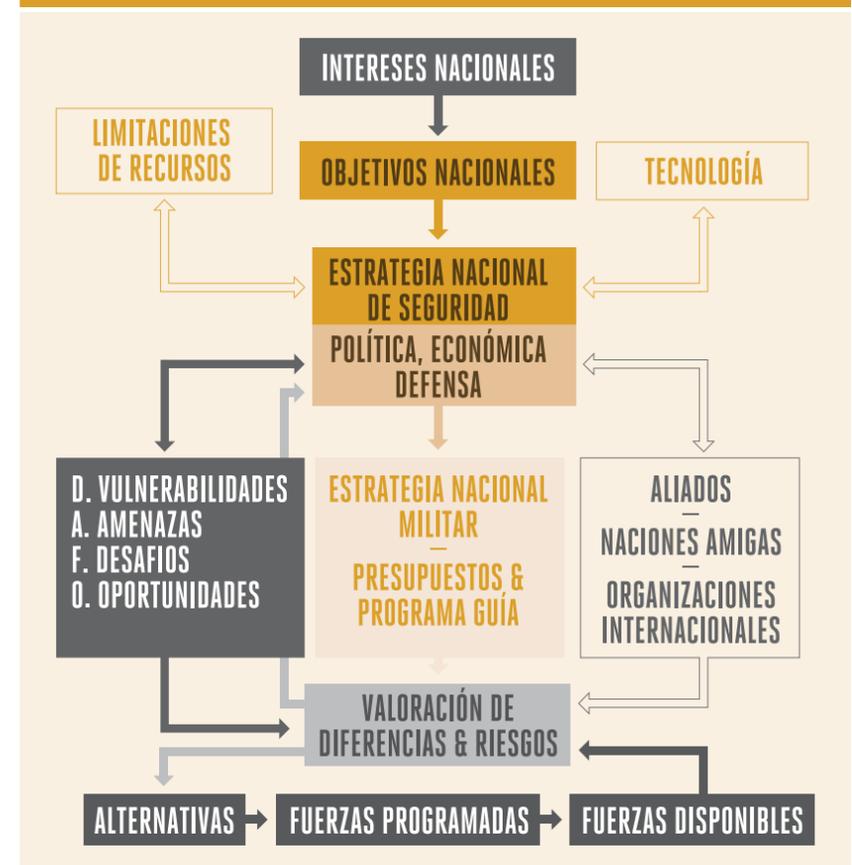
Este método comienza por señalar los intereses nacionales y objetivos para formular una estrategia de seguridad nacional que incluya todos los elementos del poder nacional. Continúa con una valoración más detallada de las estrategias alternativas: los factores más importantes, sus interconexiones y, finalmente, cómo se puede usar ese marco para evaluar la formulación de estrategias alternativas.

En 2005, Liotta y Lloyd actualizaron el método original de 1995; al cuadro que incluía a los aliados, a las naciones amigas y a las instituciones internacionales, añadieron a los actores no estatales; con ello ofrecían un enfoque sistemático a los analistas que podrían utilizar el método como guía para el desarrollo de estrategias y planificación de fuerzas.

La forma en que se presenta este método de planificación estratégica permite disponer de una herramienta para entender los conceptos fundamentales de la estrategia. Proporciona una aproximación para la decisión en el planeamiento de estrategias futuras y puede ser usado como una guía para desarrollar estrategias alternativas o una ayuda para evaluar estrategias. Para ello, en una primera fase define un marco en el que en primer lugar se analizan los intereses nacionales, que Lloyd clasifica en tres categorías: intereses vitales, nacionales importantes y otros intereses. A partir de ellos, el método trata de establecer los objetivos nacionales: políticos, económicos, sociales, de seguridad, tecnológicos y ambientales. De forma similar clasifica los objetivos en tres grupos principales según su propósito: reforzar la seguridad interior y exterior, promover el desarrollo e impulsar la democracia.

Luego de definir el marco, en el siguiente nivel la estrategia de seguridad nacional es entendida como el plan para alcanzar los objetivos nacionales a través de una combinación de medios políticos, económicos, de información e incluso los

FIGURA 2: MODELO LLOYD



Fuente: Ballesteros Miguel, En busca de una estrategia de Seguridad Nacional, p. 155.

medios psicológicos. Estas herramientas son los instrumentos básicos del poder nacional. La clave es la forma en la que una nación empleará todos estos instrumentos en forma coordinada para obtener los objetivos nacionales. Estas opciones estratégicas y los supuestos que se derivan de ellas proporcionan una guía y marcan límites a las decisiones de escalones inferiores. En la segunda fase se emplea un proceso de asesoramiento donde se establece la estructura de la fuerza, guías fiscales y de programación. También se determinan deficiencias y riesgos en la estructura actual. En este proceso, los planificadores de defensa deben considerar: ¿qué se debe hacer? (objetivos); ¿cómo se planea hacer? (estrategia); ¿con qué se enfrentan? (amenazas y retos); ¿quiénes se encuentran disponibles para hacerlo? (fuerzas); ¿cuáles son los

desajustes (riesgos) y la finalidad o propósito?; ¿por qué queremos hacer esto? (objetivos estratégicos, deseables e imprescindibles).

En este método se le da importancia a la formulación de objetivos. Para Liotta y Lloyd:

«Si faltan objetivos claros y una estrategia de seguridad nacional sólida y bien orientada, solo estaremos en condiciones de reaccionar en lugar de moldear los acontecimientos que afectan nuestros intereses. Salir del paso como se pueda no será suficiente».

Es preciso tener en cuenta que cuando se habla de estrategia se hace referencia a objetivos lejanos en el tiempo, lo que, en ocasiones, convierten a la estrategia en un instrumento poco practicado por los políticos, siempre empeñados en la

En 2005, Liotta y Lloyd actualizaron el método original de 1995; al cuadro que incluía a los aliados, a las naciones amigas y a las instituciones internacionales, añadieron los actores no estatales; con ello ofrecían un enfoque sistemático a los analistas que podrían utilizar el método como guía para el desarrollo de estrategias y planificación de fuerzas.

búsqueda de objetivos a corto plazo. Como dice Lloyd, «Después de todo, la estrategia no es políticamente ventajosa, es un instrumento de concentración de largo plazo que permite dar forma al entorno del futuro» El método de Lloyd es un instrumento de concentración de los componentes del poder nacional, es decir de integración de largo plazo. El planeamiento estratégico proporciona el marco donde integrar las acciones de los Estados relacionadas con el uso de todos los medios del potencial nacional para afrontar las amenazas contra los intereses de la nación y alcanzar los objetivos de seguridad que se enuncien. El político, en su toma de decisiones, debe tener en cuenta la necesidad de armonizar los objetivos, los medios disponibles para hacer lo posible y una estrategia creíble. Si se tienen en cuenta los medios, con frecuencia se requerirá Investigación y Desarrollo para lograr que los nuevos sistemas tengan una vida útil de 20 o 30 años.

El método analítico de Lloyd se puede considerar como una aplicación del método de Bartlett a casos más específicos que involucren la integración de todos los componentes del poder nacional.

EL MÉTODO DEL ARMY WAR COLLEGE

El método del *Army War College* se basa

en un enfoque integral de la seguridad nacional. La *Guía para la Política y Estrategia de Seguridad Nacional* publicada por el *Army War College* contiene en su apéndice I las *Directrices para la formulación de estrategia*. Se trata de un método basado en la idea de que:

«La estrategia es un arte y una gran creatividad. También es un tanto científica, en que sigue ciertos patrones que requieren una comprensión común de la terminología, la adhesión a ciertos principios, y disciplinas [...] estas directrices de formulación de estrategias no son fórmulas. La estrategia se desarrollará de acuerdo con las características particulares de la hora, el lugar, y personalidades involucradas. Sin embargo, estas directrices ofrecen un enfoque para estrategia y están destinadas a los estrategias que intentan alcanzar la coherencia, continuidad y consenso que los políticos buscan en el diseño, desarrollo y ejecución de la seguridad nacional y militar».

Según el Coronel Boone Bartholomews, la formulación de la estrategia se recoge en *Guide to National Security Policy and Strategy* de junio 2006, que fuera utilizada por el Departamento de Seguridad Nacional y Estrategia.

En el esquema gráfico que representa este método, se aprecia en su parte izquierda el esquema de los factores externos que conforman el entorno internacional, generalmente no controlable como son: el entorno mundial (fuerzas y tendencias), las alianzas y coaliciones, valores en competencia, globalización, condiciones económicas, las leyes internacionales, las organizaciones internacionales, los actores no estatales, las amenazas convencionales y transnacionales y las armas de destrucción masiva. En la parte derecha se indican todas las instituciones y organismos estadounidenses afectados: entorno nacional (fuerzas y tendencias), la administración, el Congreso, las condiciones económicas, el sistema de gobierno federal, los grupos de presión, el sistema judicial, los medios de comunicación, la opinión pública, el estilo presidencial y las condiciones sociales. En la parte central del esquema se representa el método propiamente dicho.

Como se observa en el gráfico de la Figura 3, en este método analítico, los intereses nacionales de seguridad se derivan de los intereses nacionales, que son más específicos. Los intereses nacionales de seguridad suelen ser los que más preocupan a la nación. Se describen para explicar el estado deseable en cada uno de ellos, de forma muy esquemática, por ejemplo: “acceso a recursos energéticos”. Estos intereses son clasificados inicialmente en tres grupos:

- Seguridad de la patria:** protección ante un ataque al territorio y pueblo de un Estado-Nación para asegurar la supervivencia de los valores fundamentales y del sistema político.
- Bienestar económico:** favorecer las condiciones mundiales que aseguran el bienestar económico de la nación.
- Fomento de valores:** establecimiento de la legitimidad internacional y la expansión de valores fundamentales de la nación como la democracia y el respeto a los derechos humanos.

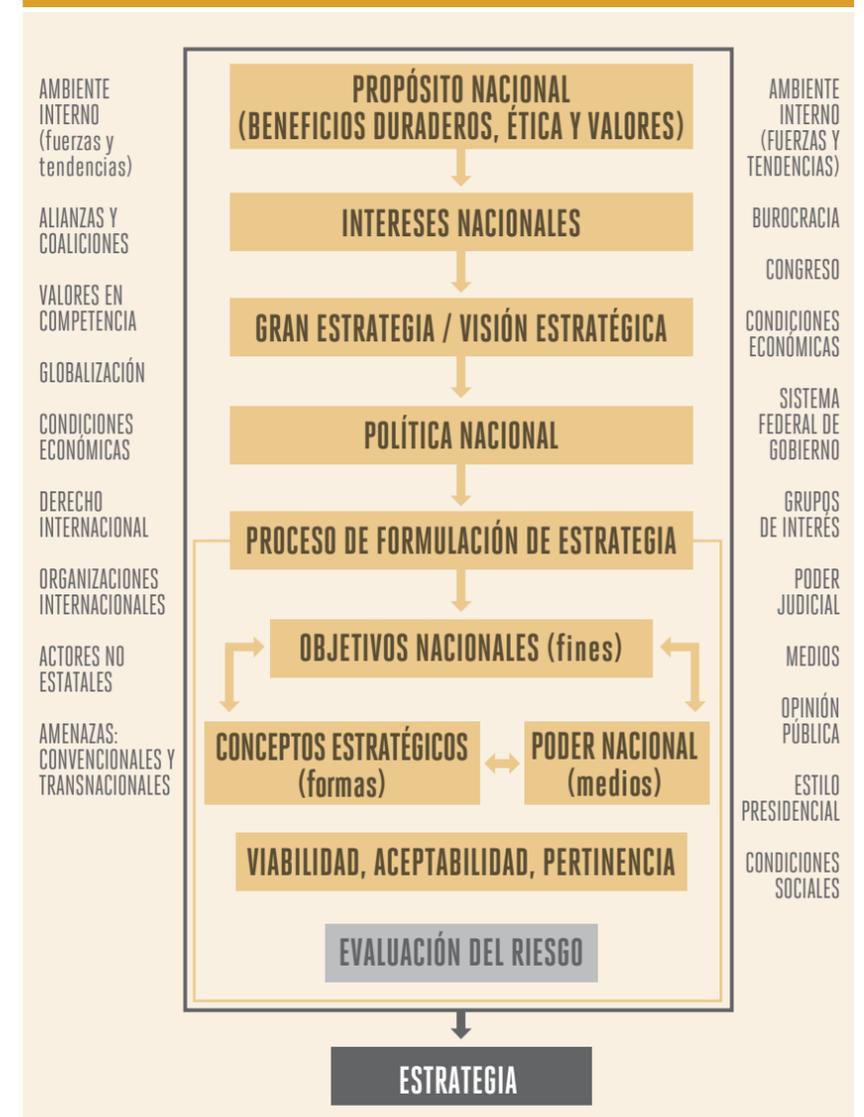
En una segunda clasificación, los intereses se priorizan para tener en cuenta

su criticidad, es decir, las consecuencias del fracaso en su protección, de acuerdo con las siguientes categorías:

- Intereses vitales:** aquellos que si resultaran dañados, producirían graves consecuencias para la nación.
- Intereses importantes:** aquellos que pueden afectar a intereses nacionales claves.
- Intereses periféricos:** los que en caso de no ser protegidos pueden causar daños, aunque sin afectar intereses nacionales claves.

Los Presidentes de la Nación suelen plasmar, en su programa electoral y en su discurso de investidura, la política nacional que pretenden llevar a cabo para proteger los intereses nacionales, que necesariamente deberán enmarcarse en el espíritu de la nación, que define, a grandes rasgos, el papel que cada país quiere jugar en el mundo y como lo quiere llevar a cabo. Para facilitar la definición y la implantación de las diferentes estrategias se establecen los objetivos o fines estratégicos. Los caminos u opciones que nos permitirían alcanzar esos objetivos son los modos o conceptos estratégicos, que requerirán recursos o capacidades para hacerlos posible. Este método aporta como punto de partida el “propósito nacional” basado en las creencias y valores que, aunque evolucione con el tiempo, lo hace lentamente. A continuación se establecen los “intereses nacionales” que permiten dibujar el escenario futuro deseable para el país. Es lo que conforma lo que se denomina “visión estratégica”. A partir de aquí el Presidente define la “política nacional”, que da paso al “proceso de formulación de una estrategia”, en la que siguiendo el método Bartlett, se definen los “objetivos nacionales” y se establecen los conceptos estratégicos que nos permitirán alcanzarlos, teniendo en cuenta los medios disponibles, es decir el “poder de la nación”. Las estrategias deben ser factibles, aceptables e idóneas. Al finalizar el proceso y antes de tomar la decisión, se realiza una evaluación de riesgos, lo que

FIGURA 3: GRÁFICO DEL MÉTODO DEL ARMY WAR COLLEGE



Fuente: Ballesteros Miguel, En busca de una estrategia de Seguridad Nacional, p. 170

implica no pocas dificultades. Todo este proceso nos permite llegar a la determinación de la estrategia más adecuada.

Los objetivos estratégicos se derivan de la relación de las oportunidades, retos y amenazas de los intereses nacionales. Los recursos siempre son limitados y condicionan el proceso. Si los recursos necesarios no están disponibles, hay que explorar otras opciones. Cuando hay un gran desequilibrio entre recursos posibles y objetivos planteados hay que reconsiderar la definición de estos

últimos. La coherencia entre objetivos, estrategias y medios es fundamental para que el proceso sea viable. Sin embargo, al tratarse de estrategias de larga duración, puede plantearse la generación de nuevos medios, aunque el riesgo de que los planes estratégicos se aparten de lo previsto siempre está presente. La definición de los objetivos estratégicos debe ser lo suficientemente concreta para poder ser útil, pero no tan limitada que restrinja excesivamente las opciones para alcanzarlos. En suma, las

Comodoro Juan Pablo Javier Serroels Carranza

Aviador Militar, especialidad Cazabombardero, Oficial de Estado Mayor, Licenciado en Sistemas Aéreos y Espaciales, realizó el Curso de Derecho Bélico y Derecho Internacional de los Conflictos Armados, Bachiller Nacional y Alférez de la Reserva. En la actualidad se desempeña como Jefe del cuerpo de cadetes del Liceo Aeronáutico Militar.

especificidades que el método del *Army War College* aporta es la distinción entre el entorno nacional y el internacional, que establece diversos elementos a considerar en cada uno de ellos, como es la clasificación de intereses en varias categorías, lo que facilita su priorización a la hora de establecer las estrategias necesarias. Además el método aporta una primera aproximación a las partes en que debe estructurarse el documento donde se recoge la estrategia de seguridad nacional.

EL MÉTODO HOSHIN KANRI

Esta metodología puede ser traducida de diversas maneras: “administración por políticas”, “planeación Hoshin”, “despliegue de políticas”, o de forma más completa: “despliegue de medios para alcanzar los objetivos”. Hoshin en japonés significa “metal brillante”; “brújula” o simplemente “señalar una



dirección”; mientras que Kanri significa “administración o control”, con lo cual se podría definir al método Hoshin Kanri como “brújula de gestión” o metodología para establecer la dirección estratégica de una organización. Se trata de una herramienta que integra consistentemente las actividades de todo el personal de la organización, de modo que puedan lograrse metas claves y reaccionar rápidamente ante cambios en el entorno. Esta disciplina parte de la idea de que en toda organización se enfrentan fuerzas que se orientan en di-

ferentes direcciones, para que surja el desafío de reorientarlas hacia un mismo objetivo. Este método fue difundido a través de las empresas japonesas a partir de los años 60 y pasó a ser uno de los principales componentes de la Administración Total de la Calidad (*TQM-Total Quality Management*).

Los principales objetivos del método Hoshin son:

- Integrar a todo el personal de una organización hacia los objetivos clave utilizando medios indirectos en vez de presión directa, para crear un sentimiento de necesidad y convencimiento.
- Integrar todas las tareas, ya sean rutinarias o de mejora, en función de los objetivos clave de la organización para coordinar todos los esfuerzos y recursos.
- Realignar eficazmente los objetivos y actividades en función de los cambios de entorno.

1. También conocido como Rueda de Deming PDCA, por sus siglas en inglés Plan- Do-Check-Act

la organización se dedique más tiempo a la innovación y creación y menos tiempo a las tareas rutinarias, mientras que a medida que uno desciende de nivel, esta relación se invierte.

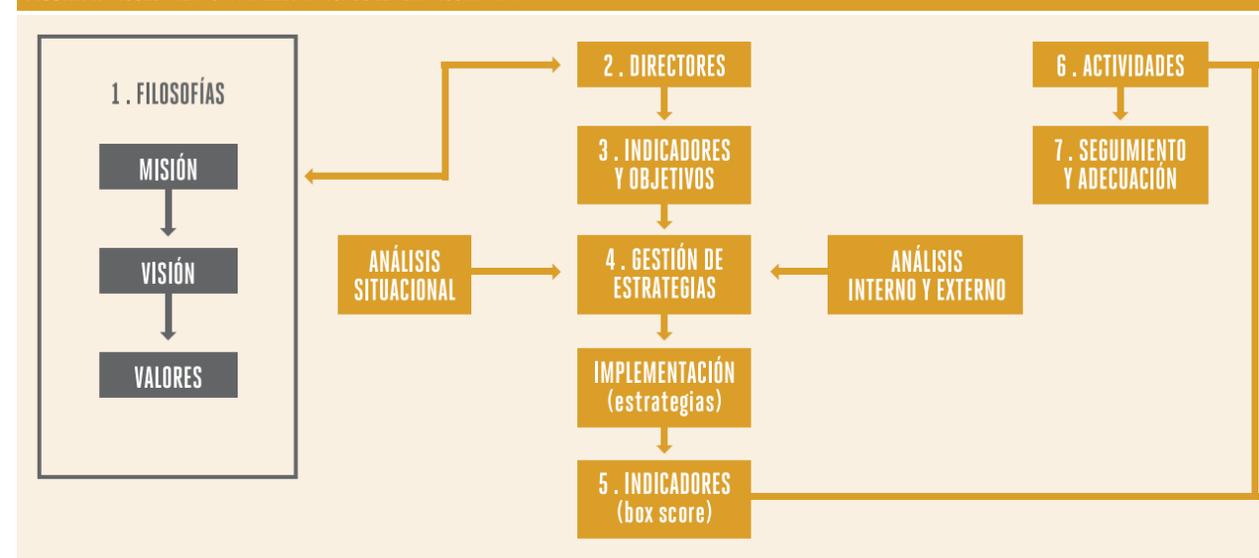
Fuertemente, el método involucra a la alta dirección y sería impensable su implementación sin un fuerte compromiso de esta. Se asienta sobre pilares (elementos) básicos que le permiten organizar y dirigir la totalidad de actividades de la organización, tales como:

- Enfoque basado en el Ciclo Deming¹ PHVA (Planificar, Hacer, Verificar, Actuar).
- Orientado a sistemas que deben ser mejorados para el logro de los objetivos estratégicos. Integrar la calidad total en la administración (TQM).
- Participación de todos los niveles y departamentos para el desarrollo y despliegue de los objetivos anuales y medios para conseguirlo.
- Basado fundamentalmente en hechos.
- Formulación de objetivos, planes y metas en cascada en toda la organización basada en modelos de mejora continua.
- Concentrarse en unos pocos objetivos críticos. Todos aquellos que no lo sean tendrán categoría de rutina y no se considerarán.

- Incorporar los indicadores financieros relacionándolos directamente con los resultados de los indicadores de procesos.
 - Valorar y reflejar la contribución de las personas al cumplimiento de objetivos individuales y colectivos.
 - La elaboración de objetivos debe basarse en el conocimiento del negocio y complementarse con herramientas de control de calidad y *benchmarking*.
 - Establecer un sistema de indicadores que nos permita valorar tanto el nivel de consecución de objetivos y medios como la efectividad de los mismos.
 - Implantar un método de revisión del sistema que permita la implementación de acciones correctivas, evaluación continua.
- Será responsabilidad del gerente ejecutivo de más alto nivel de la empresa revisar, de manera total, una vez al año, el proceso y sus resultados con la intención de generar una matriz FODA, herramienta que servirá para la planeación estratégica posterior.

El método Hoshin Kanri se basa en un sistema de información basado en un conjunto de documentos y de herramientas. El objetivo es implementar la efectividad del plan y mejorar sus resultados. Un esquema se muestra en la Figura 4.

