

Análisis de la Directiva de Política de Defensa Nacional Argentina 2021

Santiago, julio de 2021

ANTECEDENTES GENERALES

AthenaLab en su afán de continuar efectuando un seguimiento de las políticas de seguridad, políticas de defensa, políticas militares y documentos afines ha tomado conocimiento de la publicación el día 06 de Julio de 2021 de la nueva “Directiva de Política de la Defensa Nacional (DPDN 2021”, de la República Argentina.

El presente documento esta estructurado en tres capítulos principales. El primero de ellos se refiere al diagnóstico y apreciación del escenario de defensa global y regional. El segundo aborda la política de defensa nacional, centrándose en la concepción y posicionamiento estratégico de la República Argentina en materia de defensa. Finalmente, el capítulo tercero se refiere a las directrices para la instrumentación de la política de defensa nacional y de la correspondiente y subsidiaria política militar.

Dentro del capítulo primero destaca la auto percepción de Argentina como un país de peso estratégico medio. Respecto del escenario global, identifica tres distintos tableros estratégicos: un primer tablero denominado estratégico-militar, un segundo económico comercial y un tercero de relaciones transnacionales.

Respecto del escenario global y del singular tablero estratégico-militar, destaca una multipolaridad de potencias entre las que detalla a los EEUU, China y Rusia, enfatizando el deslizamiento en la redistribución del poder global desde el Eje Atlántico a la cuenca del Pacífico, como una tendencia de fondo. Adicionalmente, identifica como desafío permanente el fortalecimiento de organismos regionales de defensa, para contribuir a robustecer un entramado institucional de seguridad global basado en el diálogo y las normas compartidas. Destaca a América del Sur como una zona de paz, enfatizando la singular situación de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y la denominación de posición geopolíticamente estratégica del Atlántico Sur, como centro de operaciones para obturar la circulación hacia el continente Antártico y limitar el flujo de navíos entre el Océano Pacífico y Océano Atlántico.

Respecto del tablero económico comercial, acentúa el traslado del centro de poder Atlántico a la cuenca del Pacífico. Subraya como tendencia de fondo a la redistribución del poder global en el campo económico-comercial hacia dicha zona, aumentando su relevancia geopolítica, así como una mayor inversión en defensa. Se estima que para

Argentina resulta relevante evaluar detenidamente el desenvolvimiento de tensiones en torno de rutas comerciales y recursos estratégicos ya que eventuales condiciones de explotación que se fijen pueden afectar su seguridad y la viabilidad de sus proyectos de desarrollo económico-social nacional, como a modo de ejemplo la ya mencionada zona del Atlántico Sur. Este apartado finaliza mencionando la relevancia del litio y su valor estratégico, destacando el área denominada “Triángulo del Litio” entre Argentina, Chile y Bolivia, donde se concentra más del 80% de estas reservas mundiales.

Respecto del tablero transnacional, enfatiza que en esta dimensión es donde se observa un mayor grado de dispersión del poder, junto a una multiplicidad de actores y diversidad de dinámicas en juego, todos factores que implican un escenario cambiante cuya evolución resulta muy difícil de prever. Recalca las nuevas dimensiones del conflicto como el ciberespacio y lo espacial junto a la relevancia de las nuevas tecnologías. Incorpora su preocupación por el cambio climático y los efectos de dichos cambios sobre el escenario de seguridad nacional, por los principales efectos de situaciones catastróficas pronosticadas. Adicionalmente, enfatiza el papel de las Fuerzas Armadas en la mitigación de la pandemia resaltando la necesidad de actualizar protocolos y planificar los apoyos logísticos y operativos necesarios ante escenarios similares. Resalta que a nivel global debieran desarrollarse las herramientas de coordinación y cooperación ante catástrofes en forma previa a las crisis desatadas.