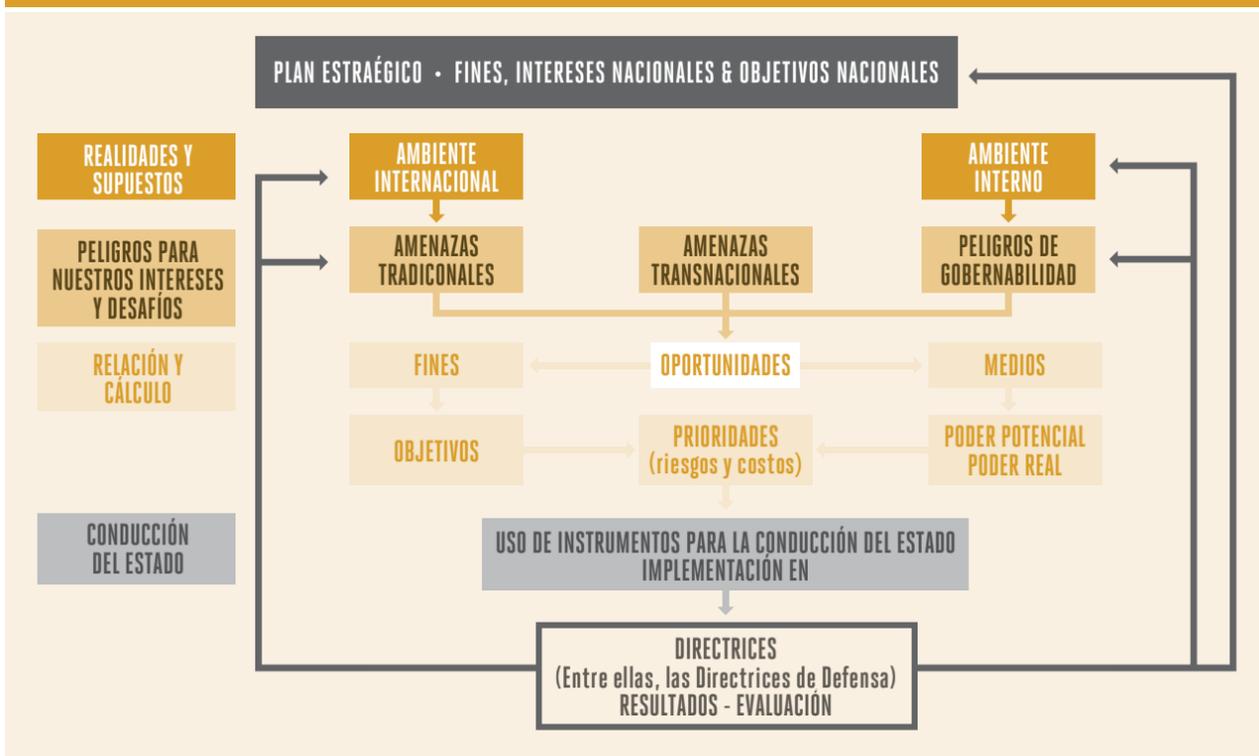
FIGURA 4: PROCEDIMIENTO PARA LLEVAR A CABO EL PLAN HOSHIN KANRI



Fuente: es.slideshare.net/jalkanstrada/edtrategia-hoshin-kanri

La mente humana permanentemente planifica estrategias para concretar una determinada acción, con la cual planifica estrategias que requieren de un método que oriente una forma ordenada de obrar o de pensar.

FIGURA 5: MODELO DE TERRY DEIBL



Fuente: de Vergara Evergisto, Estrategias, métodos y rutinas, P. 111.

La utilización de este método presenta las siguientes ventajas, destacadas entre otras como más importantes:

- a. Define y crea un sistema de planeación estratégica basado en la relación “necesidades versus expectativas” de los grupos de interés.
- b. Hace que todas las partes de la organización trabajen de manera conjunta buscando un fin común, de esta manera se consigue el alineamiento de la organización.
- c. La alineación vertical permite que las acciones que se desarrollen en busca

de los objetivos se realicen desde todas las unidades operativas de la organización, y que con ello consiguen que los diferentes niveles trabajen de manera coordinada. El horizontal permite una única visión, un único futuro.

- d. Utilizando como herramienta el principio de Pareto, la organización puede determinar los objetivos; la dirección debe focalizar los esfuerzos en lo que es realmente importante, para dejar en segundo plano lo rutinario.

La aplicación del método implica a toda la organización que genera un compromiso

en ellos para la consecución de los objetivos. La dirección, por su parte, comparte los objetivos estratégicos con todos sus colaboradores para implantar un sistema de responsabilidades en cascada que supone que cada persona de la organización participa (responsablemente) del alcance de los objetivos de ruptura.

También y principalmente, permite un liderazgo efectivo al conjugar la necesidad de la dirección de administrar con el aprovechamiento de las habilidades de los colaboradores. Este sistema de doble dirección supone que de arriba hacia abajo se aplican las ideas directivas, y de abajo hacia arriba se genera un flujo de creatividad constante.

OTROS MÉTODOS

Como se dijo al inicio de este artículo, existen otros métodos que en esencia siguen la misma metodología. Además de los que menciona el General Ballesteros en su Libro *En busca de una Estrategia de*

En síntesis, la estrategia no es políticamente ventajosa, es un instrumento de concentración de largo plazo que permite dar forma al entorno del futuro.



La política exterior incluye la determinación de los fines u objetivos que aspira a alcanzar cada Estado, pero debe también incorporar la especificación y utilización de los medios más adecuados para el logro de sus objetivos.

seguridad nacional, puede citarse al del profesor Terry Deibl, del *National War College* de EE.UU.

El método de Terry Deibl se asocia a la formulación de políticas de seguridad y de defensa y se divide en cinco niveles repetidos: los fines, los valores e intereses de un Estado; los supuestos

sobre el estado y su posición relativa en el mundo; los hechos que amenazan los intereses nacionales; los objetivos políticos y su relación con los medios y, por último, la decisión estratégica.

En la Figura 5 se puede observar un esquema graficado sobre el modelo del profesor Terry Deibl.

CUADRO COMPARATIVO DE LOS MÉTODOS SELECCIONADOS

A los efectos de poder comparar los métodos expuestos anteriormente, se han tomado como patrones de comparación los objetivos que persiguen, qué elementos intervienen en su desarrollo y qué ventajas presentan a los estrategas o planificadores que los empleen.

METODO	OBJETIVOS	ELEMENTOS	VENTAJAS
BARLETT	<ul style="list-style-type: none"> > Análisis de las variables más importantes. > Enfatizar la reiteración del proceso y su dinamismo. > Determinar estrategias de seguridad nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> > El entorno de seguridad. > Recursos limitados. > Fines y objetivos. > Medios y herramientas. > Estrategia. > Riesgos 	<ul style="list-style-type: none"> > Su simplicidad, fácil de memorizar. > Presenta un enfoque integral de la estrategia ya que está implícita la utilización de todos los instrumentos del Estado.
LLOYD NAVAL WAR COLLEGE	<p>Los clasifica en tres grupos principales según su propósito:</p> <ul style="list-style-type: none"> > Reforzar la seguridad interior y exterior. > Promover el desarrollo. > Impulsar la democracia. 	<p>En primer lugar se analizan los intereses nacionales y los clasifica en tres:</p> <ul style="list-style-type: none"> > intereses vitales. > Intereses nacionales importantes. > otros intereses. <p>Trata de establecer los objetivos nacionales: políticos, económicos, sociales, de seguridad, tecnológicos, etc.</p> <p>En la segunda fase se emplea un proceso de asesoramiento donde se establece la estructura de la fuerza, guías fiscales y de programación.</p> <p>También se determinan deficiencias y riesgos en la estructura actual.</p>	<ul style="list-style-type: none"> > Presenta estrategias de alternativa valorándolas en función de la influencia a las variables más importantes. > Plantea un enfoque sistémico del entorno externo al incorporar actores no estatales.

Continúa en la página siguiente >>

METODO	OBJETIVOS	ELEMENTOS	VENTAJAS
ARMY WAR COLLEGE	<p>Estos intereses son clasificados en tres grupos:</p> <ul style="list-style-type: none"> › Seguridad de la patria: protección ante un ataque al territorio y pueblo de un Estado-nación para asegurar la supervivencia de los valores fundamentales y del sistema político. › Bienestar económico: favorecer las condiciones mundiales que aseguran el bienestar económico de la nación. › Fomento de valores: establecimiento de la legitimidad internacional y la expansión de valores fundamentales de la nación como la democracia y el respeto a los derechos humanos. <p>En una 2ª clasificación, los intereses se priorizan para tener en cuenta su criticidad, es decir, las consecuencias del fracaso en su protección, de acuerdo a estas categorías:</p> <ul style="list-style-type: none"> › Intereses vitales: aquellos que si resultaran dañados, producirían graves consecuencias para la nación. › Intereses importantes: aquellos que pueden afectar a intereses nacionales claves. › Intereses periféricos: los que en caso de no ser protegidos pueden causar daños, aunque sin afectar intereses nacionales claves. 	<p>Todos los elementos que conforman el Poder Nacional, confrontados con aquellos elementos internacionales que los influyen y condicionan.</p>	<ul style="list-style-type: none"> › Distingue entre el entorno nacional y el internacional y establece diversos elementos a considerar en cada uno de ellos, como la clasificación de intereses en varias categorías, lo que facilita su priorización. › Aporta una primera aproximación a las partes en que debe estructurarse el documento donde se recoge la estrategia de seguridad nacional.

En la interpretación de esta comparación, no se debe perder de vista que unos métodos apuntan a la seguridad nacional y otros apuntan a la gerencia empresarial efectiva.

CONCLUSIONES

La cantidad y variedad de métodos de planificación es abundante, pero en definitiva son caminos, procedimientos de ordenamiento secuencial para desarrollar estrategias, no solo para Seguridad Nacional o para Defensa. Los hay para la educación, para la cultura, para las finanzas, o para cualquier proyecto que se vaya a llevar adelante. El método solo asiste al pensamiento humano. Indica un camino, un orden a seguir para no

cometer errores y contemplar la mayor cantidad de variables posibles, pero no asegura el éxito.

Si se busca una diferencia entre ellos, se los podría separar en dos grandes

grupos: los que asisten a la conducción del Estado y los que buscan renta en producir bienes y servicios. La diferencia sustancial entre ellos es que los valores e intereses son diferentes y, por lo

La definición de los objetivos estratégicos debe ser lo suficientemente concreta para poder ser útil, pero no tan limitada que restrinja excesivamente las opciones para alcanzarlos.

METODO	OBJETIVOS	ELEMENTOS	VENTAJAS
HOSHIN KANRI	<ul style="list-style-type: none"> › Integrar a todo el personal de una organización hacia los objetivos. › Integrar todas las tareas en función de los objetivos clave de la organización coordinando todos los esfuerzos y recursos. › Realignar eficazmente los objetivos y actividades en función de los cambios de entorno. 	<ul style="list-style-type: none"> › Enfoque basado en el Ciclo Deming PHVA (Planificación, Hacer, Verificar, Actuar). › Orientado a sistemas que deben ser mejorados para el logro de los objetivos estratégicos. › Integrar la calidad total en la administración (TQM). › Participación de todos los niveles y departamentos para el desarrollo y despliegue de los objetivos anuales y medios para conseguirlo. › Basado fundamentalmente en hechos. › Formulación de objetivos, planes y metas en cascada en toda la organización. › Concentrarse en unos pocos objetivos críticos. › Relacionar indicadores financieros con indicadores de procesos. › Valorar y reflejar la contribución de las personas al cumplimiento de objetivos individuales y colectivos. › La elaboración de objetivos basada en el conocimiento del negocio y complementada con herramientas de control de calidad y benchmarking. › Establecer un sistema de indicadores que permita valorar el nivel de consecución de objetivos y medios y su efectividad. › Implantar un método de revisión del sistema de evaluación continua. 	<ul style="list-style-type: none"> › Define y crea un sistema de planeación estratégica basado en la relación necesidades vs. expectativas de los grupos de interés. › Hace que todas las partes de la organización trabajen de manera conjunta buscando un fin común, de esta manera se consigue el alineamiento de la organización. › La alineación vertical permite que las acciones que se desarrollen en busca de los objetivos se realicen desde todas las unidades operativas de la organización, consiguiendo con ello que los diferentes niveles trabajen de manera coordinada. El horizontal permite una única visión un único futuro. › Utilizando como herramienta el principio de Pareto la organización puede determinar los objetivos, la dirección focaliza los esfuerzos en lo que es realmente importante, dejando en segundo plano lo rutinario.

tanto, el resultado de la eficiencia también será diferente.

En virtud de esto, puede citarse *Estrategia, métodos y rutinas*, en el que su autor, de Vergara, desarrolla un capítulo al respecto cuya enseñanza más valiosa expresa: “*La estrategia no admite recetas. Las rutinas existen, pero en los niveles inferiores de la conducción. Al pasar de la táctica a la estrategia, se pasa de la total certidumbre a la total incertidumbre. Es por eso que en estrategia los métodos de razonamiento no pueden ser rutinarios.*”

La estrategia requiere de la más alta creatividad, la cual se basa en su experiencia y en la capacidad de los estrategas para aprender, anticipar y adaptarse

al progreso de los hechos. Los conflictos ocurren en el futuro y no en el pasado, por ende todo es nuevo, por lo tanto no admiten soluciones elaboradas con recetas de antemano. La estrategia tiene poco de ciencia porque estando involucrada la naturaleza humana impredecible, hay pocas reglas que se puedan aplicar. En cuanto a la parte artística de la estrategia, se trata de un arte muy particular: se ejerce sobre cosas que reaccionan y en forma diferente ante el mismo estímulo.

Existe una interdependencia necesaria en la existencia de estrategias y la incertidumbre. Con el método se trata de reducir los errores al observar la mayor cantidad de variables que intervienen en un determinado momento en un

escenario. De esa manera se reduce tal incertidumbre y se determinan los riesgos que se están dispuestos a asumir. Por eso si se observan los métodos, tanto los presentados aquí como los que no fueron analizados en beneficio de la brevedad, llegaremos a la conclusión de que son similares. Algunos calan más profundo, otros menos profundo, pero en definitiva son muy parecidos, persiguen las mismas metas, siguen caminos secuenciales naturales y valoran los mismos condicionamientos y variables.

La habilidad del estratega consistirá en saber adaptarse a los resultados y adecuar los pasos siguientes de la estrategia inicial, para poder continuar el proceso con los resultados obtenidos. ■



ESTANCADOS EN LA GUERRA FRÍA

El concepto de la agresión

**“El agresor es siempre un amante de la paz
(como Bonaparte siempre invocaba); siempre preferiría
tomar nuestro país sin oposición”.**

Carl von Clausewitz

PALABRAS CLAVE: AGRESIÓN / DERECHO INTERNACIONAL / CONSEJO DE SEGURIDAD / NACIONES UNIDAS

Por Luis Mariano Giorgi

El derecho a la guerra que adoptaban internacionalmente, fue limitado a partir del fin de la Primera Guerra Mundial por el Pacto de la Sociedad de las Naciones (Artículos 12, 13 y 15). Esta limitación se prohibió a partir de la firma del Pacto de París (Pacto Briand-Kellogg) que en su artículo 1º establecía que: “las altas partes contratantes declaran solemnemente, en nombre de sus pueblos respectivos, que condenan el recurso a la guerra para la resolución de los desacuerdos internacionales, y que renuncian a ella, en tanto que instrumento de política nacional, en sus relaciones recíprocas”¹. Y definitivamente, desde el 24 de octubre de 1945, cuando entró en vigor la carta de las Naciones Unidas, de manera que: “los miembros de la organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas”².

Casi desde el nacimiento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se planteó la importancia de establecer una definición de agresión y su significado. La Resolución 378 (V), aprobada el 17 de noviembre de 1950, fue titulada como *Deberes de los Estados en caso de ruptura de hostilidades*³, que marcó un primer intento de origen en la propuesta de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviética (URSS). También, fue remitida a la Comisión de Derecho Internacional para su estudio. A esta iniciativa la siguieron otras como la Resolución 688 (VII) del

20 de diciembre de 1952 denominada *Cuestión de la definición de la agresión*⁴, la Resolución 895 (IX) del 4 de diciembre de 1954⁵ y la Resolución 1181 (XII) del 29 de noviembre de 1957⁶, y todas resultaron infructuosas. Por último, la Resolución 2330 (XXII) del 18 de diciembre de 1967 denominada *Necesidad de acelerar la elaboración de una definición de la agresión en vista de la actual situación internacional*⁷ inició un proceso de arduos debates cuyo objetivo era alcanzar una definición sobre el tema.

Los enumerados intentos fallidos se dieron en un contexto de Guerra Fría, marco rígido que hizo muy difícil alcanzar una definición de agresión consensuada. Una definición que era percibida por ambas superpotencias como restrictiva de su libertad de acción para hacerse de ventajas en un enfrentamiento que abarcó todos los campos, incluido el del derecho inter-

1. Recuperada de <http://www.historiasiglo20.org/TEXT/pactobriand-kellogg.htm>

2. Carta de las Naciones Unidas Art. 2 Párrafo 4.

3. Recuperada de <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NRO/063/42/IMG/NRO06342.pdf?OpenElement> consultada el 12 de abril de 2012.

4. Recuperada de <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NRO/083/04/IMG/NRO08304.pdf?OpenElement> consultada el 12 de abril de 2012.

5. Recuperada de <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NRO/093/33/IMG/NRO09333.pdf?OpenElement> consultada el 12 de abril de 2012.

6. Recuperada de <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NRO/121/72/IMG/NRO12172.pdf?OpenElement> consultada el 12 de abril de 2012.

7. Recuperada de <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NRO/240/07/IMG/NRO24007.pdf?OpenElement> consultada el 12 de abril de 2012.

nacional. Durante ese extenso período, se sucedieron guerras y conflictos tales como la guerra de Corea, la crisis de Suez, la revolución húngara, la revolución cubana, la crisis de Berlín, la crisis de los misiles cubanos, la guerra de Vietnam, la guerra de los seis días, la primavera de Praga y otras realidades que presionaban para que la Comisión de Derecho Internacional lograra resultados concretos.

Al explicar el aporte realizado por la Organización de las Naciones Unidas al tema de la definición de la agresión, Marqués Rueda⁸ explica que el debate giró en torno a cuatro posturas principales. La primera, eran aquellas que buscaban una definición casuística para que enumerara todos y cada uno de los posibles actos de agresión. La segunda, las que sostenían que era más conveniente una definición general y abstracta para englobar las nuevas modalidades de agresión. La tercera, aquellos de posición ecléctica que creían que era mejor combinar las dos posturas anteriores y terminar con una fórmula que permitiera la inclusión de las agresiones no previstas. Por último, una cuarta postura que consideraba que lo mejor sería no tener definición alguna de agresión, sino un órgano adecuado e internacional que se encargara en cada situación de determinar si existía o no.

Finalmente, el 14 de diciembre de 1973 prevaleció una posición ecléctica para permitir que se adoptara por consenso la definición de agresión en la Resolución 3314 (XXIX)⁹ denominada “Definición de la agresión”. Esta Resolución se destacó por ser un punto culminante de un proceso de 24 años de negociación y fue el resultado de concesiones otorgadas y compromisos contraídos en el período de distensión imperante, que brindó el espacio necesario a la política y estrategia de las potencias para que permitieran alcanzar un “equilibrio transaccional”¹⁰ que pudiera destrabar el asunto y arribar un resultado posible aunque no ideal.

ALCANCES DE LA DEFINICIÓN DE AGRESIÓN EN LA GUERRA FRÍA

La Resolución 3314 en el artículo 4 define lo siguiente: “señala a la atención del Consejo de Seguridad la definición de la agresión

que se consigna más abajo y recomienda que, cuando proceda, tenga en cuenta esa definición como orientación para determinar, de conformidad con la Carta, la existencia de un acto de agresión”¹¹. Una vez aprobada en el seno de la Asamblea General, esta resolución fue girada al Consejo de Seguridad (CS) para que este, en virtud de la potestad otorgada por el artículo 39 de la carta, la utilizara como referencia para evaluar si una situación internacional deba o no ser catalogada como agresión.

Es importante destacar que, a tenor del artículo 10 de la carta de las Naciones Unidas, las funciones de la Asamblea General son, entre otras, la de realizar recomendaciones. Por ende la Resolución 3314 tiene esa característica que carece de fuerza vinculante como tal. El Consejo de Seguridad es el único organismo que establece, de acuerdo al Art. 39 de la carta de las Naciones Unidas, si una situación internacional es considerada o no una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión. El Consejo para cumplir con su “responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacional”¹², “procederá de acuerdo con los propósitos y principios de las Naciones Unidas”¹³. Lo mencionado implica que la enumeración de los actos que se considerarán agresión mencionados en el artículo 3 del Anexo 1 de la resolución 3314 serán tomados como un elemento más de juicio, entre otros, a la hora de considerar si una situación internacional es considerada agresión. Esta realidad ha sido reflejada en el artículo 4 del Anexo 1 de la Resolución 3314¹⁴ al manifestarse que “la enumeración de los actos mencionados anteriormente no es exhaustiva y el Consejo de Seguridad podrá determinar qué otros actos constituyen agresión, con arreglo a las disposiciones de la Carta”¹⁵.

La Resolución 3314 definió la agresión en el artículo 1 del Anexo 1 de la siguiente manera: “La agresión es el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la carta de las Naciones Unidas, tal como se enuncia en la presente definición”. Ese artículo refiere solamente al uso de la fuerza armada como forma de agresión, alcance que deja de lado a las otras dos formas de alterar la paz mencionada en el artículo 39 de la carta de las Naciones Unidas; la amenaza a la paz y el quebrantamiento de la paz. La definición así presentada pareciera restrictiva en su alcance al hacer mención al uso de la fuerza, a la agresión directa y a actores estatales exclusivamente.

La prohibición a la amenaza de la fuerza es un principio rector de la ONU consignado en el Art. 2 Inc. 4 de la carta de las Naciones Unidas y por tanto debiera haber sido considerada en la definición de agresión consensuada. La omisión en la definición refleja, una vez más, la circunstancia histórica que permitió el acuerdo político para alcanzar la tan esperada definición.

No obstante, 27 años antes, en otros foros se tuvo en cuenta el tema de la agresión indirecta. El artículo 28 de la carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) menciona a la agresión en términos genéricos: “toda agresión de un Estado



contra la integridad o la inviolabilidad del territorio o contra la soberanía o la independencia política de un Estado americano, será considerada como un acto de agresión contra los demás Estados americanos”¹⁶, y así la OEA concibe a la agresión con una visión más general que incluye tanto a la directa como la indirecta. El artículo 6 del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) brinda otro ejemplo de esto al mencionar a la “agresión que no sea ataque armado”¹⁷. Cabe destacar que el tema de la agresión indirecta de tipo económica fue de manera amplia abordado por las delegaciones durante los debates previos a la adopción de la Resolución 3314.

El asunto de los actores no estatales en la forma de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios, mencionado en el párrafo G del artículo 3 del Anexo 1, refleja una realidad que

queda limitada al iniciarse y cerrarse en el mismo Estado que desconoce la existencia de entidades que actúan por fuera del Estado y que pueden constituirse en amenazas o actuar empleando la fuerza.

Lo expresado por el Embajador Belaúnde Moreyra es muy válido en su aplicabilidad a la definición consensuada: “si la discusión doctrinaria no fructifica normativamente en épocas de crisis, en tiempos de paz puede servir para normar el presente, pero los parámetros consecuentes pueden no ser garantía para prevenir las crisis del futuro si aquellos son demasiado estrictos o restringidos”¹⁸.

CAMBIOS DE ESCENARIO Y EVOLUCIÓN SOBRE EL CONCEPTO DE SEGURIDAD

La firma del Tratado de Belovezh, el 8 de diciembre de 1991, por

Casi desde el nacimiento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se planteó la importancia de establecer una definición de agresión y su significado.

8. Recuperada de <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoInternacional/9/art/art11.pdf> Pág. 343. consultada el 02 de mayo de 2012.
9. Recuperada de <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NRO/743/93/IMG/NRO74393.pdf?OpenElement> Consultada el 4 de mayo de 2012.
10. Recuperada de *Twenty-ninth Session of the General Assembly, Sixth Committee, 1477th meeting, 15 October 1974: Report of the Special Committee on the Question of Defining Aggression (A/3619 and Corr. 1) Declaración Sr. Petrella* http://untreaty.un.org/cod/avl/ha/da/da_audio.html Consultada el 6 de mayo de 2012.
11. Resolución 3314 art. 4.
12. Art. 24 Inc. 1 Carta de las Naciones Unidas.
13. Art. 24 Inc. 2 de la Carta de las Naciones Unidas.
14. A. La invasión o el ataque por las fuerzas armadas de un Estado del territorio de otro Estado, o toda ocupación militar, aun temporal, que resulte de dicha invasión o ataque, o toda anexión, mediante el uso de la fuerza, del territorio de otro Estado o de parte de él.
B. El bombardeo, por la fuerza armadas de un Estado, del territorio de otro Estado, o el empleo de cualesquiera armas por un Estado contra el territorio de otro Estado;
C. El bloqueo de los puertos o de las costas de un Estado por las fuerzas armadas de otro Estado.

D. El ataque por las fuerzas armadas de un Estado contra las fuerzas armadas terrestres, navales o aéreas de otro Estado, o contra su flota mercante o aérea.
E. La utilización de fuerzas armadas de un Estado, que se encuentran en el territorio de otro Estado con el acuerdo del Estado receptor, en violación de las condiciones establecidas en el acuerdo o toda prolongación de su presencia en dicho territorio después de terminado el acuerdo;
F. La acción de un Estado que permite que su territorio, que ha puesto a disposición de otro estado, sea utilizado por es otro Estado para perpetrar un acto de agresión contra un tercer Estado.
G. El envío por un Estado, o en su nombre, de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios que lleven a cabo actos de fuerza armada contra otro Estado de tal gravedad que sean equiparables a los actos antes enumerados, o su sustancial participación en dichos hechos.
15. Artículo 4 - Anexo 1 de la Resolución 3314.
16. Recuperada de http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos.htm#ch6 Consultada el 23 de mayo de 2012.
17. Recuperada de <http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/b-29.html> Consultada en 26 de mayo de 2012.
18. Recuperada de http://www.contexto.org/pdfs/comentarios_comentarios_bm.pdf Consultada el 30 de mayo de 2012.

los presidentes de Rusia, Ucrania y Bielorrusia disolvieron la URSS y como consecuencia, la Guerra Fría finalizó abruptamente. Aunque *“el paraíso prometido profetizado al dársele por concluida no se concretó; en su lugar se liberaron tensiones latentes enmascaradas en el enfrentamiento Este-Oeste que provocaron enfrentamientos de distinto tipo”*¹⁹. Los conflictos que surgieron modificaron progresiva y profundamente el concepto de seguridad imperante, mutación que resultó del incremento de los conflictos intraestatales que, lenta pero definitivamente, superaron a los interestatales.

En el año 1994 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicó el “Informe sobre Desarrollo Humano 1994: Un programa para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social” donde desarrolla por primera vez el concepto de la Seguridad Humana el cual está implícito en la siguiente expresión publicada en el capítulo “Perspectiva Principal” de la publicación *“La batalla de la paz debe librarse en dos frentes. El primero es el frente de la seguridad, en que la victoria significa libertad respecto del miedo. El segundo es el frente económico y social, en que la victoria significa libertad respecto de la miseria. Sólo la victoria en ambos frentes puede asegurar al mundo una paz duradera... Ninguna de las disposiciones que puedan incorporarse en la Carta posibilitará que el Consejo de Seguridad garantice que el mundo esté libre de guerras, si los hombres y las mujeres carecen de seguridad en sus hogares y sus empleos”*²⁰. Este nuevo concepto se filtró lentamente en el escenario internacional provocando un cambio en el paradigma de la seguridad existente durante la Guerra Fría.

En ese contexto de cambio de paradigma, se produjeron los atentados del 11 de septiembre de 2001, actos terroristas que

Luis Mariano Giorgi

Luis Mariano Giorgi. Capitán de Navío de Infantería de Marina, Oficial de Estado Mayor. Licenciado en Sistemas Navales de Infantería de Marina por el Instituto Universitario Naval. Magister en Estrategia Militar por la Universidad de la Defensa. Actualmente cumple funciones como Director de la Escuela de Suboficiales de la Armada.

generaron la enérgica reacción del CS que, a través de la Resolución 1368 (2001), expresó *“esos actos, al igual que cualquier acto de terrorismo internacional, constituyen una amenaza para la paz y la seguridad internacionales”*²¹. La ONU a través de su Órgano Ejecutivo reafirmó enfáticamente lo señalado en la Resolución 1269 (1999) donde se *“Condena inequívocamente todos los actos, métodos y prácticas terroristas por considerarlos criminales e injustificables, independientemente de su motivación y dondequiera y por quienquiera que sean cometidos, en todas sus formas y manifestaciones, en particular los que puedan representar una amenaza para la paz y la seguridad internacionales; convalida al terrorismo como una amenaza para la paz y la seguridad internacional”*²². La Resolución del CS 1373 (2001) profundizó esto y dejó explícitas otras actividades que pueden constituirse en amenaza para la paz y la seguridad internacional al declarar en el punto 4 que *“Observa con preocupación la estrecha conexión que existe entre el terrorismo internacional y la delincuencia organizada transnacional, las drogas ilícitas, el blanqueo de dinero, el tráfico ilícito de armas y la circulación ilícita de materiales nucleares, químicos, biológicos y otros mate-*

*riales potencialmente letales, y a ese respecto pone de relieve la necesidad de promover la coordinación de las iniciativas en los planos nacional, subregional, regional e internacional, para reforzar la respuesta internacional a este grave problema y a esta gran amenaza a la seguridad internacional”*²³. Como podemos observar, el terrorismo era visto por el CS en 1999 como una potencial amenaza a la seguridad internacional aunque de una menor peligrosidad que otras; los atentados del 11 de septiembre de 2001 lo catapultaron a la máxima categoría en el listado de amenazas existentes.

El Trigésimo Segundo Período Ordinario de Sesiones de la Organización de Estados Americanos (OEA) realizado en la ciudad de Bridgetown, Barbados el 4 de junio de 2002 produjo la Declaración de Bridgetown: Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica (AG/DEC. 27 XXXII-O/02) en la cual se declaró que *“la seguridad en el Hemisferio abarca aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales”*. Esta declaración hace mención también a *“nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos multidimensionales a la seguridad hemisférica”*.

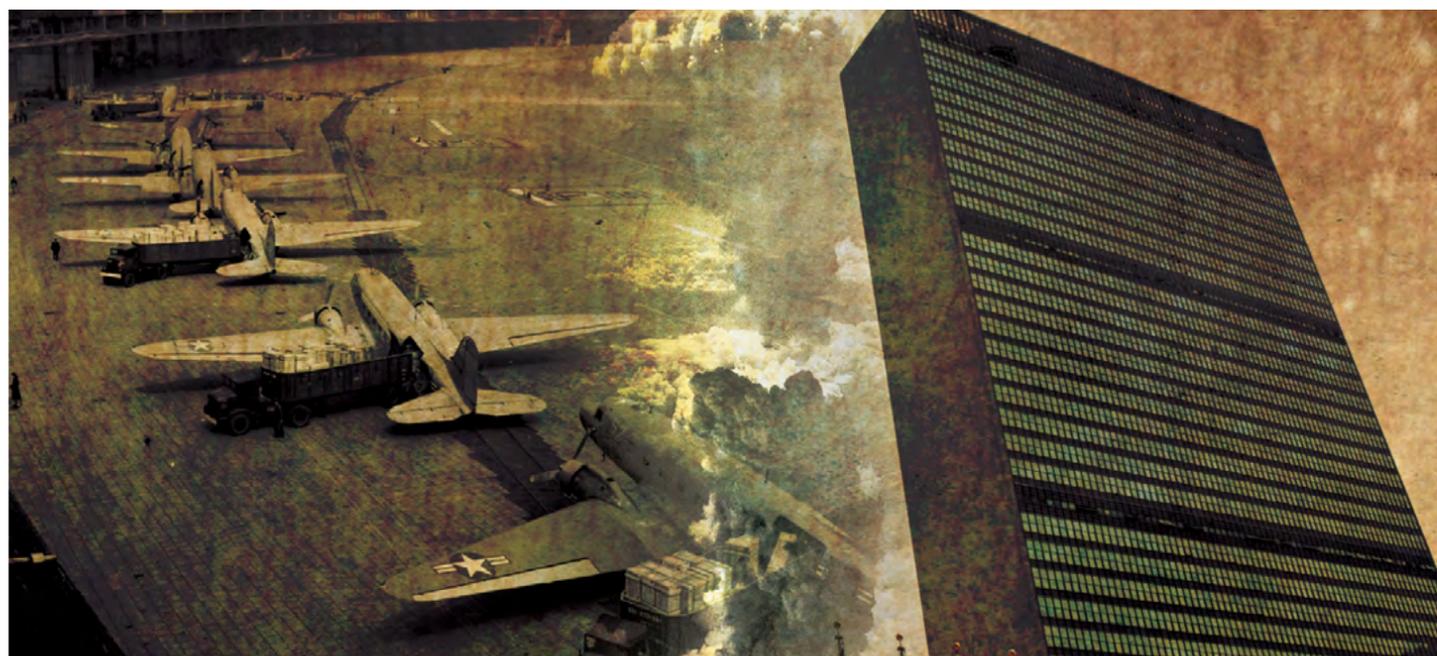
La Declaración sobre Seguridad en las Américas, resultado de la Conferencia Especial sobre Seguridad, aprobada en la tercera sesión plenaria, celebrada en la Ciudad de México, el 28 de octubre de 2003 mencionó en el punto “m” las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa, a saber: *“el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos; la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la*

El Consejo de Seguridad es el único organismo que establece, si una situación internacional es considerada o no una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión

*democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados; los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente; la trata de personas; los ataques a la seguridad cibernética; la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas”*²⁴.

Lo hasta aquí descrito nos habla de un proceso de cambio de paradigma gradual que se inició a partir de 1994 con la aparición del Informe sobre la Seguridad Humana del PNUD. Este documento amplió con nuevos aportes académicos, el concepto de la seguridad clásica donde la única amenaza considerada era el empleo de la fuerza militar estatal a otro más rico y abarcativo que incorporó nuevas amenazas surgidas de la realidad de la posguerra fría. Hoy las nuevas amenazas no solamente provienen de estados sino también de condiciones, entidades no estatales, organizaciones, grupos y aún personas que pueden afectar a la población, los recursos o las instituciones de un Estado.

Los conceptos presentados por el PNUD, la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA y el CS han sido incorporados, para tener un ejemplo, por la publicación *FM 3-0 Operations*²⁵ al



La batalla de la paz debe librarse en dos frentes. El primero es el frente de la seguridad, en que la victoria significa libertad respecto del miedo. El segundo es el frente económico y social, en que la victoria significa libertad respecto de la miseria.

19. Recuperada de http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/IRI%20COMPLETO%20-%20Publicaciones-V05/Publicaciones/cd%20V%20congreso/ponencias/0%20Giorgi-Compa%Flas%20Militares%20Privadas.pdf Página 3. Consultada el 30 de mayo de 2012.
20. Recuperado de http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_es_resumen.pdf Página 3 y 4, consultada el 27 de mayo de 2012.
21. Resolución 1368 (2001).
22. Resolución 1269 (1999) pto. 1.
23. Resolución 1373 (2001) pto. 4.
24. Recuperado de <http://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf> Punto m. Consultada el 02 de junio de 2012.
25. FM 3-0, Headquarters Department of the Army Washington, DC, 27 February 2008 Página 1-4.



clasificar las amenazas; las que identifica como tradicionales, a las representadas por el empleo de la fuerza militar convencional por los estados; irregulares, que se manifiestan por el uso de métodos no convencionales asimétricos; y catastróficas, que involucran a las armas de destrucción masiva y disruptivas, que consideran el empleo de tecnología para compensar debilidades o explotar capacidades.

La Comisión de Derecho Internacional de la ONU no ha generado iniciativa alguna con el propósito de actualizar la definición de la agresión en virtud de los cambios operados en el concepto de seguridad, aunque la definición ha cobrado importancia durante el tratamiento del crimen de agresión en referencia a la Corte Penal Internacional.

CONCLUSIONES

Como hemos visto hasta aquí la definición de agresión tal cual ha sido definida por la Resolución AG 3314 ha sido el resultado de un consenso, sólo posible en el período de distensión de la Guerra Fría. El acuerdo político entre los Estados Unidos y la URSS sentaron las bases para que se avanzara y se definiera el proceso iniciado 24 años antes.

La definición generada en el ámbito de la AG es un aporte que dicho organismo brinda para orientar al CS en su propósito específico, cuestión que queda reflejada concretamente en el artículo 2 del Anexo 1 de la referida resolución. La definición del artículo 1 del Anexo 1 es limitativa en su alcance ya que refiere al uso de la fuerza militar estatal contra otro Estado exclusivamente sin considerar otros casos como el de la agresión indirecta y la aparición, ya presente en la década

de 1970, de otros actores internacionales transnacionales además de los Estados.

La definición analizada tiene un alcance restringido y es poco representativa de la variedad de actores internacionales y amenazas actuales; por ende, su utilidad será limitada al emplearla como único punto de partida de un proceso de planeamiento que busque establecer una estrategia nacional y/o militar que permita conjurar y repeler amenazas futuras. Es por eso que en la actualidad, en la inmensa mayoría del mundo se ha optado por un Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa²⁶, en vez de separar seguridad interna de externa. Chile acaba de publicar su estrategia nacional de seguridad y defensa, que reemplaza a su *Libro Blanco de Defensa* del 2010.

La definición de la Agresión constituye, sin dudas, un punto de partida válido para analizar el devenir del sistema internacional, sus actores, tendencias y amenazas que será muy útil y enriquecedor para alcanzar una cabal comprensión de las relaciones internacionales. Esa vasta comprensión será entonces, condición necesaria, para que el planificador estratégico enfrente, con razonables probabilidades de éxito, el desafío de pensar el futuro.

26. Estrategia de seguridad Española, 2011 obtenible en <http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/0009A8EB-1700-45A5-ADFF-46A8AF4C2931/0/EstrategiaEspanolaDeSeguridad.pdf>; Libro Blanco de defensa y seguridad nacional de Francia, 2008. Recuperado de <http://www.defense.gouv.fr/portail-defense/enjeux2/politique-de-defense/livre-blanc> y Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa 2012, recuperado de <http://www.defensa.cl/?s=estrategia+nacional+de+seguridad+y+defensa>

TROPAS DE OPERACIONES ESPECIALES

Herramienta útil para las guerras del futuro

PALABRAS CLAVE: TROPAS DE OPERACIONES ESPECIALES / FUERZAS ARMADAS / COMANDOS / GUERRA DE MALVINAS

Por Patricio Justo del Niño Jesús Trejo

Este artículo tiene como objetivo profundizar el conocimiento sobre el pasado, el presente y visualizar el futuro de las Tropas de Operaciones Especiales en las Fuerzas Armadas Argentinas.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Las Tropas de Operaciones Especiales¹ o fuerzas especiales son organizaciones de soldados selectos por su capacidad técnica, psicofísica y espiritual para la ejecución de

misiones de combate fuera de la norma. Este tipo de fuerzas siempre estuvieron presentes en las guerras a través de la historia, aunque no eran conocidas con la denominación con la que actualmente nos referimos a ellas.

El primer registro se remonta a la Guerra de Troya, donde los Mirmidones, soldados altamente capacitados para la batalla, eran liderados por Aquiles y lograron, mediante un ardid, introducirse en la ciudad amurallada de Troya para por fin conquistarla.

Posteriormente, en la cultura helénica se destaca el enfrentamiento con Jerjes I, rey de los persas, donde un reducido grupo de espartanos conducidos por su rey Leónidas defendió hasta la muerte el desfiladero de las Termópilas ante las hordas asiáticas. Incluso las crónicas hacen referencia a una unidad persa de guerreros seleccionados denominada “Los Inmortales”.

Los romanos también utilizaron tropas especiales durante la Segunda Guerra Púnica en el año 218 A. C. al producirse la invasión cartaginesa en la península itálica, fuerzas reducidas pero bien conducidas por el General Fabio, cortaron sus suministros con tácticas de desgaste y sin presentar batalla por medio de una guerra de recursos.

Los ranger que existieron en Norteamérica, entre los siglos XVII y XVIII, sirvieron entre los colonos y las tribus nativas. Los británicos no estaban acostumbrados a la guerra fronteriza, por lo que desarrollaron compañías de ranger integradas por soldados de la región que patrullaban entre las fortificaciones de frontera, que proporcionaban alerta temprana ante incursiones y se desempeñaban, también, como exploradores y guías durante las acciones ofensivas de los colonos.

Durante las Guerras napoleónicas se destacaron en Rusia los cosacos, que efectuaron rápidas incursiones con efectivos reducidos. Así también lo hicieron los guerrilleros españoles en toda la Península ibérica y lograron infligir un grave daño a las veteranas tropas francesas que debieron replegarse ante esa *Petite Guerre*² como ellos la describieron.

Durante la Guerra de la independencia sudamericana también hubo tropas reducidas que fueron empleadas en forma sorpresiva en la retaguardia del enemigo y causaron un significativo daño. Un ejemplo de ello son los Infernales de Güemes en la frontera norte, como así también los oficiales patriotas designados por Manuel Belgrano para la misión de crear guerrillas y sublevar a los pueblos del Alto Perú³.

Otra operación singular fue la realizada por Álvarez de Arenales en la región de las Sierras del Perú. Esta expedición destacada por San Martín causó desconcierto a las tropas realistas estacionadas en Lima y sublevó a los pueblos interiores, que contribuían a la caída del gobierno virreinal de Lima. Sin embargo, la operación especial de mayor envergadura, que se incursionó en la retaguardia realista durante 1817, fue la expedición llevada a cabo por el Teniente Coronel Gregorio Aráoz de Lamadrid. Esta operación fue realizada con tropas regulares

El curso de comandos es la capacitación más importante con que cuentan las Fuerzas Armadas de la República Argentina para formar los cuadros que integrarán las Tropas de Operaciones Especiales del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

especialmente seleccionadas y con un objetivo de trascendencia estratégica.

A comienzos de 1900, en la Guerra Anglo-Bóer en Sudáfrica, también hubo este tipo de guerrilla, donde pequeñas fracciones de hombres conocedores del terreno, se enfrentaron contra las tropas coloniales inglesas, infringiéndoles severas pérdidas y hostigándolas en forma permanente. Estas tropas fueron denominadas Comandos y, a partir de allí, se popularizó este término para designar a los cuerpos que realizaban operaciones sorpresivas en la retaguardia enemiga.

Otro ejemplo de este tipo de operaciones son las realizadas por Lawrence de Arabia en el Asia Menor. Sus tácticas de combate se caracterizaron por incursiones, sabotajes y conformaciones de guerrillas que obligaron a desviar importantes fuerzas turcas de los principales teatros de operaciones.

No obstante esto, el concepto que en la actualidad se tiene de las fuerzas especiales surgió a partir de la Segunda Guerra Mundial, en donde el desarrollo tecnológico de las comunicaciones, armamentos y explosivos, sumado al progreso técnico del paracaidismo y del buceo, favoreció el empleo de tropas altamente entrenadas y adiestradas en misiones cada vez más complejas.

Alemania fue la primera en hacer uso de estas tropas con características especiales y sorprendió al mundo con el asalto aerotransportado sobre el fuerte de Eben-Emael, en Bélgica. Su conquista favoreció a las operaciones principales en desarrollo. Otra muestra de la capacidad y la flexibilidad de dichas tropas fue la operación del rescate de Mussolini en el Gran Saso.

En este periodo, en Italia surgieron los hombres ranas⁴, que conformaron una unidad conocida como la “Xma Flotilla”, que realizó numerosas incursiones en el mar Mediterráneo para destruir buques aliados.



Durante la guerra en el norte de África, un joven oficial inglés, David Stirling creó el Servicio Aéreo Especial⁵, con la misión original de afectar la capacidad aérea del Eje y destruir sus aviones en tierra.

Más adelante, durante la Guerra Fría se intensificó el empleo de este tipo de fuerzas, en especial en el Sudeste Asiático y en los conflictos de baja intensidad que surgieron en forma periférica. En este periodo se desarrolla también la acción indirecta para formar guerrillas y destacar asesores militares que se transformaron en multiplicadores del poder de combate.

En la actualidad, las fuerzas especiales –además de su capacitación específica en operaciones convencionales–, se especializaron en la lucha contra el terrorismo, que constituyen la principal amenaza de los países desarrollados. Estas fuerzas demostraron flexibilidad y capacidad de adaptación, pero sobre todo ingenio y creatividad con el cumplimiento de las misiones impuestas.

ORIGEN DE LAS TROPAS DE OPERACIONES ESPECIALES EN LA ARGENTINA

El nacimiento de este tipo de fuerzas se remonta a la década de 1940 cuando surgieron los paracaidistas en el ámbito del Ejército y los buzos en la Armada. También, en este periodo se creó la Escuela de Tropas Aerotransportadas (*ETA*) en la provincia de Córdoba y la Escuela de Submarinos y Buceo en Mar del Plata. Estas fueron el germen de las Tropas de Operaciones Especiales.

5. En inglés *Special Air Service*. (SAS)

6. Francesco Tamburini; Verónica Elvira Inurrieta; Roberto Marcelo Paz; *Historia de Submarinos: Los Tarantinos 1933-1960*, 1ra Ed, elsnorkel.com. Argentina. Pág 224.

La Armada dio el puntapié inicial en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial y fue sobre la base de la experiencia adquirida especialmente por los submarinistas alemanes y buzos italianos que se inició un proceso sistemático de capacitación del arma sub-aqua.

En noviembre de 1952, se realizó el primer curso de buceo táctico en el ex Centro de Salvamento y Buceo. Este primer curso se ejecutó con equipos de circuito cerrado con un pulmón, que era alimentado por dos botellones de oxígeno, y con un tanque interno de cal sodada, que absorbía el anhídrido carbónico durante la respiración. Para aquella época era toda una innovación ya que no despedían burbujas y, además, se usaron los primeros trajes de goma⁶.

Las Tropas de Operaciones Especiales o fuerzas especiales son organizaciones de soldados selectos por su capacidad técnica, psicofísica y espiritual para la ejecución de misiones de combate fuera de la norma.

1. Tropas de Operaciones Especiales (TOE): Es como denominan las Fuerzas Armadas Argentinas a los soldados que tienen una capacitación especial y conforman unidades especiales como los comandos, buzos y cazadores.

2. *Petite Guerre*, nombre dado por los franceses a las acciones de los españoles y cuya traducción española Guerrilla se popularizó internacionalmente.