En su apreciación estratégica del escenario regional, destaca que el Cono Sur se encuentra inserto en una dinámica compleja de redefinición de sus mecanismos de cooperación e integración regional, en donde el diálogo y coordinación vecinal constituyen prioridades estratégicas para Argentina. Continúa con un detallado relato de la situación actual con los países sudamericanos, destacando el carácter de piedra angular de su relación con Brasil, en materias de integración regional. En relación con Chile, llama la atención la denominación de espacios compartidos, a continuar fortaleciendo, en clara alusión al Estrecho de Magallanes y el Mar de Hoces (Mar de Drake).

En el Capítulo II, de la política referida a la concepción y posicionamiento estratégico de la defensa por parte de Argentina, orienta el Sistema de Defensa Nacional hacia un modelo sustentado en la disuasión de agresiones. Se define la defensa también como autónoma y cooperativa. Autónoma respecto del posicionamiento estratégico defensivo y cooperativa respetando los compromisos multilaterales asumidos. Adicionalmente define la misión principal del instrumento militar, así como las misiones complementarias del uso de la fuerza respecto de las operaciones multilaterales, de coordinación y de apoyo a la comunidad nacional.

El Capítulo III, de la política entrega directrices para la instrumentación de la política de defensa, así como para la ejecución de la política militar en el contexto de una concepción conjunta de la defensa nacional.

De este análisis general, se desprende la necesidad de profundizar el análisis del presente documento respecto de los alcances de lo que se denomina “espacios compartidos”, en clara referencia al estrecho de Magallanes y Mar de Drake, bajo soberanía del Estado de Chile, por tratados internacionales. En consecuencia, le hemos solicitado al Dr. Jorge Guzmán su opinión técnica respecto de los alcances y significado de la noción de “espacios compartidos”.

John Griffiths Spielman

*Jefe de Estudios de Seguridad y Defensa de
AthenaLab*

El alcance real de los "espacios compartidos"

Dr. Jorge G. Guzmán

Investigador Asociado de AthenaLab

INTRODUCCIÓN

La "Directiva de Política de Defensa Nacional de Argentina" publicada de forma reciente, en su sección *Apreciación Estratégica del Escenario Regional*, sitúa Chile en el segundo lugar de sus prioridades luego de Brasil y lo hace en el contexto de un tablero mundial caracterizado por la creciente competencia entre las potencias occidentales versus China, por una parte, y Rusia, por otra.

Adicionalmente, el documento afirma que el Atlántico Sur es una región de crecientemente interés geopolítico global: si bien también reconoce la obvia importancia de las relaciones con Estados Unidos, a propósito de la relación privilegiada con China y Rusia deja entrever que Argentina tiene respaldo para sus relaciones con Washington (un elemento estructural del pensamiento antimperialista peronista).

También recuerda que, por mandato constitucional, los derechos soberanos argentinos en el Atlántico Sur son "irrenunciables". Toda vez que, en el ordenamiento político administrativo argentino, la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur es una sola unidad, por extensión debe entenderse que los derechos antárticos argentinos también lo son.

Todo lo anterior resulta instrumental para denunciar la presencia de un potencia

extrarregional en el área (el Reino Unido) que, de acuerdo con el documento, para Argentina (y toda Sudamérica) no solo representa una amenaza militar, sino que una amenaza nuclear. Lo anterior sirve para, entre otras cosas, reclamar la renovación de la flota de mar argentina.

Es de sumo interés que el documento reconozca que, en materia de la plataforma continental extendida en el Atlántico Sur y la Antártica, el organismo internacional competente, la Comisión de Límites de la Plataforma Continental (CLPC) de la Convención de las Naciones Unidas del Derecho del Mar (Convemar), no revisó su presentación de 2009.

Pese a ello, nuevamente, el documento insiste que en esas regiones los derechos argentinos han quedado consolidados. Por extensión esto supone que los derechos soberanos argentinos sobre un territorio submarino de cerca de 9 mil kilómetros cuadrados en el área adyacente al Punto F del Tratado de Paz y Amistad (TPA) han quedado, igualmente, consolidados. Lo anterior, no obstante, que conforme con el Derecho del Mar, en ese sector preexisten derechos soberanos chilenos.

ESPACIOS COMPARTIDOS

Es relevante que, con el mismo propósito anterior, el documento argentino incluya el mar de Drake



(que denomina mar de Hoces) y al Estrecho de Magallanes como “espacios compartidos”, entendiendo por lo mismo áreas o temas para la cooperación política y militar (ergo, temas para agenda bilateral). Respecto del mar de Hoces, debemos entender que la expresión argentina refiere al área del martillo del Laudo Arbitral, la Mediación y del TPA, esto es, a lo que dicho último instrumento jurídico denomina Mar de la Zona Austral (Art. 10). No es claro si en la interpretación geopolítica argentina esta última expresión se extiende a los territorios marítimos plus ultra el Punto F (58° 21’ sur). Para lo anterior, una explicación posible es que Argentina ha tomado noticia de que Chile hará valer sus derechos de

plataforma continental extendida proyectada desde las islas del cabo de Hornos y Diego Ramírez.

Lo anterior es posible por tres razones, a saber:

Entre los denominados puntos E y F (meridiano del Cabo de Hornos), el TPA limita la extensión de la columna de agua chilena proyectada desde dichos archipiélagos (ZEE), pero no limita la proyección de nuestra plataforma continental, incluida nuestra plataforma continental extendida conforme con lo dispuesto en el Art, 76 de la Convemar.

Como se indica, utilizando fórmulas geocientíficas consignadas en la Convemar, en dicho sector del Mar Austral en 2009 Argentina reclamó 9 mil kms2 adyacentes y plus ultra el Punto F. En el escenario de que Chile utilice el mismo criterio se

hará evidente que en ese sector el reclamo argentino de 2009 no solo sufrirá un revés en términos de kilómetros cuadrados, sino que perderá consistencia metodológica geolegal y geocientífica.

Lo anterior porque, conforme con la misma Convemar, en ese sector ipso jure existen derechos soberanos chilenos sobre la plataforma continental que, intencional o no intencionalmente, Argentina ignoró para modificar el modus vivendi post 1984. Todo indica que Argentina ha comprendido que este aspecto de su reclamo de plataforma continental constituye un falso positivo que afectará la consistencia legal de su reclamo

territorial de 2009, Antártica Americana incluida. Esto, porque la opinión pública chilena está informada del problema y ha puesto al Gobierno y a la Cancillería en situación de precisar los límites exteriores de nuestra soberanía en ese sector.

Aunque no existen seguridades, esto debería ocurrir durante 2021. Ello implicará demostrar la continuidad geológica y legal que, conforme con las mismas formulas geocientíficas de la Convemar, antes empleadas por Argentina, existe entre el Chile sudamericano austral y el Territorio Chileno Antártico (placa tectónica de la Antártica). En vista de lo anterior, un espacio compartido podría constituir un intento de control de daños argentino.

En lo relativo al espacio compartido para el Estrecho de Magallanes, es del caso recordar que, tanto durante el Laudo y la Mediación, como durante la negociación de la Convemar (1973-1984), Argentina intentó alterar el estatus chileno del Estrecho, declarándose Estado ribereño del mismo.

Chile se opuso frontalmente a tal posibilidad, pues importaba alterar lo dispuesto en el Tratado de Límites de 1881.

La cuestión quedó resuelta (se entiende que definitivamente) por el Art. 10 del TPA, que estableció como límite oriental del Estrecho de Magallanes la línea que une a Punta Dúngen con el Cabo Espíritu Santo.