3. Estas operaciones de acción indirecta, Bartolomé Mitre, las define como *Guerra de las Republiquetas*.

4. Denominación que se le daba en los inicios a los buzos por similitud de sus aletas con las patas de las ranas.

En dicho curso se desempeñó como instructor, Eugenio Wolk un destacado ex-oficial de la marina de guerra italiana durante la Segunda Guerra Mundial. Wolk, de origen ruso naturalizado italiano, había formado parte de los reconocidos hombres ranas que integraron la Xma Flotilla. Estos buzos especializados ejecutaron numerosas incursiones sub-aguas en el mar Mediterráneo para hundir buques aliados y, una vez finalizada la guerra, Wolk se radicó en Argentina.

Los Comandos del Ejército tienen como punto de partida en el año 1964 cuando se dictó el primer cursillo a cargo del Teniente Coronel Leandro Narvaja Luque, asesorado por el Mayor William Coll, que era un ranger del Ejército de Estados Unidos. Dicho cursillo, tenía una duración de 30 días y se llevaba a cabo en el Centro de Instrucción de Infantería en las afueras de la ciudad de Córdoba. En 1966, fue trasladado a Buenos Aires, cuando se creó la actual Escuela de Infantería en Campo de Mayo.

Simultáneamente, en la Infantería de Marina de la Armada comienza a tomar forma el reconocimiento anfibio como tarea esencial para la ejecución de desembarcos. Esta actividad fue asignada a la Compañía de Infantería N° 7 que cumplía funciones de seguridad en la Base Naval Mar del Plata, que sería el origen de los Comandos Anfibios.

En 1959, se realizaron los primeros cursos de buceo y un año después su personal adquirió también la capacitación de paracaidista. Eran especialidades necesarias para llevar a cabo las misiones de reconocimiento anfibio⁷. En 1966, por disposición del Comando de Operaciones Navales, tomó el nombre de Compañía de Exploración de Reconocimiento Anfibio e incorporó vehículos de exploración livianos para asumir la responsabilidad de proporcionar al cuerpo de Infantería de

Marina la exploración de combate y los reconocimientos de playas y zonas costeras.

En 1970, por disposición del Comando de Infantería de Marina, se separó la sección de exploración para crear una compañía de investigación con asiento en la Base Aeronaval Comandante Espora, y el resto de la subunidad pasó a llamarse Compañía de Reconocimiento Anfibio.

En 1972, se realizó de forma experimental, como una etapa más del curso de reconocimiento anfibio, el curso de comandos dictado por el Ejército Argentino. En 1973, se incorporó de forma regular. Desde entonces, el curso de reconocimiento anfibio se compone de las siguientes etapas: curso de buceo, de paracaidismo, de reconocimiento anfibio propiamente dicho y el curso de comandos. En definitiva en 1974, la Compañía de Reconocimiento Anfibio se transformó en la Agrupación de Comandos Anfibios.

A partir de 1974, el curso de comandos del Ejército se transforma en un curso conjunto y adopta la estructura actual, con una duración de cuatro meses y dividido en las siguientes etapas: básica, paracaidista, anfibia, montaña y monte. Este curso se encuentra, siempre, bajo la órbita de la Escuela de Infantería.

Durante 1975, el Curso de Comandos, como parte de su formación, participó en el "Operativo Independencia" en los montes tucumanos, donde operaba la Compañía de Monte "Ramón Rosa Giménez" del Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) durante el gobierno democrático de María Estela Martínez de Perón; en estas operaciones muere en combate el Capitán Cáceres.

En 1978, se crea en el ámbito de la Escuela de Infantería la primera unidad especial del Ejército denominado Halcón 8,

cuya finalidad era dar seguridad anti-terrorista durante el mundial y posteriormente, durante el conflicto con Chile, se mantuvo la organización previéndose su empleo en misiones especiales. Asimismo son desplegadas la Agrupación de Buzos Tácticos y la Agrupación de Comandos Anfibios a la Isla Grande de Tierra del Fuego.

A finales de la década de 1970, la Fuerza Aérea fue la última en incorporar una unidad de Tropas de Operaciones Especiales; su formación tomó impulso y recién en 1980 se creó el Grupo de Operaciones Especiales (GOE), que estableció asiento en la Base Aérea de Morón y dependía directamente del Comando de Operaciones Aéreas.

En 1982, la Agrupación de Comandos Anfibios, bajo las órdenes del Capitán de Corbeta Sánchez Savarot tuvo una destacada participación en la recuperación de las Islas Malvinas. En dicha acción perdió la vida el Capitán de Corbeta Pedro Giachino, también fueron empleados Buzos Tácticos, a las órdenes del Capitán de Corbeta Cufre, que tuvieron la misión de marcación de la playa para el desembarco de la fuerza principal. Asimismo fueron las principales tropas desplegadas en las Islas Georgias del Sur durante el conflicto. El Grupo de Operaciones Especiales de la Fuerza Aérea, conducido por el Mayor Correa, tuvo la responsabilidad de asegurar el aeropuerto.

Durante la defensa de las Islas fueron los comandos de Ejército los que se destacaron por sus acciones. Sobre la base del equipo Halcón 8 se creó la Compañía de Comandos 601 y el 24 de abril fue desplegada a Malvinas a órdenes del Mayor Castagneto.

Un mes después, el 21 de mayo, mientras se producía el desembarco del Comando de la Brigada III británica en el estrecho de San Carlos y ante la necesidad de contar con más Tropas de Operaciones Especiales en las Islas, se crea sobre la base de los comandos dispersos en otras unidades del país, la Compañía de Comandos 602 y es designado como jefe el Mayor Rico. Estas subunidades se organizaron para la Guerra de Malvinas y sus integrantes dieron probada muestra de su capacidad técnica y predisposición para el combate, al punto de ser los elementos que obtuvieron la mayor cantidad de condecoraciones, distinciones y menciones de honor.

Los efectivos de las compañías 601 y 602 cumplieron todo tipo de misiones, desde diversas tareas de custodia y vigilancia sobre objetivos estratégicos dentro de Puerto Argentino, hasta las más importantes y arriesgadas incursiones detrás de las líneas enemigas donde ejecutaron golpes de manos, emboscadas y exploración para obtener valiosa información y así desgastar a las fuerzas británicas.

Los cuadros que poseían la aptitud especial de comandos obtuvieron las siguientes condecoraciones: 7 medallas al Heroico Valor en Combate, 26 medallas al Valor en Combate, 2

El concepto que en la actualidad se tiene de las fuerzas especiales surgió a partir de la Segunda Guerra Mundial, en donde el desarrollo tecnológico de las comunicaciones, armamentos y explosivos, sumado al progreso técnico del paracaidismo y del buceo, favoreció el empleo de tropas altamente entrenadas y adiestradas en misiones cada vez más complejas.

medallas al Mérito Militar, 11 medallas al Esfuerzo y Abnegación, 8 medallas al Muerto en Combate y 5 medallas al Herido en Combate.

Los comandos muertos en combate fueron: el Capitán de Corbeta Pedro Giachino de la Agrupación de Comandos Anfibios, el Teniente Primero Eduardo Márquez, el Teniente Ernesto Espinosa, el Sargento Primero Mateo Sbert, el Sargento Primero Oscar Blas y el Sargento Mario Cisneros de la Compañía de Comandos 602, el Teniente Roberto Estévez del Regimiento de Infantería 25, el Primer Teniente Luis Castagnari del Grupo de Operaciones Especiales de la Fuerza Aérea y, por último, el Primer Alférez Guillermo Naciff y el Sargento Primero Ramón Acosta del Escuadrón Alacrán de la Gendarmería Nacional.

La Guerra de Malvinas significó un hito en la conformación de las Tropas de Operaciones Especiales. A partir de allí fueron reconocidas por la sociedad argentina y, también, de referencia en la región.

LA TABLADA, OTRA ACCIÓN DE COMBATE

El 23 de enero de 1989, mientras se realizaba el intercambio de los turnos de licencia de verano, se produjo el asalto al Regi-



7. Boletín Naval "C" N° 8/66.

miento de Infantería Mecanizado 3 de La Tablada por parte de un grupo subversivo violento denominado Movimiento Todos por la Patria (MTP) y era liderado por el famoso terrorista latinoamericano Enrique Gorriarán Merlo, que había asesinado en Asunción al ex-dictador de Nicaragua Anastasio Somoza.

Nuevamente, la Compañía de Comandos 601 fue llamada al combate, en dos horas se alistó y desplegó de su asiento de paz en Campo de Mayo a la zona de combate en La Tablada.

La subunidad era conducida entonces por el Mayor, veterano de la Guerra de Malvinas, Sergio Fernández. La compañía tuvo la difícil misión de recuperar las instalaciones internas del cuartel y, al ejecutarse dicha tarea, mueren en combate el Teniente Ricardo Alberto Rolón y el Sargento Ramón Wladimiro Orué.

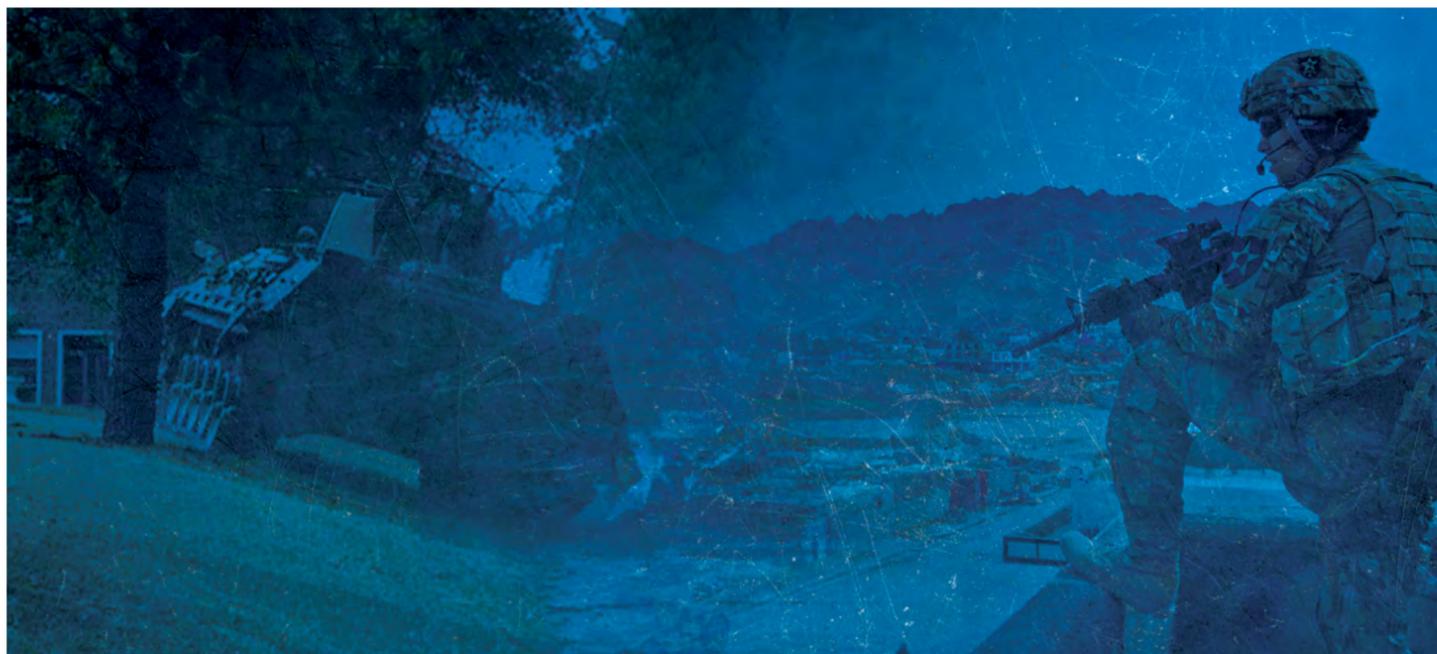
LA ACTUALIDAD

Actualmente, el curso de comandos es conjunto y dirigido por la Escuela de Tropas Aerotransportadas y de Tropas de Operaciones Especiales (ETA y TOE). Este se divide en las siguientes etapas: Etapa Monte, que se desarrolla en la Escuela Militar de Monte, en Puerto Iguazú, Misiones; Etapa Montaña, que se desarrolla en la Escuela Militar de Montaña, en Bariloche, Río Negro; Etapa Anfibia, que se desarrolla en la Escuela de Técnicas y Tácticas de la Armada Argentina, en Puerto Belgrano, Buenos Aires; Etapa búsqueda y rescate en combate, que se desarrolla en la Base Aérea Moreno, en Buenos Aires, y por último, un módulo final donde se realiza un ejercicio integrador de los conocimientos teóricos-prácticos adquiridos durante el desarrollo del curso.

El curso de comandos es la capacitación más importante con que cuentan las Fuerzas Armadas de la República Argentina para formar los cuadros que integrarán las Tropas de Operaciones Especiales del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

Ante la evolución de los conflictos y la especificidad en su forma de enfrentarlos se creó, en 1997, como parte de la Compañía de Comandos 601, una sección denominada Fuerzas Especiales, con la misión de experimentar y elaborar doctrina referida a operaciones con fuerzas de resistencia local.

En 2006, se concreta la creación de una subunidad de Fuerzas Especiales como parte de una Agrupación de Fuerzas de Operaciones Especiales, que abarcaba además, a las tres com-



pañías de comandos y una subunidad logística especializada en este tipo de operaciones especiales. La Compañía de Fuerzas Especiales se conformó con personal seleccionado por su capacitación y experiencia dentro de la Aptitud Especial de Comandos. De esta manera se consolidó la Agrupación de Fuerzas de Operaciones Especiales (FOE), que logró un alto grado de especificidad para cada tarea necesaria, con un Estado Mayor que permitiera la coordinación, supervisión, control y estandarización en cuanto a procedimientos de los diferentes elementos que la componen para constituir la base en la conformación de una Agrupación Conjunta de Operaciones Especiales (ACOE), que año tras año realizan las ejercitaciones conjuntas de Tropas de Operaciones Especiales.

LAS TROPAS DE OPERACIONES ESPECIALES TÁCTICAS DEL EJÉRCITO

En el ámbito del Ejército y como vivencia directa de la Guerra de Malvinas surgió la necesidad de crear Tropas de Operaciones Especiales a nivel táctico.

La experiencia recogida a través del combate con el *Mountain and Arctic Warfare Cadre*⁸, unidad especial de los *Royal Marines*, dependiente de Comandos de la Brigada III, fue determinante. En este episodio existió un claro ejemplo de la flexibilidad que se le da a un comandante táctico al tener a su disposición Tropas de Operaciones Especiales.

Una vez finalizada la Guerra de Malvinas, las tropas de montaña y de monte, que ya habían experimentado el combate con pequeñas fracciones en la retaguardia, impulsaron la creación de dichas unidades. Fue el Teniente Coronel Carlos María Rozas en 1984, quien expuso un detallado Estudio de Estado Mayor donde hacía notar la necesidad de capacitar tácticamente a

las compañías de esquiadores en operaciones tipo comandos, y asimismo complementar su capacitación con técnica de escalada y supervivencia en montaña y zonas frías para obtener la aptitud que corresponde a las Tropas de Operaciones Especiales, que a partir de entonces se las comenzó a nombrar como Cazadores de Montaña.

De manera inmediata, en San Carlos de Bariloche, la Escuela Militar de Montaña comenzó a dictar un nuevo curso denominado Curso de Cazadores de Montaña, donde se hacía hincapié en la formación táctica de pequeñas fracciones que operarían aisladas en la retaguardia enemiga para ejecutar fundamentalmente incursiones, interdicciones y exploración.

Y finalmente en 1986, se crea la Compañía de Cazadores de Alta Montaña 8, como elemento orgánico de Tropas de Operaciones Especiales, que dependía de la Brigada de Montaña VIII, con asiento en Mendoza. Más adelante se crearon las Compañías de Cazadores de Montaña 5 y 6.

Los Cazadores de Monte también fue un producto post-Malvinas, que surgió de la experiencia. En Misiones, comenzaron a dictarse cursos para operaciones de pequeñas patrullas en la retaguardia enemiga. Luego, el Regimiento de Infantería Monte 18 tuvo destacados jefes veteranos de guerra como los Tenientes Coronales Castagneto y Rico, que se habían desempeñado como jefes de las compañías de comandos durante el Conflicto del Atlántico Sur, que dieron el impulso final para la constitución de los Cazadores de Monte.

⁸ El combate de Top Malo House fue un duro choque entre Fuerzas Especiales, que tuvo lugar el 31 de mayo de 1982 durante la Guerra de las Malvinas, entre 12 hombres de la Primera Sección de Asalto de la Compañía de Comandos 602 y 23 hombres del *Mountain and Arctic Warfare Cadre*.

En la actualidad, las fuerzas especiales –además de su capacitación específica en operaciones convencionales–, se especializaron en la lucha contra el terrorismo, que constituye la principal amenaza de los países desarrollados. Estas fuerzas demostraron flexibilidad y capacidad de adaptación, pero sobre todo ingenio y creatividad con el cumplimiento de las misiones impuestas.

Los últimos en sumarse a las Tropas de Operaciones Especiales, a partir de la revisión doctrinaria a comienzos del 2000, fueron los buzos de Ejército. Para esto se tuvo en cuenta su vasta experiencia y la necesidad de contar con este tipo de tropas especiales.

LAS GUERRAS DEL FUTURO

En la actualidad existen tantas definiciones de guerra como pensadores militares hay. Cada uno, de acuerdo a su análisis con fundamentos y, a veces, sin fundamentos, describe escenarios más o menos complejos.

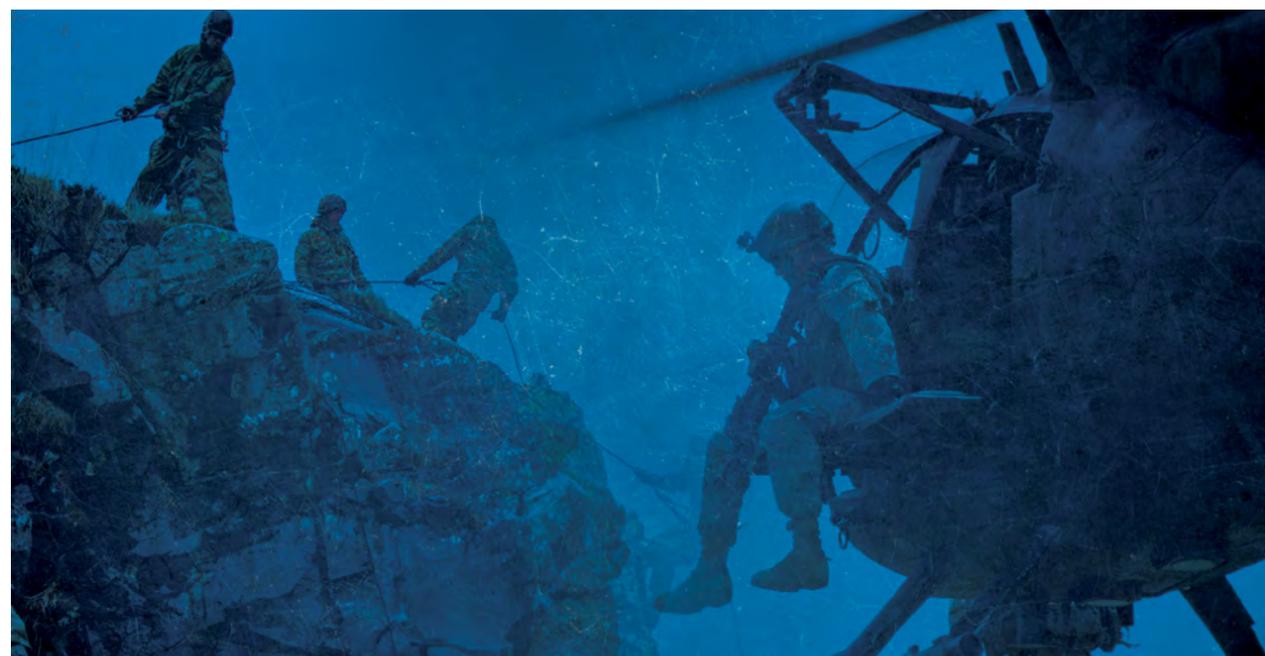
En tal sentido, Frank Hoffman, periodista estadounidense, desarrolla el concepto de guerra híbrida que no entra en la habitual definición de guerra convencional entre estados o guerra asimétrica o entre un ejército y una guerrilla. Se trata de una fusión de soldados con y sin uniforme, paramilitares, terroristas, hackers, narcotraficantes, insurgencia urbana, operadores de prensa con fusiles y explosivos caseros. Es una combinación de medios e instrumentos, de lo previsible y lo imprevisible, en donde no hay fronteras entre lo legal y lo ilegal, entre la violen-

El Teniente Coronel Patricio Justo del Niño Jesús Trejo, es Oficial de Estado Mayor del Ejército Argentino y tiene una especialización en planeamiento operacional conjunto. Asimismo es Bachiller Universitario en Relaciones Internacionales, Licenciado en Estrategia y Organización y Magister en Historia Militar. Es miembro titular del III y IV Congreso Internacional de Historia Militar. Actualmente se desempeña como Profesor invitado en la Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército de Paraguay en Asunción.

cia y la no violencia, no hay una distinción real entre la guerra y la paz. Lo importante aquí, no es ganar la batalla sobre el terreno, sino provocar la sumisión del otro bando, principalmente por presión de la opinión pública.

Por su parte, China también percibió los cambios en los conflictos actuales y fueron los coroneles de la fuerza aérea, Wang Xiangsui y Qiao Liang, quienes estudiaron el fenómeno y lo denominaron guerra irrestricta. Sobre la base de estas conceptualizaciones de la guerra podemos observar que existe una definición de guerrilla que hace referencia a una guerra menor

En nuestro país, los comandos fueron los primeros que reaccionaron cuando se produjo el ataque al cuartel del Regimiento de Infantería Mecanizado 3, en La Tablada, y fueron ellos los que recuperaron el control de las instalaciones.



en contraposición a una guerra mayor, o una guerra no convencional porque existe otra que sí lo es. También, si hay una guerra irrestricta nos hace ver que hay otra que debe tener restricciones y si hay una guerra híbrida, debe ser que hay una pura.

En definitiva lo que podemos ver en un análisis holístico es que a través de la historia hubo dos formas de hacer la guerra. Por un lado, la que se desarrolla en forma consensuada y con parámetros establecidos que se ajusta a convenciones que regula los medios y considera a los contendientes con derechos inherentes a su condición humana. La otra forma de hacer la guerra no se ajusta a esos parámetros y solo considera los fines de la guerra para lo cual se tiene en cuenta cualquier medio que le permita obtener sus objetivos. En esta forma de hacer la guerra se engloban las actuales definiciones de guerra irrestricta, civil molecular, no convencional, híbrida, etc.

A los ojos de los pensadores actuales es la que mayor desarrollo tuvo en la actualidad. Sin embargo, en la historia de la humanidad siempre existió, un ejemplo es la guerrilla española contra Napoleón y la Guerra de Republiquetas en el Alto Perú. Si se salvan las distancias que fijan los recursos tecnológicos de la actualidad, podemos decir que fueron conflicto al estilo híbrido e irrestricto, donde ambos bandos cometieron excesos y donde el fin primó por sobre los medios, tal vez la motivación profunda de la independencia sea la causa que justifica lo actuado, como dijo alguna vez San Martín: *“En defensa de la Patria todo es lícito menos dejarla perecer”*.

Sin embargo, los estados constituidos, en función de su esencia y los objetivos altruistas manifestados en sus cartas magnas, están limitados por normas explícitas para realizar este tipo de guerra irrestricta, que va en contra de sus principios.

Por ello el combate contra el terrorismo es autodestructivo. Por un lado, es ineficaz atacarlos con ejércitos convencionales y por otro lado, usar sus métodos de terror que podrían ser eficaces, afecta sensiblemente sus principios fundacionales y al final transforma por nada la idiosincrasia de su pueblo.

Asimismo, la guerra convencional ha pasado a ser muy costosa e irrelevante para la mayoría de los países emergentes, en tal sentido señalaba Martín van Creveld: *“Un fantasma está acechando en los corredores de los estados mayores y los ministerios de defensa de todo el mundo, desarrollando el miedo ante la impotencia, incluso la irrelevancia, de lo militar en las guerras actuales”*. Más tarde el mismo autor explica el fenómeno de la siguiente manera: *“En términos generales, como las guerras convencionales se han convertido en pequeñas y muy costosas guerras, su importancia y los resultados políticos han disminuido”*.

EMPLEO DE LAS TROPAS DE OPERACIONES ESPECIALES EN LOS CONFLICTOS FUTUROS

En este contexto las Tropas de Operaciones Especiales, en función de su especificidad y flexibilidad de empleo, han adquirido preponderancia, ya que reducidos grupos de ellas pueden infiltrarse en zonas de conflicto de baja intensidad, a veces usando técnicas relacionadas con las tareas de inteligencia y ejecutar o dirigir ataques de unidades mayores o bombardeos con suma precisión, para evitar daños colaterales que afectan la opinión pública, que en definitiva es el objetivo en este tipo de guerra.

Uno de los aspectos a tener en cuenta, es que hay tareas de obtención de inteligencia táctica que se superponen con tareas que deben realizar las tropas técnicas de inteligencia, por esta razón en los conflictos futuros, las acciones con Tropas de Operaciones Especiales estarán muy ligadas a las tareas de obtención de información que, actualmente, realiza el área de inteligencia.

Como elementos de choque en los conflictos de baja intensidad han demostrado su eficacia, y son un actor principal en la lucha contra el terrorismo.

Entre otros ejemplos podemos destacar, el rescate de rehenes en Entebbe, Uganda, por parte de un comando israelí; el rescate de rehenes en la embajada de Irán en Londres por parte del *Special Air Service*; el rescate de rehenes en la embajada de Japón en Lima, por parte de los comandos peruanos; la Operación Jaque para liberar a Ingrid Betancourt, en la selva colombiana; o la operación para liberar al Capitán Phillips, capturado por piratas somalíes en el Golfo de Adén, acción realizada por un equipo de SEAL estadounidense. También, la Operación Tridente de Neptuno para capturar a Bin Laden o las operaciones de acción indirecta con fuerzas especiales norteamericanas en Afganistán, que fomentaron la división de las tribus para favorecer su posterior control; también Rusia usó sus Fuerzas Especiales para crear confusión y alterar el orden social, en el actual conflicto en la Península de Crimea.

En nuestro país, los comandos fueron los primeros que reaccionaron cuando se produjo el ataque al cuartel del Regimiento

Señalaba Martín van Creveld: *Un fantasma está acechando en los corredores de los estados mayores y los ministerios de defensa de todo el mundo, desarrollando el miedo ante la impotencia, incluso la irrelevancia, de lo militar en las guerras actuales. En términos generales, como las guerras convencionales se han convertido en pequeñas y muy costosas guerras, su importancia y los resultados políticos han disminuido.*

de Infantería Mecanizado 3, en La Tablada, y fueron ellos los que recuperaron el control de las instalaciones.

CONCLUSIONES

La experiencia recogida a través de la historia indica que la guerra ha variado en forma constante, entre lo convencional y lo no convencional, en el sentido amplio de la palabra.

Sin embargo, siempre existieron tropas especiales, predispuestas a desafiar los límites y las convenciones para desarrollar las acciones que sean necesarias, directas o indirectas, para adaptarse a las circunstancias y vencer.

Las Tropas de Operaciones Especiales son una herramienta útil para obtener la victoria (o como se llame) y la situación final favorable de las guerras futuras. No tienen tiempo y no se las puede improvisar.

ARTÍCULO CON REFERATO

FUERZAS ESPECIALES

Una herramienta eficaz para contrarrestar la amenaza terrorista

PALABRAS CLAVE: FUERZAS ESPECIALES / TRIPLE FRONTERA / TERRORISMO / EJÉRCITO ARGENTINO / EJÉRCITO DEL BRASIL

Por Oscar Santiago Zarich

RESUMEN: La consolidación de la globalización trajo consigo la facilidad de enlazar lugares distantes en cortos períodos, para permitir que grupos por fuera de la ley operen sin restricciones, que ponen en riesgo los intereses vitales o la gobernanza de los gobiernos. En este escenario complejo, la Triple Frontera compartida entre Argentina, Brasil y Paraguay aparece como una zona donde podrían surgir actores no estatales vinculados con el terrorismo, el tráfico de armas, el narcotráfico y el lavado de activos con la capacidad suficiente para llevar adelante sus actividades delictivas. Al respecto, Brasil ya ha dado un importante paso para emplear sus Fuerzas Armadas para frenar el narcotráfico en su propio territorio. Este ejemplo sería un punto de partida para generar una Fuerza Binacional, que responda ante la posible afectación de los intereses comunes de los países mencionados.



Fuente: Misiones Online. Puente de la amistad une las ciudades de Foz de Iguazú (Brasil) y Ciudad del Este (Paraguay).

INTRODUCCIÓN

En un mundo muy vinculado a la tecnología, no solo se acelera el alcance al conocimiento, sino que también aparecen en escena diferentes tipos de riesgos que se potencian para atentar contra los intereses nacionales de los Estados. Bajo este escenario ambiguo y posible, en la zona de la Triple Frontera –área compartida entre Argentina, Brasil y Paraguay– podrían surgir actores no estatales vinculados principalmente con el terrorismo y el crimen organizado.

Desde el punto de vista regional, Brasil ha dado un importante paso, ya que emplea sus Fuerzas Armadas para frenar el narcotráfico en su propio territorio; este ejemplo es un punto de partida significativo para diseñar un modelo de Fuerza Binacional que permita responder ante la posible afectación de intereses comunes. Sin embargo, desde una mirada local, Argentina a pesar de poseer medios para hacer frente a estas realidades, no ha sabido aprovechar de forma multidisciplinaria todas las Fuerzas a su disposición, que le hubiesen permitido reducir el marco de seguridad que enfrenta a futuro.

Surge entonces la pregunta; ¿qué tipo de organización militar resultaría más eficaz para ser empleada ante una posible amenaza terrorista?

En correspondencia con ello, el objetivo del presente trabajo es despertar interés para diseñar un “elemento combinado” entre Argentina y Brasil para ejecutar operaciones de combate contra organizaciones terroristas.

LA TRIPLE FRONTERA Y LA POSIBLE VINCULACIÓN TERRORISTA

La Triple Frontera cuenta con un espacio geográfico compartido entre las ciudades de Puerto Iguazú (Argentina), Foz de Iguazú (Brasil) y Ciudad del Este (Paraguay) y ocupa una superficie aproximada de 2.500 km² con una población estimada de 600.000 habitantes.

Se podría estimar que el área se torna compleja y de difícil control, debido al elevado intercambio comercial que sugiere la proximidad entre las tres ciudades. Esto provoca, consecuentemente un flujo de personas y mercaderías de todo tipo; incluso los asentamientos urbanos conformados por distintas comunidades reflejan el diseño urbanístico que presentan las localidades nombradas que poseen características propias del ambiente geográfico.

Asimismo, y en su condición de zona tripartita, existen pasos fronterizos formales como el “puente de la amistad”, punto de unión de la ciudad brasilera con la paraguaya donde “diariamente hay una circulación de 40.000 personas y 20.000 autos, que marcan el flujo que se da desde Paraguay hasta Brasil y viceversa, mientras que la cifra aumenta los fines de semana a unas 60.000 personas.” (Lynn, 2008).

Sin embargo, también existen otros accesos informales, que exponen el área “para el contrabando, la falsificación, el lavado de dinero, el narcotráfico y el tráfico de armas y de personas” (Lynn, 2008). Por



Foto: ABC Color. Centro comercial de Ciudad del Este.

esa razón, estimamos que el área fronteriza se presenta vulnerable en razón de la ineficacia por parte del control aduanero y de las otras agencias estatales que operan en la zona.

A la particularidad de la zona geográfica y las vulnerabilidades propias que surgen de los escasos controles gubernamentales, se suma la presencia de una relevante comunidad árabe instalada, donde según datos de un centro de investigación estadounidense especializado, “se estima que en el 2010 los residentes musulmanes en los tres países fronterizos serían alrededor de 1.250.000 de personas” (Pew Research Center, 2011).

“Respecto a Ciudad del Este, su comunidad árabe fluctúa entre 2 mil y 3 mil personas, aunque trepa a más de 10 mil si se considera a quienes trabajan en sus comercios, pero viven en Foz. Considerando en conjunto a las comunidades árabes que viven en Foz y Ciudad del Este, el 90% de las mismas es de origen libanés y sus miembros tienen familiares en el Líbano,

epicentro de la organización Hezbollah. Parte de esa comunidad árabe admite que ha enviado dinero a sus parientes en Medio Oriente, aunque niega que esos fondos sean para apoyar el terrorismo” (Bartolomé, M. & Llenderosas, E., 2002).

En relación con las características de la Triple Frontera y su supuesta amenaza vinculada al terrorismo, resulta apropiado mencionar que tanto del análisis de la zona, como del estudio del riesgo existente sobre la presencia de grupos con células activas, surgen controversias y disputas en círculos gubernamentales, en el entorno académico y en medios de prensa especializados, que además son estudiados por investigadores de diversas áreas de las ciencias sociales.

Por otra parte, cabe mencionar que en las dos últimas décadas se ha focalizado la atención sobre la región, en virtud de la apreciación de que el área podría ser un posible refugio para agentes del terrorismo islámico internacional, desde donde se pudiera estar financiando actividades de actores partidarios en otras partes del mundo. Paralelamente, existen frecuentes acusaciones que señalan que en esa zona se brinda albergue a miembros del grupo terrorista.

“En la triple frontera, la economía se sustenta mediante el contrabando de diversos bienes legítimos. En esta región abun-

En la triple frontera, la economía se sustenta mediante el contrabando de diversos bienes legítimos.

dan las actividades ilícitas que han servido de base a la planificación de actos terroristas. Fue allí que Hezbollah financió y planeó la explosión del centro judío en Buenos Aires” (Shelly, 2005).

Razonablemente, aunque algunas contribuciones intelectuales carecen de sofisticación analítica, la idea generalizada acerca de una red de ilícitos con organizaciones terroristas de Medio Oriente continúa latente, más aún luego de la serie de atentados cometidos en Buenos Aires en la década de 1990. En consecuencia podemos señalar que: “[...] las organizaciones como Hamas, Hezbollah, Al Qaeda y el autodenominado Estado Islámico al emplear un repertorio de diferencias tácticas e instrumentos para la consecución de sus fines, representan una amenaza híbrida para la región de América Latina, considerando que recurren a una combinación de operaciones convencionales y guerra irregular mezclada, esta última con acciones terroristas y conexiones con el crimen organizado” (Calderón, 2016).

LOS GRUPOS TERRORISTAS YIHADISTAS

La clave del éxito de estos grupos se encuentra en su capacidad de supervivencia, basada en la habilidad de adaptación al ambiente operacional y al entorno en general, como así también a la influencia que ejercen sus líderes entre los simpati-

Se creó en el año 2007 la Compañía de Fuerzas Especiales 601, cuyo concepto de empleo es realizar operaciones abiertas o encubiertas, caracterizadas por la aplicación de una combinación de medios indirectos y directos, violentos y no violentos sobre objetivos militares.

zantes de la Yihad distribuidos en todo el mundo. Entonces, no resulta casual que las insistentes acciones del gobierno de Estados Unidos y de la OTAN, entre ellos, no hayan logrado objetivos en el corto plazo, enfrentándose a un oponente organizado en redes.

Al respecto, los agrupamientos estructurados en redes “suelen ser organizaciones dispersas, pequeños grupos o individuos que se comunican, se coordinan y dirigen sus campañas de manera interconectada, a menudo sin un mando central concreto” (Arquilla, J. & Ronfeldt, D., 2003). Asimismo, y en relación a

las organizaciones en redes también podemos decir que:

“Aunque no las hace invulnerables, sí las hace más resistentes que las jerarquías clásicas porque evolucionan y responden a las amenazas del entorno. No olvidemos que una estructura en red tiene capacidad de moverse a través de las fronteras, contar con un conocimiento compartimentado y proteger muy bien el núcleo de la organización, tener un alto nivel de flexibilidad en términos de estrategia y estructura interna, y realizar una compleja serie de acciones operativas, de financiación y coordinación” (Medero, 2009).

En rigor de verdad, y contando con la experiencia estadounidense en Afganistán luego de 17 años de lucha, podríamos afirmar que una acción militar contra un enemigo asimétrico en un conflicto de baja intensidad, resultaría ineficaz, si analizáramos variables en términos de bajas en combate, presupuesto destinado para el sostenimiento de la campaña, duración y aceptabilidad de las operaciones. Es por ello que apreciamos conveniente el empleo de tropas ágiles, versátiles, fácilmente sostenibles en el tiempo y en recursos, y con un alto grado de letalidad como bien lo representan las Fuerzas Especiales.

LAS FUERZAS ESPECIALES DEL EJÉRCITO ARGENTINO Y DEL EJÉRCITO DE BRASIL

En el siglo XXI, y ante la necesidad del

Ejército Argentino de contar con personal adiestrado para ejecutar operaciones especiales, se creó en el año 2007 la Compañía de Fuerzas Especiales 601, cuyo concepto de empleo es realizar operaciones abiertas o encubiertas, caracterizadas por la aplicación de una combinación de medios indirectos y directos, violentos y no violentos sobre objetivos militares. Para ello, el personal integrante debería ser competente con variedades de técnicas y procedimientos distintivos, habilitándolos para ejecutar operaciones de combate en áreas de conflicto de variada intensidad, dentro de un ambiente operacional caracterizado por su alta incertidumbre y hostilidad.

Como dice Toffler, “Los defensores de las operaciones especiales arguyen que se trata de un arma sutil que cabe emplear preventivamente para abortar un conflicto más grave, refrenar guerras pequeñas, aniquilar armas de destrucción masiva y muchos otros fines... La actividad bélica autónoma, cobrará más importancia porque a los gobiernos les parecerá una opción de coste relativamente bajo” (Las guerras del futuro, 1994).

En el mismo sentido, en el libro *Redes y Guerras en Red* se afirma que: “El ataque militar norteamericano al bastión de Al-Qaeda se basó en bombardeos estratégicos... Estas medidas no funcionaron demasiado bien, por lo que las autoridades norteamericanas decidieron pasar a la utilización de fuerzas especiales. La acción



Foto: Felipe Souza / BBC Brasil. Tropas del Ejército de Brasil patrullando áreas navegables.

de unos cientos de comandos combinada con ataques aéreos y aviones de reconocimiento no tripulados permitió tácticas de combate denominadas “enjambre”, para convertir la campaña afgana en una guerra que cambiaría todas las guerras” (Arquilla, J. & Ronfeldt, D., 2003).

En este orden, el *Manual ROP 61 - 02* del Ejército Argentino asigna a las Fuerzas Especiales capacidades para: “Obtener información de alto valor sobre el ambiente operacional, operar con otras agencias estatales y no estatales, constituir una opción de empleo del poder militar cuando el empleo de otras Fuerzas no sea conveniente, organizar redes de evasión y escape en asistencia al propio personal, ejecutar

infiltraciones y exfiltraciones empleando los distintos medios en cualquier ambiente geográfico, estar preparadas para desplazarse con un mínimo de alistamiento hacia cualquier zona del teatro de operaciones, operar reunidos como una subunidad, secciones o escalones sobre uno o varios objetivos en forma simultánea o sucesiva, integrar con Elementos de otras Fuerzas Armadas una Fuerza de Tarea Conjunta o Combinada bajo un ámbito de integración regional o de Naciones Unidas” (Ejército Argentino, 2014).

En lo que respecta a Brasil, sus Fuerzas Armadas se encontrarían preparadas para el combate contra el terrorismo. Para ello, ha recurrido a la creación del Comando de Operaciones Especiales (COPEsp) con el objetivo de conducir, de manera coordinada, actividades específicas dentro de una estructura multidisciplinaria e interagencial.

Según Gonçalves Cruz Landim, el Comando de Operaciones Especiales “COPEsp se encuentra dentro de una Gran Uni-

En cuanto a las actividades que ejecutan determinadas organizaciones involucradas en la prevención de la lucha contra la amenaza terrorista, Brasil cuenta con una organización para ello, dentro de la estructura del Ejército.

1. (Arquilla, J. & Ronfeldt, D., 2003) Entiéndase por enjambre, en inglés *swarming*, al ataque o maniobra multidireccional, simultánea ejecutada por un gran número de unidades pequeñas, independientes o semIndependientes, que convergen sobre un mismo objetivo o blanco. En las Fuerzas de Defensa de Israel (FDI), el enjambre fue anunciado como la nueva forma de guerra antes de la Segunda Guerra del Líbano de 2006.



Fuente: Xavier Servitja (2015). El Estado Islámico y la organización administrativa del califato a nivel provincial. Grupo de Estudios de Seguridad Internacional.

dad de Operaciones Especiales, pudiendo integrar un Comando o una Fuerza de Tarea Conjunta, con parte o con la totalidad de sus elementos operativos. Una de sus tareas es conducir y controlar sus unidades orgánicas cuando se emplean en Operaciones de Contraterrorismo. Para ello, cuenta con un Batallón de Fuerzas Especiales, uno de Acciones de Comandos, uno de Operaciones de Apoyo a la Información y una Compañía de Defensa Química, Biológica y Radiológica. Más específicamente, el Batallón de Fuerzas Especiales es la Unidad especialmente organizada, equipada y adiestrada para la planificación, la conducción y la ejecución de operaciones especiales” (Guerra ao terror, 2015).

En cuanto a las actividades que ejecutan determinadas organizaciones involucradas en la prevención de la lucha contra la amenaza terrorista, Brasil cuenta con una organización para ello, dentro de la estructura del Ejército. Al respecto argumenta Gonçalves Cruz Landim en su tesis titulada *Guerra al Terror*: el empleo del Comando de Operaciones Especiales del Ejército brasileño en la lucha contra el terrorismo transnacional lo siguiente: “Partiendo de las vulnerabilidades y de las amenazas que afligen al Estado brasileño, se verificó que el papel del Ejército en la prevención y la lucha contra el terrorismo se basan en capacidades de una estructura multidisciplinaria interagencial, las cuales son fruto de la experiencia de diversos países amenazados por este flagelo. Estas actividades se centran en el apoyo de inteligencia, el antiterrorismo y el contraterrorismo proactivo y reactivo. A través del COPEsp se conduce de forma coordinada tales acciones en entornos operativos inciertos y complejos, aprovechando su estructura organizativa, su permanente estado de alistamiento y su elevado nivel de adiestramiento” (Guerra ao terror, 2015).

INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN SUBREGIONAL

En cuanto a la integración con las Fuerzas Armadas del Brasil se puede afirmar que la realización de ejercitaciones com-



Foto: Sargento Valmi. Ejercicio Guarani. Comando Militar del Sur (República Federativa del Brasil).

binadas ha contribuido a consolidar la confianza mutua entre ambos Estados. La integración es fundamental para la construcción de un sistema de defensa subregional y coadyuva al fortalecimiento de la región suramericana como una zona de paz. Además, desde el campo técnico militar, este tipo de adiestramiento ha permitido incrementar y comprobar la interoperabilidad entre el instrumento militar de los dos países.

En relación con el adiestramiento militar combinado, se han realizado los siguientes ejercicios entre las Fuerzas Armadas argentinas y brasileñas:

Ejercicio Guarani durante los años 2012 al 2014, Saci, Duende y Hermanidad durante el año 2014; los ejercicios Fraternal, Acrux y Anfibio Combinado durante el año 2013 y el Passex MB en los años 2013 y 2014; el ejercicio Cruces en el 2012 y 2013; el ejercicio Solidaridad en 2013 y 2014; y el ejercicio Salitre en el año 2014. Fuente (República Argentina. Ministerio de Defensa, 2015).

Relacionado con la cooperación interestatal en materia de seguridad internacional, diversos organismos e instituciones como la Organización de Estados Americanos (OEA) a través de la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH) y el Comité Interamericano de Lucha

contra el Terrorismo (CICTE), han mostrado interés por incluir como amenaza al terrorismo. Como prueba de ello, se encuentra la declaración de Bridgetown del 4 de junio de 2002 que trató el enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica, acordando que:

“...los Estados Miembros deben tratar de fortalecer y, cuando corresponda, desarrollar mecanismos apropiados y pertinentes para profundizar la cooperación y coordinación a fin de abordar de manera más focalizada las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos multidimensionales a la seguridad hemisférica” (Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, 2002).

Así también, la Declaración de Seguridad en las Américas realizada en la Ciudad de México el 28 de octubre de 2003, en su Punto II, “Valores compartidos y enfoques comunes” expresa; “los acuerdos y mecanismos de cooperación bilaterales y subregionales en materia de seguridad y defensa son elementos esenciales para fortalecer la seguridad en el Hemisferio” (Organización de los Estados Americanos, 2003).

En la misma línea discursiva, Mariano Bartolomé expresa que “los Estados de la región registran importantes avances en el control del terrorismo, siendo estos

Coronel Oscar Santiago Zarich

Oficial del Arma de Infantería egresado del CMN en 1987. Es Oficial de Estado Mayor y Oficial de Estado Mayor Conjunto de las FFAA de la República de Francia. Es Licenciado en Administración de Empresas, en Estrategia y Organización, Master en Defensa y Geoestrategia por la Universidad de París II – Assas y Profesor Universitario para la Enseñanza Media y Superior Militar. Realizó el curso en la Maestría de la Escuela de Defensa Nacional y de Inteligencia Estratégica en la ESG del Ejército Argentino. Actualmente, se desempeña como alumno en la Maestría en Estrategia Militar de la Escuela Superior de Guerra Conjunta.

perfectibles, de agendas ampliables, cuya aplicación podrá servir de antecedente a nuevos y más efectivos entendimientos futuros” (Bartolomé, 2002).

CONCLUSIONES

Ante un mundo globalizado, la presencia de actores transnacionales como el terrorismo adquiere cada vez más relevancia, pues transforma en vulnerables la seguridad y la defensa de los Estados. Es por dicha razón que deberá recurrirse al intercambio de información o la conformación de instrumentos de cooperación regional o subregional que garantice mayor efectividad en las acciones para su prevención.