Esto modificó el límite histórico del Estrecho de Magallanes que, en su punto nororiental, tenía como referente al Cabo (de las Once Mil) Vírgenes, en lugar de la citada Punta Dúngen. Con posterioridad a 1984, Chile modificó su cartografía oficial concediendo, de paso, cerca

de 40 kms² de territorio marítimo. En 1876 Chile declaró al Estrecho abierto a todas las banderas. Un siglo después esta medida pionera formó parte de la lógica de la Parte de III la Convemar sobre Estrechos Utilizados para la Navegación Internacional (Arts. 37-44).

La Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante ha normado el asunto para permitir el pleno ejercicio de dicha normativa internacional, en armonía con nuestro derecho interno. Las restricciones para el uso del Estrecho de Magallanes no han sido implementadas por Chile, sino por Argentina, que impide que naves de bandera británica o de conveniencia provenientes de las Islas Falkland ingresen por la Boca Oriental del Estrecho (Ley Gaucho Rivero, 2011).

LAS PRETENSIONES HISTÓRICAS DE ARGENTINA SOBRE AGUAS INTERIORES CHILENAS

Desde una óptica geopolítica y geoestratégica, los “espacios compartidos” propuestos en el documento argentino de julio de 2021 deben interpretarse en el marco de las pretensiones históricas de dicho país sobre territorios chilenos al sur del Estrecho de Magallanes. ¿Por qué?:

Porque el aprovisionamiento de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur ocurre entre los Pasos Fronterizos Integración Austral (Monte Aymond) y San Sebastián, por lo tanto, depende de las facilidades que Chile otorgue para el cruce del Estrecho (Primera Angostura). Por lo mismo, en este caso un “espacio compartido” parecería apuntar al logro facilidades adicionales para que empresas argentinas operen en el Estrecho (Comunas de San Gregorio y Primavera, ambas Comunas Fronterizas).

Esto aseguraría el denominado tránsito Argentina-

Argentina que, en vista del crecimiento demográfico de la Tierra del Fuego Argentina, es cada vez más importante para el interés geopolítico de ese país.

En este mismo ámbito el interés argentino se focaliza en fortalecer el aprovisionamiento de Ushuaia, esto es, en consolidar el puntal de sus operaciones antárticas. El fortalecimiento del rol de Ushuaia es esencial para las pretensiones polares argentinas, cuyos derechos antárticos son, comparativamente, muy débiles.

En el pasado los gobiernos provinciales de Santa Cruz y Tierra del Fuego han planteado la construcción de un sistema roll on – roll off para unir los puertos de Río Gallegos y Río Grande. Todo indica que esta posibilidad es impracticable no solo por sus altos costos, sino que por razones oceanográficas y meteorológicas (corrientes, tormentas, seguridad de la navegación), además de hidrográficas (en esos sectores la costa argentina presenta diferencias de mareas de hasta 9 metros).

Un “espacio compartido” en el mar de Hoces debe, a su vez, vincularse a la pretensión histórica de Argentina de acceder a las aguas interiores de nuestras islas al sur del Canal Beagle (para emplear la expresión del Tratado de 1881).

En contexto, esto es relevante tanto para asegurar el fortalecimiento del rol antártico de Ushuaia, como para morigerar los alcances de la presentación que Chile debe hacer en materia de plataforma continental extendida sobre espacios al sur y al sureste del Punto F del TPA.

Respecto de lo primero hay que hacer notar que, en el marco de la integración austral y luego de incumplir lo pactado para operar permanentemente el Paso Fronterizo Puerto Almanza-Puerto Williams (1997), Argentina logró la apertura temporal de un paso entre Ushuaia y Puerto Navarino (2003).

Mientras esto beneficia a una o dos empresas chilenas, operando este paso fronterizo Argentina ha logrado que turistas arribados a Ushuaia vía Buenos Aires, conozcan el Cabo de Hornos y las galerías de glaciares del Canal Beagle Oeste.

Es decir, a costa del desarrollo de Puerto Williams, vía un paso especialmente abierto a petición argentina, indirectamente sus empresas ya operan en aguas interiores chilenas (prohibido por el TPA). La propuesta para el mar de Hoces parece ir más allá.