Consecuentemente, los Estados y sus Fuerzas Armadas deberán adaptarse a los inminentes desafíos que impone la agenda de seguridad internacional, ya que los grupos terroristas no podrán ser derrotados mientras su abordaje sea el de un escenario de guerra limitada, como tampoco lo será mientras sean considerados como parte de la delincuencia común.

Teniendo en cuenta la posible existencia de células terroristas instaladas en la zona fronteriza compartida entre Argentina y Brasil, se organizan operaciones especiales con un grado de adiestramiento particular -ya existentes en

las Fuerzas Armadas de ambos países-, y la participación en ejercitaciones combinadas desde hace más de 5 años. Por ello resulta concluyente pensar que ante la confirmación de una amenaza de carácter terrorista, la organización más apropiada estaría dada por un conjunto de Fuerzas militares combinadas que pudiesen llevar adelante operaciones de combate directas con alcance limitado en tiempo y en espacio.

Luego, resultará imprescindible que las distintas agencias de ambos países compartan información que acontezca en el área y que aúnen esfuerzos para cooperar en la búsqueda de soluciones estratégicas y operacionales a los problemas criminales vinculados con las actividades terroristas ejecutadas por seguidores de la Yihad.

Finalmente, apreciamos que la organización más apta para hacer frente a una amenaza terrorista es la de un “Elemento combinado” del tamaño de una “Subunidad”, preferentemente con la aptitud de Fuerzas Especiales, a conformar entre las Fuerzas Armadas propias y las del Brasil.

Bibliografía inicial

- › Arquilla, J. & Ronfeldt, D. (2003). *Redes y guerras en red*. Madrid: Alianza Editorial, S.A.
- › Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. (04 de junio de 2002). *Organización de Estados Americanos*. Recuperado el 02 de junio de 2018, de http://www.oas.org/xxxiiga/espanol/documentos/docs_esp/agcgdoc15_02.htm
- › Bartolomé. (2002). *Posibilidades de control en la región del terrorismo internacional contemporáneo*. Escuela de Defensa Nacional (pág. 23). Buenos Aires.
- › Bartolomé, M. & Llenderosas, E. (2002). *La Triple Frontera desde la perspectiva argentina: principal foco terrorista en el Cono Sur americano*. *Research and Education in Defense and Security Studies* (pág. 4). Brasilia.
- › Calderón, J. C. (noviembre de 2016). “La Triple Frontera como polo de atracción del yihadismo en la región de América Latina: Orientación teórico-histórica”. *VIII Congreso de Relaciones Internacionales* (pág. 9). Bogotá: SEDICI - Repositorio
- › Ejército Argentino. (2014). *Conducción de Fuerzas Especiales*. Buenos Aires: Departamento Doctrina.
- › Gonçalves Cruz Landim, H. (2015). *Guerra ao terror: o emprego do Comando de Operações Especiais do Exército Brasileiro no combate ao terrorismo transnacional*. Rio de Janeiro, Brasil: Trabalho de Conclusão de Curso - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.
- › Lynn, J. (2008). *La Triple Frontera y la amenaza terrorista ¿realidad o mito?* Quito: Flacso.
- › Medero, G. S. (2009). *La organización de Al-Qaeda: Antes y después del 11-S. De una estructura jerarquizada a una en red*. *Política y Estrategia*, 200.
- › Organización de los Estados Americanos. (28 de octubre de 2003). *Organización de Estados Americanos*. Recuperado el 02 de junio de 2018, de www.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_03/CE00339S03.doc
- › Pew Research Center. (27 de enero de 2011). *Pew Research Center*. Recuperado el 03 de junio de 2018, de <http://www.pewforum.org/2011/01/27/table-muslim-population>
- › República Argentina. Ministerio de Defensa. (2015). *Libro Blanco de la Defensa*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.
- › Shelly, L. (2005). El financiamiento del terrorismo. *Revista de análisis jurídico Urbe et lus*, 3.
- › Toffler, A. (1994). *Las guerras del futuro*. Barcelona: Printer Industria Gráfica, S.A.

EL CONFLICTO EN LA MILLA 201

¿es esencialmente pesquero?

PALABRAS CLAVE: ISLAS MALVINAS / ZONA DE EXCLUSIÓN / CONFLICTO PESQUERO / RECURSOS MARÍTIMOS / LICENCIAS

Por Horacio A. Terribile

RESUMEN: El Atlántico Sudoccidental es escenario del conflicto que el Estado argentino –dada su condición de país ribereño– mantiene con los Estados de pesca oceánica respecto a la explotación sustentable de los recursos pesqueros.

El régimen internacional que norma el desarrollo sustentable de los recursos vivos renovables es vulnerado por naciones de terceras banderas. Esta deficiencia es producto de la ausencia de una política oceánica estatal, que a su vez no deriva en una estrategia marítima consensuada, integral, explícita y perenne.

Este artículo documenta una serie de hechos posteriores al conflicto de Malvinas que pondrán de manifiesto la afectación de los intereses nacionales y los condicionamientos de la política exterior del Estado argentino.

INTRODUCCIÓN

Los recursos naturales tomaron preponderancia en la agenda internacional desde la guerra de Irak. Su cuidado se fue insertando paulatinamente en la agenda de las Relaciones Internacionales para condicionar las políticas de los Estados y el comportamiento del resto de los actores internacionales, quienes alertaron sobre la guerra por los recursos como la probable plataforma de conflictos futuros.

En el caso particular del escenario Atlántico Sudoccidental, año tras año, flotas integradas por alrededor de 250 buques extranjeros abocados a la explotación del recurso calamar *illex argentinus*, se estacionan en el Área Adyacente a la Zona Económica Exclusiva Argentina (ZEEA), o en las aguas en disputa con el Reino Unido, en procura de la obtención de una especie altamente migratoria, cuyo ciclo de vida oscila entre los 12 y 18 meses.

La sobreexplotación de estos recursos vivos en alta mar influye directamente en la conservación del caladero, que afecta la zona económica exclusiva del Estado ribereño. Esta problemática, condicionada por la cuestión Malvinas, se presenta compleja en un mundo cada vez más interdependiente donde intervienen cuestiones económicas, políticas, sociales y jurídicas. Esto ha generado diversas confrontaciones. Una de sus consecuencias

más nefastas es la depredación de los mismos y la consiguiente afectación del ecosistema marino en el escenario.

Son numerosos los estudios que predicen al mar como la última barrera inexplorada y como reservorio alimenticio de la humanidad. Según estimaciones de la ONU, para el 2050 la población mundial aumentará un 29%; se espera un rápido crecimiento principalmente en Asia, África y América Latina, regiones cuyo nivel de vida ha aumentado recientemente. Desde esa mirada, un país que tiene una costa de más de 5.000 km de extensión, que políticamente reclama soberanía por más de 10.5 millones de km², de los cuales más de 6.7 millones de km² son aguas y que –consecuencia de la disputa de soberanía con Gran Bretaña por las Islas Malvinas– tiene una seria afectación a su integridad territorial, de-

bería ser una preocupación importante para el Estado argentino el trazado de las agendas de Política Exterior.

Desde el final de la guerra de Malvinas, los sucesivos gobiernos apelaron a distintos enfoques de las Relaciones Internacionales, y relativizaron estas cuestiones amparados en la ausencia de hipótesis de conflicto en el escenario Atlántico Sudoccidental¹. De esta manera, sujetos a los condicionamientos internacionales y a las necesidades de la política doméstica, el consenso alcanzado en la Constitución Nacional no ha sido correspondido en la adopción de políticas de Estado. La iniciativa para desarrollar esas políticas de Estado compete a quienes gobiernan y se trata de una responsabilidad ineludible aunque esté demorada porque se minimiza el hecho de que es un conflicto que lleva 185 años de vigencia y cuya esencia es mayoritariamente marítima, como se aprecia en el gráfico 1.

No obstante esto, ha sido interés del Estado argentino privilegiar determinados objetivos que se pueden encuadrar desde una perspectiva geopolítica. Se encuentran así, la explotación y conservación del recurso natural y la biodiversidad en menor medida, el aumento de las exportaciones, el incremento del PBI, el desarrollo de la industria pesquera, la ocupación y reactivación de los puertos regionales para tener presencia en el mar, etc.

Hasta 1982, el Atlántico Sudoccidental había sido una zona de pesca poco explotada y los buques pesqueros argentinos tenían la libertad de pescar hasta 15 millas de las Islas Malvinas.

Precisamente por los condicionamientos del conflicto, estos objetivos no siempre han sido compatibles entre sí, y menos aun cuando la base es un recurso renovable que tiende a ser sobreexplotado en aguas en disputa. Sin duda, en ello tiene que ver la actitud del Reino Unido, que está sustentado por la presencia militar en las Islas, hace caso omiso a lo dispuesto por las Naciones Unidas

(ONU), y administra unilateralmente dichos recursos².

Las islas Malvinas constituyen para Gran Bretaña la llave del escenario Atlántico Sudoccidental³, en otras palabras, es el posible punto de inicio a futuros reclamos por reivindicaciones territoriales sobre la región antártica, que el Reino Unido, Chile y Argentina reclaman para sí. Este territorio antártico

cuyos límites se superponen y sus aguas circundantes (sin límites temporales a partir de 2009, según el Tratado Antártico vigente), le permitirían además el control de ambos pasos bioceánicos. No en vano Malvinas es la principal base militar de la OTAN en el Atlántico Sur.

Desde este supuesto y enfocados en la explotación del recurso pesquero, se analizarán los hechos más significativos de la evolución de las acciones políticas pesqueras argentinas desde la finalización de la guerra de Malvinas hasta fines del siglo XX, que signan el *statu quo* presente. Se pretende poner de manifiesto aquellas cuestiones intermísticas de la dinámica pesquera y su articulación con el escenario internacional que coadyuven a dar respuesta al interrogante planteado como título del artículo.

MALVINAS Y LA DINÁMICA PESQUERA (1983-1989)

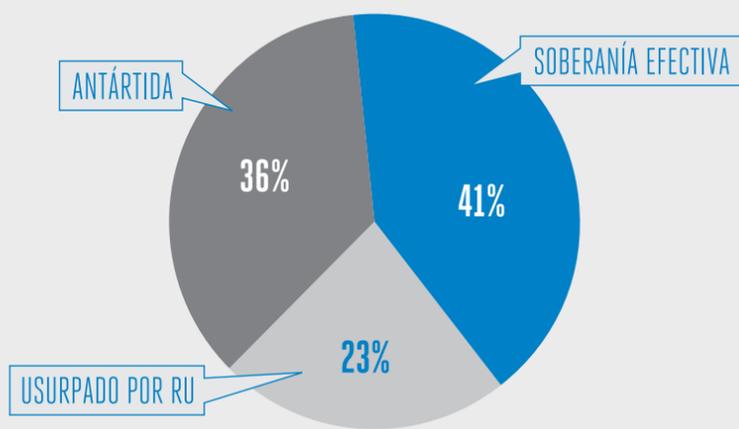
La relación entre Argentina y Gran Bretaña sobre las Malvinas ha sido descrita como “una larga marcha en un camino estrecho y rocoso”⁴. Hasta 1982, el Atlántico Sudoccidental había sido una zona de pesca poco explotada. Los buques pesqueros nacionales tenían la libertad de pescar hasta 15 millas de Malvinas.

Consecuencia del descubrimiento de la riqueza del caladero, los avances tecnológicos relacionados a la pesca del calamar y el significativo aumento del consumo de la especie, creció el interés de una flota de pesqueros de terceras banderas. En este contexto, la pesca debió haber sido un elemento central en la negociación por las Islas, pero no fue así. El modelo del sector pesquero se enca-

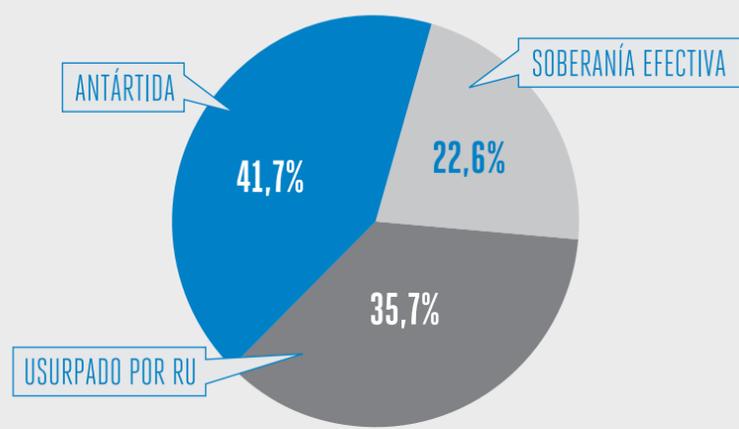


GRÁFICO 1

JURISDICCIONES ARGENTINAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES (contin., insular, antár., terr. y marít. 10.524.884 Km²)



JURISDICCIONES MARÍTIMAS ARGENTINA (AI, MT, ZEE, PC contin., insular y antár. 6.752.200 Km²)



Fuente: Fiscalía Criminal y Correccional Federal N° 1. El problema de la Defensa Nacional. Investigación Preliminar 1/2017.

1. La disposición transitoria de la Constitución Nacional ha fijado un objetivo bien definido en el Atlántico Sudoccidental que refleja un amplio consenso nacional.
2. Res. ONU N° 317/9 y, por analogía, las Res. ONU N° 3171/73, ONU 3175/73 y afines y, previo retraer la situación al 1° de diciembre de 1976, como claramente lo indica la Res. ONU N° 31/49.
3. Malvinas junto a Georgias y Sandwich del Sur, Ascensión, Santa Elena y Tristao da Cunha constituyen un concatenado de islas distribuidas en el eje norte-sur en el Atlántico Sudoccidental que da una idea del pre-dominio territorial inglés en el mismo, cuya proyección es claramente el ejercicio de poder en los mares del sur.

dró dentro del concepto de intereses marítimos, para que quede la presencia en el mar (ocupación territorial) como un planteo geopolítico y de aprovechamiento de un recurso que se suponía ilimitado. El fin del conflicto trajo aparejado algunas cuestiones a destacar.

Los argentinos atravesaron por una coyuntura particular: el aceleramiento del proceso de transición a la democracia y posterior instauración de un gobierno constitucional. Los isleños lograron el reconocimiento internacional de su causa y consolidaron la elevación de su estatus de vida por razones económicas⁵, además de obtener la ciudadanía británica plena. En Londres, se asentó la idea de que las Islas eran británicas, y decidieron finalmente solventar su defensa e invertir para promover su desarrollo económico y social.

Debido a la mejora en la economía británica posterior al conflicto y a la actitud hostil del gobierno argentino (convenios pesqueros con la URSS y Bulgaria), el gobierno conservador invirtió el 0.34% del gasto público y 3% del gasto de la Defensa en las Malvinas entre 1982 y 1987⁶.

En 1987, se iniciaron en Nueva York las negociaciones orientadas a la apro-

Por el descubrimiento de la riqueza del caladero, los avances tecnológicos relacionados a la pesca del calamar y el significativo aumento del consumo de la especie, creció el interés de una flota de pesqueros de terceras banderas.

bación de la “fórmula del paraguas”⁷. En 1988 en Ginebra⁸, se acuerda con el embajador británico ante la ONU, Crispin Tickell, omitir toda referencia a los temas de pesca y minimizar su importancia en la negociación por Malvinas.

El tema de la pesca les pareció una cuestión menor a los negociadores del gobierno argentino; no así para el Reino Unido. A modo ilustrativo, el propio director de Recursos Naturales de Malvinas y del Departamento de Pesca de Malvinas manifestó años más tarde: “Yo creo que sin las licencias de pesca no hubiéramos sobrevivido en Malvinas”⁹. Por el contrario,

si se analiza la evolución de los hechos que conformaron la cuestión Malvinas entonces, se concluirá que al menos el Estado argentino descuidó la pesca al negociar sin expertos en materia pesquera¹⁰.

4. Flórida, Carlos 1991, p. 100.
5. Beck, 1988. pp.169-170.
6. Makin 1992, p.226.
7. García del Solar 1997, p.8
8. El Canciller Dante Caputo y el Embajador Lucio García del Solar.
9. “Para renegociar los contratos, primero hay que hablar de cooperación” en *El Cronista*, publicada el 14 de marzo de 2012.
10. DADONE Aldo, luego Presidente del Banco Nación involucrado con el caso IBM-Nación, sería presentado por Cavallo como un experto en pesca durante el gobierno del Dr. Menem.

Por el contrario, el gobierno británico estableció unilateralmente una Zona de Protección Militar de 150 millas alrededor de Malvinas (1987), el asentamiento de una base militar con un aeropuerto estratégico (1985) y el establecimiento de un servicio regular de transporte marítimo entre Punta Arenas, Montevideo y Puerto Argentino, a través del transbordador *Indiana*, que prestó servicios ininterrumpidos a las flotas pesqueras que operaban desde Malvinas.

Según FAO¹¹, el área 41 era por ese entonces una de las pocas que carecía de regulación pesquera específica. Esto continuó así hasta que los británicos establecieron la *Falkland Inner Conservation Zone* en febrero de 1987¹², que ampliaron hacia fines de 1993, cuando consolidaron una zona económica exclusiva en torno a las islas, al levantar la veda en la *Falkland Island Outer Conservation Zone* (Anexo 1).

La incorporación de la *Falkland Island Outer Conservation Zone* incrementó sustancialmente el área pesquera malvinense –de hecho casi la duplicó–. La estrategia británica era hacer más atractivas sus licencias, otorgándolas sobre un espacio mayor y por más tiempo. Como contrapartida, Argentina otorgó

licencias a menor precio y sobre un área mucho mayor. Esto afectó de manera seria la política pesquera malvinense, pues muchos armadores, en especial japoneses y taiwaneses, trasladaron sus operaciones a la zona económica exclusiva y sus adyacencias.

Ante este estado de situación, el gobierno británico intentó alcanzar un acuerdo multilateral para la conservación de las pesquerías del Atlántico Sudoccidental. Sin embargo, presiones externas al gobierno motivaron que se replanteara esta postura inicial. Por un lado, la preocupación de que la sobrepesca pudiera afectar el ecosistema marino alrededor de las islas impulsó la formación de una coalición de intereses que demandaron la instauración de una zona de pesca. El otro factor que llevó a los británicos a revisar su política fue la negativa del gobierno argentino de participar en el establecimiento de un régimen multilateral¹³. Finalmente, Gran Bretaña decidió establecer la zona de conservación mediante la ordenanza británica de octubre de 1986. Se trata de una zona de exclusión pesquera de 150 millas alrededor de todo el perímetro de las Islas Malvinas, dentro de la cual po-

dían ejercer su actividad con previa autorización inglesa, buques pesqueros de otras nacionalidades, a excepción de la Argentina (Anexo 1). Esto provocó una airada reacción en el ámbito nacional, particularmente de parte de empresarios pesqueros y dirigentes sindicales dado que los barcos extranjeros pescaban tanto en la zona de exclusión, con centro en las Malvinas, como en la zona exclusiva de nuestro país y sus adyacencias, y amenazaban con la depredación del recurso pesquero. Cualquier embarcación que deseara pescar en la *Falkland Islands Outer Conservation Zone* debía obtener una licencia otorgada por el gobierno de Malvinas, que suponía el pago de un arancel.

Los ingresos por dicho arancel les dieron a los isleños ganancias considerables que posibilitaron la transformación de la colonia. En el bienio 1987 y 1988, los ingresos sumaron £ 28.958.000 mientras que el costo de administrar y patrullar la zona de pesca fue alrededor de £ 6,6 millones. “La ganancia neta por las licencias en 1987 fue el 147% del presupuesto anual normal del gobierno de las Falklands”¹⁴. Las flotas de España, Japón, Corea, Taiwán y Polonia operaron en Malvinas y en

Las islas Malvinas constituyen para Gran Bretaña la llave del escenario Atlántico Sudoccidental, en otras palabras, es el posible punto de inicio a futuros reclamos por reivindicaciones territoriales sobre la región antártica, que el Reino Unido, Chile y Argentina reclaman para sí.

la milla 201 para capturar merluza polaca y calamar *illex argentinus*.

Las razones esgrimidas por el Reino Unido para justificar la decisión de adoptar unilateralmente la zona de conservación exclusiva fueron: a) preocupados por la amenaza al equilibrio de la reserva ictícola, el gobierno británico había intentado de manera infructuosa, durante los 18 meses previos al establecimiento de la zona de conservación, conseguir un acuerdo internacional bajo el auspicio de la FAO para regular la pesca en la región; b) la política agresiva del gobierno argentino, que había iniciado actividades de fuerte presencia militar dentro de las 200 millas de las Malvinas; esta política llevó al hundimiento de un pesquero taiwanés por parte de la Prefectura Naval en mayo de 1986.

Argentina había firmado acuerdos bilaterales de pesca con Bulgaria y la URSS. Por los cuales, 40 buques factorías de más de 3.000 toneladas podían pescar al sur del paralelo 47°S y en las

aguas alrededor de las Malvinas hasta el año 1992. Los informes técnicos del Instituto Nacional de Desarrollo Pesquero (INIDEP) respecto a la evaluación de las especies merluza común, polaca y el bacalao austral revelaron un desastre ecológico y desaconsejaron el ingreso de nuevos buques, debido a la ausencia de control por parte del Estado argentino¹⁵.

Se sumaron una serie de factores socioeconómicos desequilibrantes, producto de la escasa mano de obra argentina empleada en las embarcaciones, y de la ausencia de procesamiento de la materia prima capturada en tierra. Años después, el Congreso de la Nación avaló los informes del INIDEP y consideró el acuerdo bilateral como poco beneficioso a los intereses argentinos y propició la no renovación. Esta decisión política, donde la pesca fue moneda de cambio, contribuyó a la destrucción del caladero Sudoccidental Atlántico. La dificultad para que Argentina firmara un acuerdo con el Reino Unido se circunscribió a que de-

bía aceptar la zona británica de conservación. Por ello el gobierno argentino se opuso a cualquier acuerdo multilateral porque “significaría admitir la competencia británica en espacios marítimos de su jurisdicción y reconocer al Reino Unido como país ribereño”¹⁶.

La posición argentina respecto a la declaración unilateral británica no se hizo esperar y consistió en denunciar que no respetaba los términos de la Resolución 31/49 de la ONU porque al reclamar Gran Bretaña jurisdicción sobre espacios marítimos argentinos, modificaba la posición de una de las partes en perjuicio de la otra. Además, la decisión británica no tenía sustento legal porque ni la Convención por los derechos del Mar (UNCLOS/CONVEMAR)¹⁷, ni el derecho consuetudinario admiten la apropiación de espacios marítimos de jurisdicción de otro Estado de manera exclusiva y mediante el uso de la fuerza armada¹⁸.

El gobierno argentino expresó su disposición para facilitar el inicio de las negociaciones a través de una declaración que estableciera el cese formal de hostilidades, como parte de un proceso de eliminación de las consecuencias del conflicto. Así se pondría fin a la llamada “zona de protección” militar de 150 millas. La Argentina estaba dispuesta a mantener un diálogo abierto para generar confianza y llevar adelante con éxito las negociaciones; distinta era la posición británica que argumentó que no veía cambios sustanciales en la propuesta argentina respecto a la que había generado el fracaso de la ronda de Berna en 1984¹⁹.

A nivel multilateral, Argentina concretó una activa gestión diplomática en todos los organismos internacionales de los cuales era miembro. No obstante, se equivocó al inclinarse por la obtención de votos de los países no alineados. Argentina no recuperaría las islas si negociaba con Mozambique²⁰. Sin embargo, en 1985 y con un fuerte respaldo en votos, se aprobó la Resolución 41/11 de la ONU donde se declaró el Atlántico Sudoccidental como zona de paz y cooperación. El Reino Unido votó a favor de esta inicia-



11. Food and Agriculture Organization dependiente de ONU.

12. Churchill 1989, p. 93-94; Willetts, 1989, p. 103.

13. Ellerby 1992 p. 103.

14. Willetts, op.cit. p. 115.

15. Solari Irigoyen, 1993: 4 Diario de la H.C.S.

16. Del Castillo, Lilian 1989, p. 87

17. CONVEMAR Convenio de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

18. Del Castillo, idem pp. 83-84.

19. En julio se reunieron representantes de los dos países en Berna. Argentina propiciaba la inclusión de la soberanía en el tratamiento de la cuestión y el Reino Unido se negó a tratar el tema.

20. (Kinney 1989: 259-260).

tiva. A ojos de quien escribe, una batalla pírrica para los intereses argentinos.

Los británicos, expertos negociadores, expresaron que compartían los objetivos de prevención de incidentes y conservación de las pesquerías de acuerdo con la ley internacional, aunque aclararon que no estaban preparados para discutir soberanía.

Avanzadas las negociaciones, la Argentina aceptó los términos del “paraguas de soberanía”, que protegía las posiciones de ambos países, pues este no dejaba de lado el tema de la soberanía (se utilizó una fórmula similar a la propuesta de vigencia del Tratado Antártico). El gobierno argentino consideraba importante mantenerlo presente, pero que no afecte las conversaciones. Algunos observadores coinciden en que fue necesaria la presencia del factor “tiempo” para producir algún cambio de actitud en los isleños, los argentinos y los británicos. Al gobierno argentino le llevó casi seis años comprender las limitaciones de los foros internacionales y finalmente aceptar las condiciones ofrecidas por Gran Bretaña desde 1984²¹. El presidente Alfonsín ofreció el cese de las hostilidades a cambio del levantamiento por parte de Gran Bretaña de la zona de exclusión. El canciller Dante Caputo secundó el ofrecimiento del Presidente y agregó una declaración unilateral, Argentina tendría un costo interno muy alto que solo lo justificaría el levantamiento de la zona de exclusión. Las negociaciones siguieron su curso, algunas veces de manera sorprendente, donde los actores hicieron uso de recursos diplomáticos en defensa de sus posturas antagónicas. Sin embargo, por el éxito económico y el hecho de que el ingreso generado por la zona de exclusión fuera “capaz de colocar a las islas en la vía segura de su autosuficiencia económica”²², era poco probable que Gran Bretaña aceptara levantar la *Falkland Island Outer Conservation Zone*.

A fines de 1989, los gobiernos de Argentina y Gran Bretaña suscribieron un acuerdo sobre el cese de las hostilidades. Como consecuencia de ello, las delegaciones de ambos países, reunidas en Madrid²³, acordaron la reanudación de las relaciones consulares, las conexiones

La cuestión de los intereses pesqueros desde 1982 hasta 1989, dejó claro que las posiciones de las partes se encontra-

El gobierno de Menem tuvo un comportamiento particular en relación a la dinámica pesquera. En el plano de la política doméstica irrumpió con decretos y eludió al Poder Legislativo. El primer indicio de esta práctica tuvo ocurrencia en la renovación de los permisos a los buques de la URSS y Bulgaria.

ban en franca oposición. Tal como algunos analistas predijeron, sería “difícil encontrar algún punto mínimo de aproximación que permita una evolución menos conflictiva en el futuro próximo”²³. Más aún, especialistas como Churchill sostuvieron la postura británica de discutir otros temas excepto el de la soberanía²⁴. Esta se basaba en la falsa premisa de que la Argentina y el Reino Unido contaban “con intereses comunes relacionados con la pesca que podían ser tratados en forma independiente del problema de soberanía”. Ante esta circunstancia, consideraba improbable que la Argentina estuviera dispuesta a discutir sobre tales cuestiones si ello significaba aceptar la continuidad de la *Falkland Island Outer Conservation Zone*.

A fines de 1989, los gobiernos de Argentina y Gran Bretaña suscribieron un acuerdo sobre el cese de las hostilidades. Como consecuencia de ello, las delegaciones de ambos países, reunidas en Madrid²³, acordaron la reanudación de las relaciones consulares, las conexiones

aéreas y marítimas, y el restablecimiento de las relaciones comerciales y financieras. Consecuencia de esta estrategia, de común acuerdo entre ambos gobiernos, la República Argentina no presentó en la Asamblea General de la ONU el tema Malvinas y, de esta manera, rompió una tradición, que desde 1982, se mantenía vigente.

Previo a Madrid, el embajador británico Crispin Tickell y el embajador argentino Lucio García del Solar se reunieron en Nueva York. Tickell dijo: “le pedimos a la Argentina que reconozca la Zona Exclusiva de Pesca (*Falkland Island Conservation Zone*) aunque no le pedimos al gobierno argentino que lo diga en público, sino que sigan las cosas”. García del Solar le espetó: “[...] la Argentina no pide el levantamiento de la zona de pesca; sino de la zona militar”²⁶. La firma de los Acuerdos de Madrid bajo la fórmula del paraguas²⁷ confirma la aceptación tácita por parte de Argentina de una Zona de Exclusión Pesquera del Reino Unido. Luego se llevarían adelante una serie de medidas territoriales y pesqueras que consolidarían la posición británica en el Atlántico Sudoccidental²⁸.

MALVINAS Y LA DINÁMICA PESQUERA (1989-1999)

El restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre la Argentina y el Reino Unido bajo la “fórmula del paraguas”, durante el gobierno del presidente Menem, puede “atribuirse en cierta medida a una mayor familiaridad política entre las partes luego de años de negociacio-

nes [...] para producir algún cambio de actitud en todos los actores que forman parte del conflicto”. Podemos inferir que ofició un cambio de estrategia por parte del Reino Unido. Luego de las frustradas negociaciones en Berna (1984), el gobierno argentino propuso nuevas negociaciones sin lograr que los británicos accedieran a discutir la cuestión. La acción diplomática realizada por el gobierno de Menem, contrapuesta a la de Alfonsín, no logró que se resolviera el aspecto central del conflicto: la *litis* (litigio) sobre la soberanía.

Durante la presidencia de Carlos Menem se adoptó el marco del realismo periférico²⁹, un enfoque más pragmático que privilegiaba las relaciones diplomáticas con el Reino Unido. Este pragmatismo en el plano de la política doméstica conllevó a algunas prácticas no deseables³⁰. Este acercamiento propició negociaciones bilaterales impulsadas por Estados Unidos. A poco de asumir, el canciller Guido Di Tella explicó el rumbo que daría a la misma: “Nuestras relaciones con Estados Unidos determinarán nuestra posición en el mundo”³¹, dijo el funcionario. Y luego, con más claridad e

ironía definió las relaciones entre la Argentina y Estados Unidos como “carnales”. En tal sentido, hubo demostraciones tangibles del acercamiento de parte de los mandatarios de ambos Estados³².

Posterior a los Acuerdos de Madrid, el gobierno de Menem tuvo un comportamiento particular en relación a la dinámica pesquera. En el plano de la política doméstica irrumpió con decretos y eludió al Poder Legislativo. El primer indicio de esta práctica tuvo ocurrencia en la renovación de los permisos a los buques de la URSS y Bulgaria.

En noviembre de 1989, el canciller Cavallo cedió unos 4.000 km² al sudoeste de Malvinas al gobierno británico. Consideramos esta maniobra como una estrategia de los ingleses para presentar, conforme a la CONVEMAR, a Malvinas como un país ribereño, que debe acordar “con su vecino Argentina” en forma equitativa, los límites de la zona económica exclusiva; para lo cual su Zona de Conservación y Administración Pesquera de la *Falkland Island Conservation Zone* no podía avanzar hasta la Isla de los Estados. Según palabras del Canciller, en esa zona se realizaba la pesca indiscriminada por parte de 400 buques de terceras banderas, debido a la ausencia de controles por la existencia de superposición de jurisdicciones³³. (Anexo I).

En enero de 1990 el Gobierno anunció que Gran Bretaña había decidido permitir la navegación de buques mercantes de la Argentina en la “zona de exclusión”. Ese año se normalizaron las relaciones diplomáticas entre ambos países y Gran Bretaña levantó la zona de exclusión militar alrededor de Malvinas. Con el fin



21. (Beck et al.1988:189).

22. Willetts 1989: 115.

23. Del Castillo, 1989: 87.

24. Churchill, 1989: 98

25. Acuerdos de Madrid I y II de 1989 y 1990.

26. Gutiérrez Brøndolo, 2013: 65.

27. Negociar todo menos la soberanía.

28. Lohle, 1997: 196

29. Enfoque teórico propuesto por Carlos Escudé, acompañado inicialmente por Andrés Cisneros y luego por el Canciller Di Tella en la negociación por Malvinas.

30. Escudé, 1992

31. *La Nación*, “Reclaman una política pesquera”, articulo publicado el 21 de julio de 1998.

32. *Página 12*, “Mi amigo George visita a Menem, líder mundial”, artículo publicado el 2 de diciembre de 1999.

33. Bologna, 1992: 81.

de contribuir a la conservación de los recursos pesqueros, ambos gobiernos establecieron la "Comisión Mixta de Pesquerías del Atlántico Sudoccidental"³⁴, compuesta por delegaciones de los dos países. Después de firmado el acuerdo, Gran Bretaña anunció que el control y las sanciones serán aplicados por el gobierno británico.

Siguiendo con las acciones derivadas del Acuerdo de Madrid, el 28 de noviembre de 1990, se firmó el "Acuerdo del Gallinero", donde se convino con Gran Bretaña, el cuidado de los recursos marítimos argentinos y la prohibición de pesca en un área al Este de Malvinas; este acuerdo les aseguraba a los ingleses que terceros países no pescaran los recursos que migran a Malvinas. Con ello, les facilitaban el otorgamiento de licencias pesqueras a buques asiáticos, españoles, polacos, etc. y la consolidación económica de los kelpers³⁵. Este tratado fue más beneficioso para los intereses del Reino Unido en la Argentina, que para los intereses argentinos en el Reino Unido.

El 11 de diciembre de 1990, Douglas Hurd y Domingo Cavallo firmaron en Londres el Tratado Anglo-Argentino de

Año tras año la República Argentina continúa resignando sus derechos sobre recursos en aguas en disputa. Pareciera que dicho *statu quo* no cambiará hasta tanto el Estado argentino tenga el peso suficiente ante el concierto de las naciones para persuadir al Reino Unido a iniciar las negociaciones.

promoción y protección de inversiones que garantizaban las inversiones inglesas anteriores y posteriores a este Acuerdo³⁶. Asimismo acordaron la prohibición total temporaria de pesca comercial por buques de cualquier bandera en un área determinada, con propósitos de conservación (ZIACP) (Decreto 2654/90).

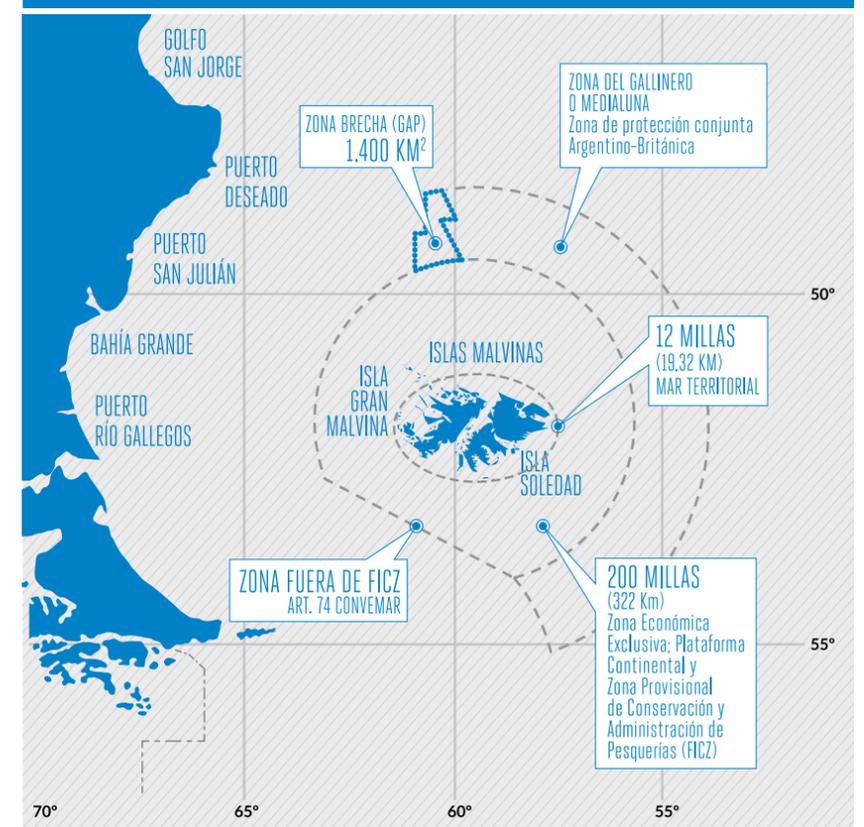
A partir de mayo de 1991, se reúne la Comisión de Pesca del Atlántico Sudoc-

cidental alternativamente en Buenos Aires y en Londres. A fines de 1991, el Congreso aprobó la Ley de Líneas de Base³⁷. Por su vigencia se redujo el mar territorial argentino de 200 a 12 millas³⁸, que dio lugar *a posteriori* al establecimiento de una zona económica exclusiva de 200 millas alrededor de Malvinas, de las Islas Georgias del Sur y Sándwich del Sur en 1993³⁹.

También, como consecuencia del Acuerdo de Madrid, entre el 18 de enero y el 17 de febrero de 1993, tuvo lugar el primer Crucero Conjunto argentino-británico de Investigación Científica (realizado conjuntamente por el INIDEP⁴⁰ y el *Imperial College* de Malvinas). En agosto de 1994, Gran Bretaña unilateralmente amplió su jurisdicción marítima al noroeste de las Malvinas para incorporar una zona que constituía una suerte de brecha (*gap*) de unos 1.900 km², resultante entre las 200 millas contadas desde la costa patagónica y el límite noroccidental de la *Falkland Outer Conservation Zone*⁴¹.

Años después, la Comisión de Pesca del Atlántico Sudoccidental acordó dar máxima prioridad a la conservación del calamar illex y la merluza polaca, preocupada por las "actividades ilegales de buques pesqueros en el Atlántico Sudoccidental"; incluso intentó prevenir tales actividades⁴². Esta decisión no necesitó del aporte de los isleños para mantener una política eficaz de conservación del calamar illex; pero el Estado argentino debía evaluar cuidadosamente el papel de las compañías pesqueras extranjeras (mayoritariamente españolas) que allí operaban. En consecuencia, el 7 de junio de 1995, el Gobierno argentino presentó en el Congreso un proyecto de ley sobre especies altamente migratorias. Días después prohibió la pesca del calamar illex en la Zona Económica Exclusiva Argentina y pretendió que terceros estados cumplieran esta moratoria. Ese mismo

FIGURA 1. OCUPACIÓN INGLESA 1994

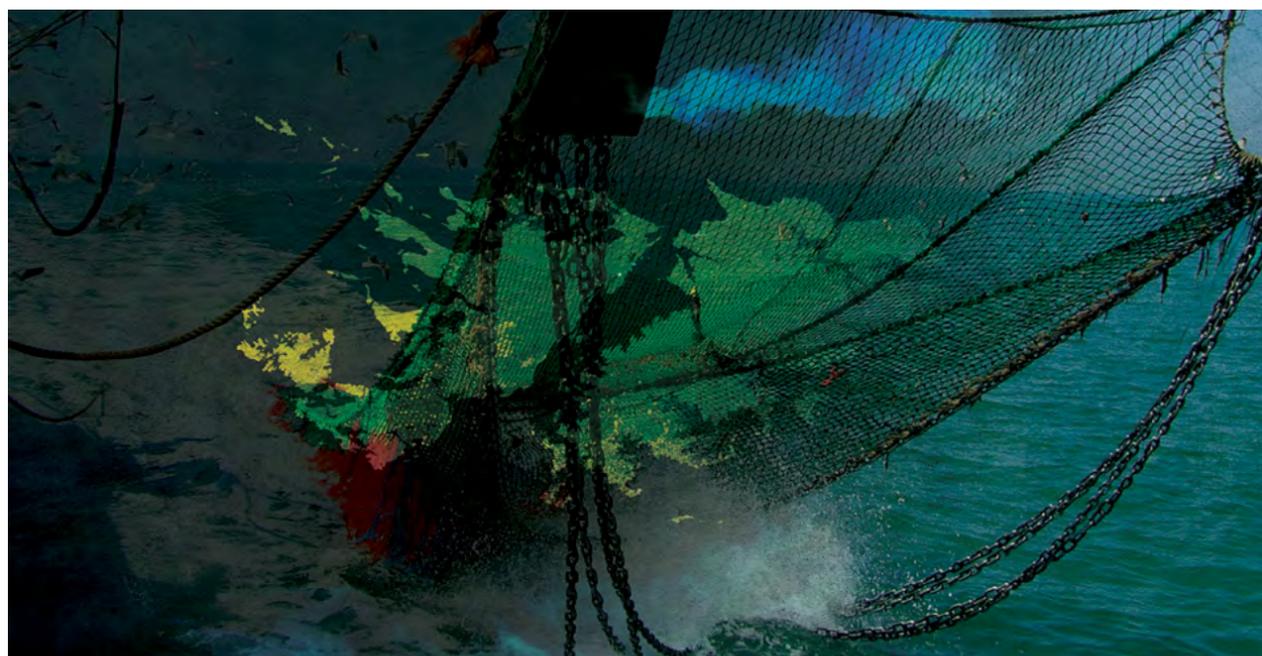


Fuente: "Política Pesquera para la Soberanía Argentina en el Atlántico Sur y Malvinas".

año se ratificó en el Congreso de la Nación la CONVEMAR⁴³.

A instancias del presidente Menem y del primer ministro Blair se inauguró la *política de desmalvinización*. Argentina continuó su accionar en el Comité de Descolonización de la ONU, pero al mismo tiempo, mantuvo el diálogo con

Gran Bretaña. La Cancillería argentina expresó oportunamente a través del secretario de Relaciones Exteriores, Andrés Cisneros, que "se coordinan en forma conjunta medidas de conservación para evitar la sobreexplotación de recursos pesqueros en beneficio de las partes involucradas"⁴⁴.



34. Comisión de Pesca del Atlántico Sur (CPAS), una instancia de cooperación bilateral, a la cual se comprometieron Gran Bretaña y la Argentina en los acuerdos de 1990, bajo la fórmula del "paraguas" de soberanía. Esta es el instrumento formal más importante en el área de conservación pesquera que han logrado los dos gobiernos. La Comisión recibirá de ambos Estados la información disponible sobre las operaciones de las flotas pesqueras, las estadísticas pertinentes sobre captura y esfuerzo de pesca y los análisis del estado de los stocks de las especies más significativas.

35. (Lerena, 2013: 28).

36. Ratificado por la Ley 24.184.B.O.1° Dic. de 1992. Argentina otorga absolutas garantías de: mejor o igual trato que otros países; indemnización por pérdidas; no expropiación; transferencias sin límites de inversión y ganancias;

soluciones a controversias en el Tribunal Internacional; extensión territorial de beneficios.

37. La Ley 23.968 sancionada el 5 de diciembre de 1991 y modificada rápidamente por el Decreto (ONU) 2623/91 el 12.12.91. El Embajador Lucio García del Solar tras las negociaciones en Madrid, manifestó que "era una promesa a los británicos".

38. Modificación de la Ley 17.094/66.

39. La aprobación de esta Ley resulta llamativa al dicente, ya que previo a ella, la Argentina había acordado con Chile las delimitaciones por el Canal del Beagle sin necesidad de tener sus líneas de base definidas. Esta actitud pareciera corresponderse solo a una exigencia de Londres, como referiría el Jefe negociador argentino, el Embajador García del Solar.

40. Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero

41. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales CARI, 1998.

42. Párrafos 4 y 7 del Comunicado Conjunto, de 7 de junio de 1995.

43. CONVEMAR se ratificó el 17/10/95 por ley 24543. En ella se establecen las divisiones jurídicas del mar. Argentina no había ratificado aún la Convención porque no contemplaba temas básicos de la pesca, en especial, relativos las poblaciones de peces transzonales y migratorios, como es el caso del calamar *Illex argentinus*.