Es en este contexto en el que debe inscribirse, por ejemplo, la apertura de otro paso fronterizo en el sector Lapataia-Yendegaia, situado a solo 18 kms al oeste de Ushuaia. Ese paso fronterizo permitiría expandir exponencialmente la oferta turística de ese puerto argentino, sin modificar el TPA, y en perjuicio de potenciales inversionistas en el desarrollo de Puerto Williams y la provincia chilena de Tierra del Fuego.

Así, entre otros aspectos, y con la cooperación de dos o tres empresas con sede en Punta Arenas hasta ahora reacias a invertir en Puerto Williams (aunque se benefician de abultados subsidios estatales), en los hechos Ushuaia accedería al sector chileno del mar de Hoces, por lo tanto, al Canal Murray, al Cabo de Hornos, etc.

CONSIDERACIONES FINALES

Una conclusión principal que arroja un análisis preliminar del documento argentino en comentario indica que en él no se observa ninguna ventaja ni ganancia para el interés de Chile. Aun así, es del todo probable que ese país intente incorporar el asunto en la agenda bilateral, para lo cual no solo contará con la falta de análisis prospectivo propio de nuestra política exterior, como del apoyo del grupo de amigos de la relación bilateral (que incluye a conocidas empresas magallánicas: toda una contradicción explicada solo por intereses comerciales de corto plazo).

Nuestro país no tiene nada que ganar de un “espacio compartido” en el Estrecho de Magallanes. Es más, es del todo necesario recordar que la renuncia unilateral de Chile a su Patagonia Oriental ocurrió, precisamente, a cambio del reconocimiento argentino de la soberanía chilena sobre todo el Estrecho (Tratado de 1881).

En el caso del mar de Hoces, es también del caso anotar que no se aprecia ninguna ventaja para Chile, al tiempo que se debe recordar que la figura del Martillo del TPA (Puntos A al F) ilustra con todo dramatismo la renuncia chilena a la proyección de la ZEE y de la plataforma continental proyectada desde las líneas de base del Grupo PNL (Picton, Nueva y Lennox) y de otros archipiélagos e islotes situados más al sur del Canal Beagle.

Finalmente, los “espacios compartidos” en una extensa región de la frontera con Argentina solo puede afectar la lógica y la consistencia del principio de nuestra continuidad geográfica hacia y desde la Antártica Chilena. Lo anterior,

sin perjuicio de que, en el marco de la relación privilegiada de Argentina con China, este último país pueda pretender para definitivamente posicionarse en el Cono Sur y la Antártica. Es bien sabido que China ya posee activos estratégicos en territorio argentino y que, a la fecha, está empeñada en desarrollar un punto de apoyo en Ushuaia.

Es de esperar que una próxima presentación de los límites exteriores de nuestra plataforma continental magallánico-antártica ante la CLPC en Nueva York deje empíricamente comprobada esa continuidad.

En ausencia de esa presentación, los “espacios compartidos” propuesto en el documento argentino tienen el potencial de contribuir a desdibujar, aun más, la lógica política, geopolítica, geolegal y geoestratégica que explica los límites exteriores de la Región de Magallanes y Antártica Chilena.

JORGE G. GUZMÁN

Experto en asuntos geohistóricos, políticos, diplomáticos, geolegales y geoestratégicos de regiones polares y subpolares. Consultor internacional, project manager, exdiplomático profesional y columnista de diversos medios de comunicación. PhD & MPhil in Polar Studies del Scott Polar Research Institute de la Universidad de Cambridge (Darwin College), y graduado de la Universidad de Chile, de la PUCV y de la Academia Diplomática de Chile. Miembro de diversas sociedades científicas, Presidente del Directorio de MagallaniaCorp y del Capítulo Magallanes y Antártica de la Fundación Chile Descentralizado. Investigador de la Universidad Autónoma de Chile.