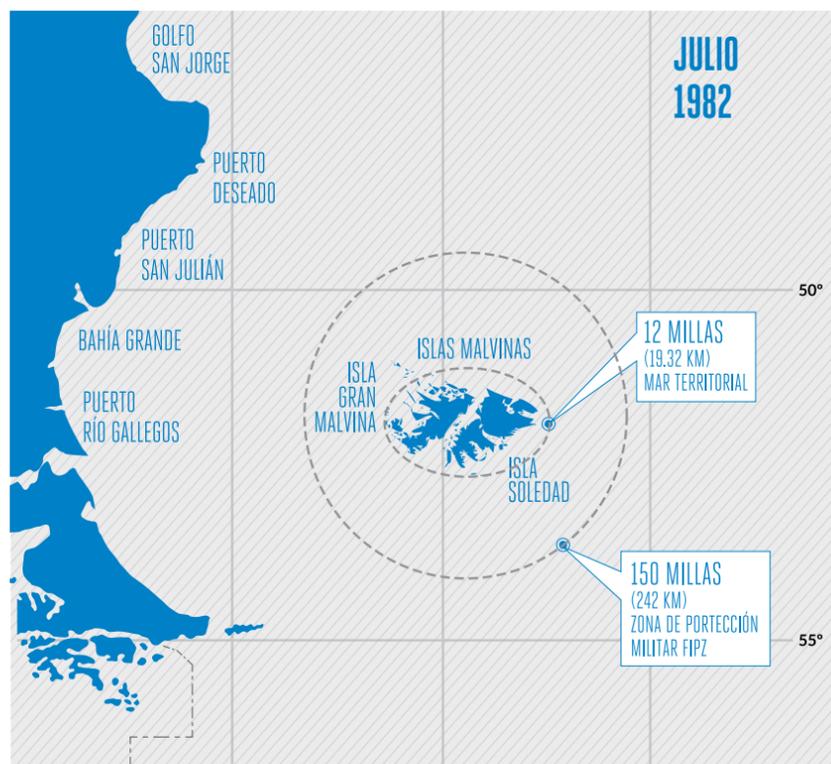
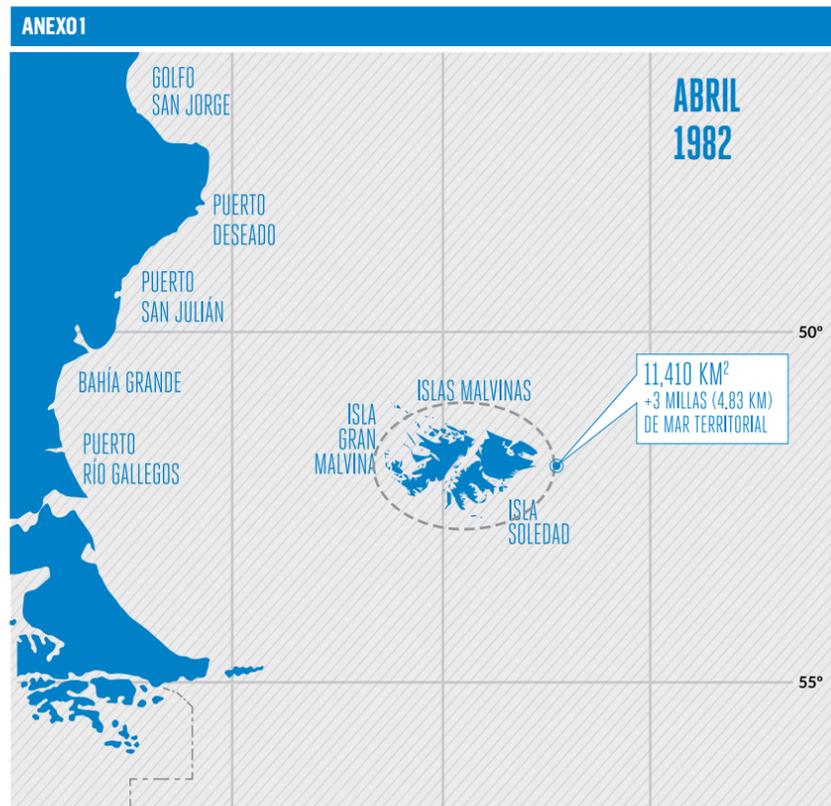
44. El Estado argentino le otorga status de "partes involucradas" a los isleños, haciendo caso omiso a lo normado en CONVEMAR donde no se considera a los isleños un "Estado parte". El Diputado Laborista Dalyell, en la VI Conferencia Argentino-Británica consideró un absurdo que se haya considerado a los malvinenses como un tercer actor en "Política Pesquera para la Soberanía Argentina en el Atlántico Sur y Malvinas" pág. 31.

En 1999, Argentina acordó con los británicos⁴⁵ siete medidas destinadas a combatir “a los buques sin licencias pesqueras inglesas”, en el Atlántico Sudoccidental. Se volvían a otorgar condiciones muy favorables al Reino Unido, para contribuir a que únicamente pesquen buques con licencias inglesas en aguas jurisdiccionales argentinas. Esta medida reconocía explícitamente la condición de ribereño del actor inglés en Malvinas. Si como afirma la diplomacia, estas medidas deberían ser entendidas como acciones cooperativas, se infiere que aun en las condiciones más desfavorables de negociación (que no fue el caso) no se debía haber admitido el beneficio solamente para una de “las partes” en conflicto.

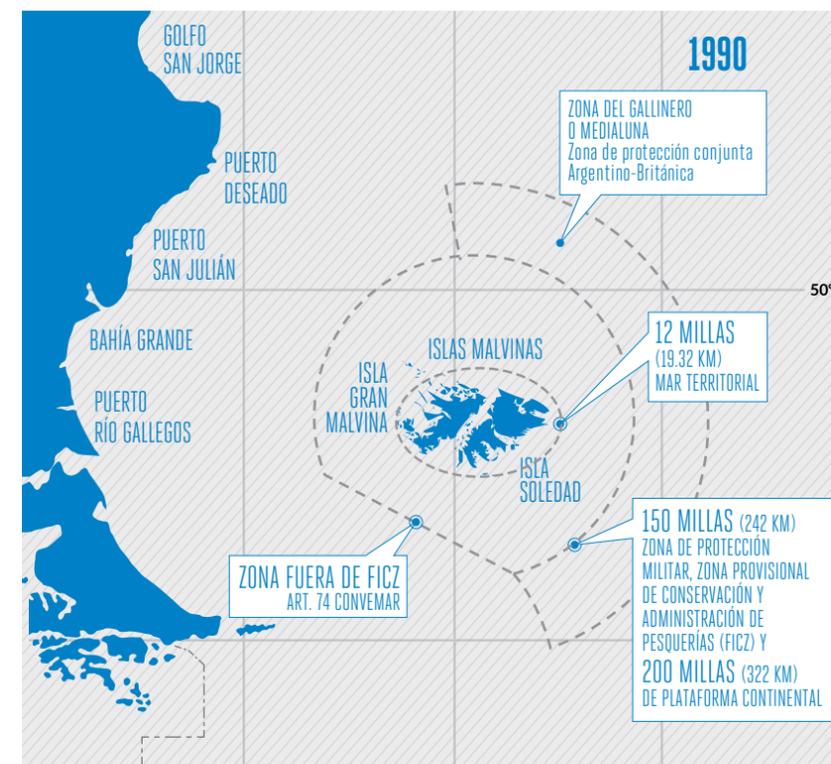
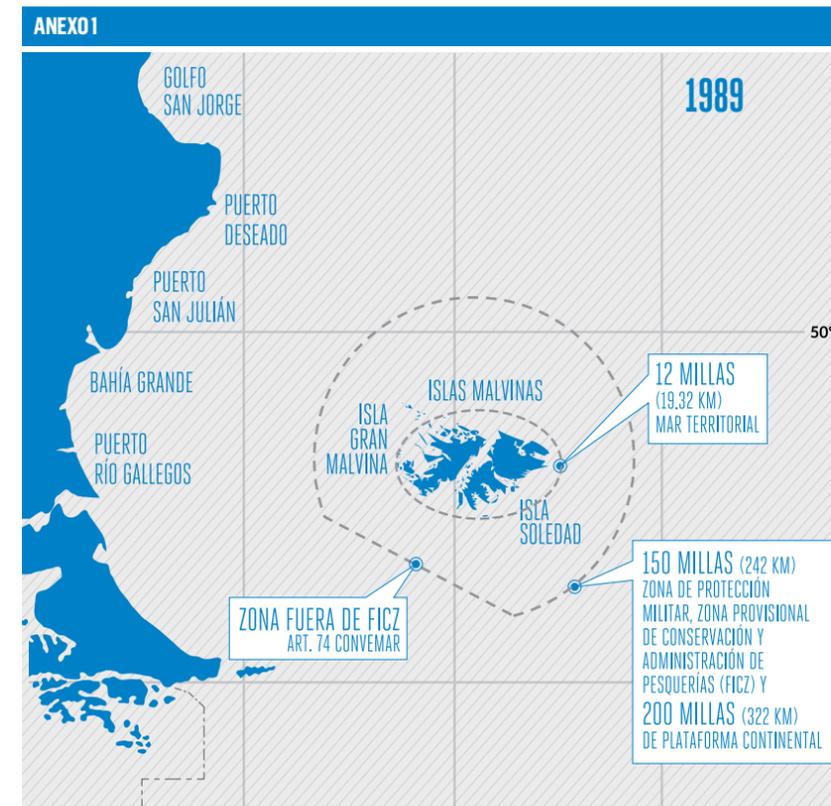
La figura 1 resume el resultado de la política exterior argentina desde la finalización de la Guerra de Malvinas. Si se compara el cuadro con los expuestos en el Anexo 1, se puede comprobar que la misma no ha sido satisfactoria para los intereses argentinos. Se supone que como consecuencia de la derrota militar, desde el fin de la Guerra de Malvinas hasta nuestro presente, la República Argentina fue cediendo territorios en disputa, circunstancia que ha presentado dificultades en la solución del problema pesquero. A raíz del aislamiento de las Islas con la detención del General Pinochet en el Reino Unido, se negoció en 1999 un acuerdo que comprendió cuestiones relativas al acceso y servicios aéreos, pesca y fomento de la confianza. Las negociaciones pusieron en evidencia una vez más la tenaz oposición isleña a servicios aéreos directos con el territorio continental y, a cambio de permitir la visita de ciudadanos argentinos, debió aceptarse el sellado de sus pasaportes al ingreso a las Islas.

Capitán de Navío Horacio A. Terribile:

es Dr. en Relaciones Internacionales egresado de la Universidad Nacional de Rosario. Actualmente se desempeña como Director de Intereses Marítimos de la Armada Argentina.



Fuente: "Política Pesquera para la Soberanía Argentina en el Atlántico Sur y Malvinas".



Fuente: "Política Pesquera para la Soberanía Argentina en el Atlántico Sur y Malvinas".

En tal sentido, resulta oportuno recordar las palabras del Embajador Vicente Berasategui: “las comunicaciones con las Islas acordadas en 1971 y las políticas de seducción del gobierno de Menem, que concluyeron en acuerdos bilaterales sobre pesca, hidrocarburos y otros, en nada atenuaron la voluntad británica de adoptar medidas unilaterales en la región en disputa⁴⁶”.

Cualquier intento de mejorar las comunicaciones con las Islas ha sido sujeto a la condición de que Argentina abandone sus reclamos de soberanía. Esta actitud, que aún mantiene vigencia, ha creado grandes dificultades en la adopción de políticas coherentes y eficaces para el uso sustentable de los recursos, y otorga perennidad al conflicto que mantiene un *statu quo*, que en nada favorece a la República Argentina.

Algunos alegan que cualquier acción emprendida por la Argentina siempre encontró un activo lobby en el Reino Unido por parte de unos pocos isleños, enquistados en el llamado “Consejo” de las Islas que tradicionalmente se orientaba a entorpecer las tentativas de aproximación entre ambos países. Si así fuese,

Fuentes Periodísticas

- > ESCUDÉ, Carlos, (1992) “Los kelpers tienen derecho a la autodeterminación y Malvinas debería ser un Estado Independiente”, Clarín, 2 de julio de 1992, <https://books.google.com.ar/books?isbn=8469065904> (consultado 19/08/2009).
- > LERENA, César, (2018) “Cientos de pesqueros sin control en el Mar Argentino”, Nuestramar, 11/10/2018, <http://www.nuestramar.com/66771-10-2018/cientos-pesqueros-sin-control-en-mar-argentino-dr-c-sar-lerena>

46. (Boletín ISIAE, año 10, N° 42, 2007).

45. Madrid, 2 y 3 de septiembre de 1999. Reunión del Secretario de Relaciones Exteriores de Argentina Andrés Cisneros con el Director para las Américas de Inglaterra, Peter Westmacott.

estaríamos frente a una seria demostración de incapacidad de la dirigencia política argentina para llevar adelante una estrategia marítima que atienda los intereses de la Nación. La ausencia de una política pesquera y exterior para “administrar” el recurso en el Atlántico Sudoccidental les ha otorgado la subsistencia a los isleños en los últimos 42 años, quienes mejoraron notablemente su estándar de vida. Y esta ausencia de políticas, consecuencia de una sociedad poco afecta a las cuestiones del mar, ha permitido la explotación por parte de buques extranjeros que pescan -sin autorización argentina en aguas en disputa-, un recurso que se desarrolla dentro de la Zona Económica Exclusiva de Argentina y migra hacia el área adyacente a la misma, o hacia las aguas en disputa, donde se lo captura y procesa. Considerando solo los buques extranjeros con li-

47. (Lerena, 2018:2).

encia británica de Malvinas, desde 1976 han extraído recursos pesqueros en las aguas en disputa, un promedio anual de 200 mil toneladas por un valor de 21 millones de dólares en la primera venta. Es decir, que en la comercialización final la Argentina ha perdido entre 63 mil y 148 mil millones de dólares⁴⁷.

Estos y muchos otros hechos, deberían interpelarnos como argentinos respecto a por qué permitimos (ayer y hoy) que se transgredan nuestras propias leyes vigentes, por caso el régimen federal pesquero -Leyes 24.922 y 26.386-. El citado régimen es claro y contundente respecto a la administración del recurso pesquero en el escenario. No obstante, el Estado nunca ha exigido el pago de los derechos extractivos, ni la imposición de multas a los buques extranjeros que operan sin el correspondiente permiso; el pago de las multas es equivalente al monto extraído para reparar el grave perjuicio económico y biológico ocasionado con la afectación a los intereses nacionales que ello implica.

Podemos argüir que distinta sería la actitud de las empresas sancionadas, a la hora de seguir explotando el recurso nacional sin la debida autorización argentina, en aguas que el Estado reclama como propias y que para el mundo, están en disputa de soberanía.

Los antecedentes expuestos permiten inferir que muy lejos estamos de poder encuadrar como conflicto pesquero los hechos que tienen ocurrencia en la milla 201. Lo cierto es que año tras año la República Argentina continúa resignando sus derechos sobre recursos en aguas en disputa y donde pareciera que dicho *statu quo* no cambiará hasta tanto el Estado argentino tenga el peso suficiente ante el concierto de las naciones para empujar al Reino Unido a una mesa de negociaciones.

La Dirección de la revista determina la publicación de los artículos propuestos por las instancias previas evaluadoras. El material editado, en forma gráfica o en otro medio, queda amparado por la Ley de Propiedad Intelectual Nro. 11723. Siendo autorizada la reproducción parcial o total de los artículos con expresa mención de la fuente.

ARTÍCULO CON REFERATO

Bibliografía

- > BECK, Peter, *The Falkland Islands as an International Problem*, Routledge, Londres, 1988.
- > BERASATEGUI, Vicente. E., *Malvinas. Diplomacia y Conflicto Armado. Comentarios a la historia oficial Británica*, en 1ª ed. Prosa American Editores, Buenos Aires, 2011.
- > BOLOGNA, Alfredo B., “El conflicto de las Islas Malvinas” en Ediciones Facultad, Rosario, 1992.
- > CHURCHILL, Robin, “Las cuestiones pesqueras en el sudoeste atlántico: ¿medio u obstáculo para mejorar las relaciones anglo-argentinas?” en Atilio Borón y Julio Faúndez (eds.), *Malvinas hoy: herencia de un conflicto*, Buenos Aires, 1989, Puntosur editores.
- > DEL CASTILLO, Lilian, “Los recursos pesqueros de la plataforma continental patagónica: controversia y negociación” en Atilio Borón y Julio Faúndez (eds.), *Malvinas hoy: herencia de un conflicto*, Buenos Aires, 1989, Puntosur editores.
- > ELLERBY, Clive, *The Role of the Falkland Lobby, 1968-1990* en Alex Danchev (ed.), *International Perspectives on the Falkland Conflict. A Matter of Life and Death*, New York, 1992, St. Martin's Press.
- > FLORIA, Carlos, “The Argentine Perspective”, en Wayne S. Smith (ed.), *Toward Resolution? The Falklands/ Malvinas Dispute*, 1991, ed. Boulder, Lynne Rienner.
- > GARCIA DEL SOLAR, Lucio, Conferencia del Embajador García del Solar en la Academia Nacional de Ciencias, La Nación, Buenos Aires, 1997.
- > GUTIÉRREZ BRÓNDALO, Ignacio, *Malvinas: La política Exterior Argentina 2003 - 2011*, 1ª edición, ed. Teseo, Buenos Aires, 2013.
- > KEOHANE, Robert, *Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988.
- > KINNEY, Douglas, *National Interest/National Honor. The Diplomacy of the Falklands Crisis*, ed. Praeger, Westport, 1989.
- > LERENA, Cesar Augusto, Política Pesquera para la Soberanía Argentina en el Atlántico Sur y Malvinas, en http://www.nuestromar.org/adobe/Politica_Pesquera_Soberania_Lerena.pdf, 2013.
- > LOHLE, Juan Pablo, “Malvinas: el Pesimismo Periférico”, *Revista Latinoamericana de Temas Internacionales*, Fundación Foro del Sur, N° 8, Vol. 2, 1997.
- > MAKIN, Guillermo, “The Nature of Anglo-Argentine Diplomacy, 1980-1990” en Alex Danchev (ed.), *International Perspectives on the Falklands Conflict. A Matter of life and death*, New York, 1992, St. Martin's Press.
- > SOLARI, Horacio, E., *Malvinas: La cuestión pendiente de los territorios marítimos y sus efectos patrimoniales*, mimeo, Buenos Aires, 2004.
- > WILLETTTS, Peter, “La pesca en el sudoeste atlántico” en Atilio Borón y Julio Faúndez (eds.), *Malvinas hoy: herencia de un conflicto*, 1989, Puntosur Editores.

- > LERENA, Cesar Augusto, Política Pesquera para la Soberanía Argentina en el Atlántico Sur y Malvinas, en http://www.nuestromar.org/adobe/Politica_Pesquera_Soberania_Lerena.pdf, 2013.
- > LOHLE, Juan Pablo, “Malvinas: el Pesimismo Periférico”, *Revista Latinoamericana de Temas Internacionales*, Fundación Foro del Sur, N° 8, Vol. 2, 1997.
- > MAKIN, Guillermo, “The Nature of Anglo-Argentine Diplomacy, 1980-1990” en Alex Danchev (ed.), *International Perspectives on the Falklands Conflict. A Matter of life and death*, New York, 1992, St. Martin's Press.
- > SOLARI, Horacio, E., *Malvinas: La cuestión pendiente de los territorios marítimos y sus efectos patrimoniales*, mimeo, Buenos Aires, 2004.
- > WILLETTTS, Peter, “La pesca en el sudoeste atlántico” en Atilio Borón y Julio Faúndez (eds.), *Malvinas hoy: herencia de un conflicto*, 1989, Puntosur Editores.

- > LERENA, Cesar Augusto, Política Pesquera para la Soberanía Argentina en el Atlántico Sur y Malvinas, en http://www.nuestromar.org/adobe/Politica_Pesquera_Soberania_Lerena.pdf, 2013.
- > LOHLE, Juan Pablo, “Malvinas: el Pesimismo Periférico”, *Revista Latinoamericana de Temas Internacionales*, Fundación Foro del Sur, N° 8, Vol. 2, 1997.
- > MAKIN, Guillermo, “The Nature of Anglo-Argentine Diplomacy, 1980-1990” en Alex Danchev (ed.), *International Perspectives on the Falklands Conflict. A Matter of life and death*, New York, 1992, St. Martin's Press.
- > SOLARI, Horacio, E., *Malvinas: La cuestión pendiente de los territorios marítimos y sus efectos patrimoniales*, mimeo, Buenos Aires, 2004.
- > WILLETTTS, Peter, “La pesca en el sudoeste atlántico” en Atilio Borón y Julio Faúndez (eds.), *Malvinas hoy: herencia de un conflicto*, 1989, Puntosur Editores.

REPOSITORIO INSTITUCIONAL



Para acceder a la producción académica y científica de docentes, investigadores, alumnos y egresados del Centro Educativo de las Fuerzas Armadas (en español e inglés), ingrese en:

<http://www.cefadigital.edu.ar>

NORMAS DE PRESENTACIÓN DE COLABORACIONES PARA LA REVISTA *VISIÓN CONJUNTA*

Visión Conjunta cuenta, para análisis de los trabajos presentados, con:

- > Comité de Referato: Su función es asegurar un estándar académico y garantizar la calidad de los trabajos presentados.
- > Comité Editorial: Su función es resguardar la línea editorial institucional.

La Dirección de la revista determina la publicación de los artículos propuestos por las instancias previas evaluadoras.

El material editado, en forma gráfica o en otro medio, queda amparado por la Ley de Propiedad Intelectual Nro. 11723. Siendo autorizada la reproducción parcial o total de los artículos con expresa mención de la fuente.

Estructura del artículo

- > Título
- > Nombre y apellido del autor, acompañado por un breve currículum de, aproximadamente, 700 caracteres.
- > Palabras clave
- > Resumen o abstract, 200 a 300 palabras en idioma español.
- > Subtítulos, finalizando con conclusiones, reflexiones o cierre.

Requerimientos

- > Los artículos podrán ser de opinión, resultados de investigación, traducciones y reseñas o comentarios de artículos u otras fuentes de consulta.
- > Tendrán una extensión máxima de 35.000 caracteres con espacio, en página A4, interlineado sencillo.
- > Numeración en cada página.
- > Artículo realizado en Word; letra arial, tamaño de fuente 11 para todo el texto, en una sola columna.
- > Cursivas (itálica o bastardilla) se utilizarán sólo para palabras de otro idioma o citas textuales.
- > Evitar el empleo de abreviaturas y siglas, en su defecto aclararlas en oportunidad de su primer uso.
- > Inclusión de ilustraciones, mencionar lugar donde insertarlas. En el caso de

gráficos, mapas o material histórico se citará la fuente correspondiente.
> Las citas y notas se incluirán al pie de cada página.

Para más información ingresar en la página web:
www.esgcffaa.edu.ar

Toda la correspondencia relacionada con la publicación será dirigida a la Dirección de la Revista.

Secretario de redacción de la revista *Visión Conjunta*
Eliana de Arrascaeta

Secretaría de Extensión
Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas
Av. Luis María Campos 480, 2º piso
C1426BOP,
Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Correo electrónico:
visionconjunta-esgc@fuerzas-armadas.mil.ar



DESCRIPCIÓN DEL ESCUDO DISTINTIVO Y SIGNIFICADO HERÁLDICO

En el centro se destaca la insignia del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.

El fondo está formado por el ajedrezado, que simboliza el Arte Militar, con los colores celeste y blanco de la Bandera Nacional. El celeste representa la justicia, el celo, la lealtad, la verdad; y el blanco, la pureza, la

integridad, la obediencia, la firmeza, la vigilancia, la elocuencia.

Como contorno, en la parte superior se destaca el nombre de la Escuela en letras doradas y en la parte inferior, tres palabras en latín, embanderadas: *Nexus, Sententia y Actio*, que significan Unión, Pensamiento y Acción.



MISIÓN

“Capacitar a los alumnos en el ejercicio de la conducción en el nivel Operacional y en el desarrollo de las funciones del estado mayor en los niveles Operacional y Estratégico Militar en el marco de la acción conjunta y conjunta-combinada, a fin de optimizar el empleo del Instrumento Militar de la Nación, y de perfeccionar profesionales interesados en la Defensa Nacional, mediante el desarrollo de ofertas educativas de posgrado, proyectos de investigación y actividades de extensión”.

A ese efecto, la Escuela dictará carreras de posgrado en dos niveles:

NIVEL 1: para ser impartida a Oficiales Jefes de las Fuerzas Armadas Argentinas y de otros países, en la jerarquía de Mayor o equivalente.

NIVEL 2: para ser impartida a Oficiales Superiores y Jefes de las Fuerzas Armadas Argentinas y de otros países, en las jerarquías de Coronel y Teniente Coronel o equivalentes.

VISIÓN

La Escuela Superior de Guerra Conjunta será el instituto académico militar de mayor nivel en el perfeccionamiento del Personal Militar Superior argentino y de otros países y graduados universitarios, en conocimientos y habilidades afines a la Defensa Nacional.
