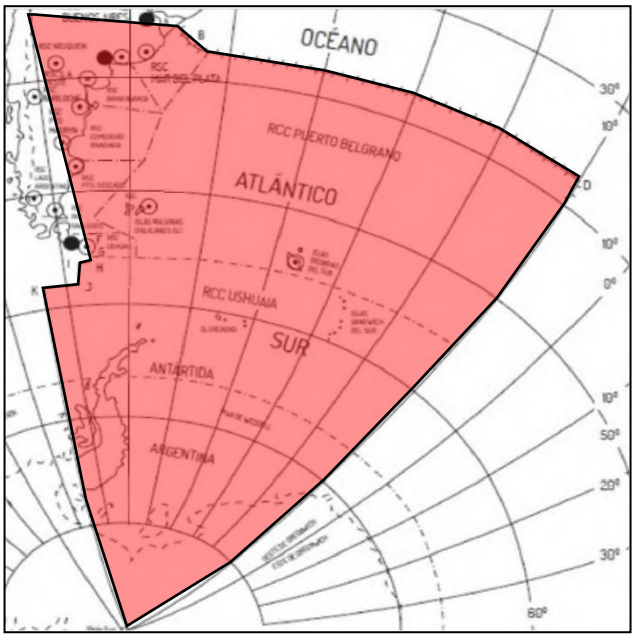

COMENTARIOS EN TORNO A LA IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DE LA DEMARCACIÓN DE LA PLATAFORMA CONTINENTAL ARGENTINA (PCA) DESDE LA PERSPECTIVA DE LA DEFENSA NACIONAL

Por el Capitán de Navío Pablo Martín Bonuccelli

Hacia fines del 2020 fue promulgada la Ley 27.557 por la que se incorporó a la 23.968 de Espacios Marítimos Argentinos la demarcación del límite exterior de la PCA más allá de las 200 millas, resultado del trabajo ininterrumpido que fue realizado durante más de dos décadas por la Comisión del Límite Exterior de la Plataforma Continental (COPLA).

Para analizar tanto su importancia política y económica, como su valor estratégico desde una mirada de la Defensa Nacional, es necesario el entendimiento del escenario en el cual dicho espacio se asienta. Un escenario definido por su complejidad y dinámicas particulares. Recién entonces podrán comentarse los puntos relevantes de la incorporación normativa de un espacio de significativas dimensiones, desde la trascendente perspectiva de la Defensa Nacional.

Escenario Marítimo Atlántico Sudoccidental

El primer aspecto distintivo es el propio Escenario Atlántico Sudoccidental, escenario complejo con dinámica propia. Concentra intereses económicos y geopolíticos que validan lo expresado en sudiscurso ante el Comité de Política Exterior y Fuerzas Armadas el pasado 1ero de junio el señor Ministro de Defensa, cuando planteó que la Argentina está en una región que hoy está en disputa entre las grandes potencias globales.

La característica esencialmente definitoria del escenario es la ***internacionalidad*** como atributo histórico e inherente al mar. Esa inmensidad que separa, pero al mismo tiempo une continentes, está virtualmente “habitada” por el mundo. Por ello tiene una dimensión tanto estratégica como geopolítica verificable y “aproxima” al mundo y sus potencialidades a las orillas de nuestras playas. Hay en este espacio un ejercicio legítimo (aunque con limitaciones) de derechos internacionalmente reconocidos y llevado adelante por todos los países del mundo. Ya no hablamos de un país vecino, sino de una vecindad común.

Su ***marco normativo*** es otro elemento que complejiza y orienta la dinámica propia del Escenario. Está formado por normas de Derecho Internacional y de Derecho Interno de todos los Estados que usufructúan el espacio. La norma rectora en materia de espacios, potestades y limitaciones es la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 (CONVEMAR), que se impone como norma superior sobre el cual se construyen los ordenamientos de los Estados. Pero no es la única. Desde su firma han pasado casi 40 años y los cambios del mundo han forzado adaptaciones normativas a preocupaciones globales.

En dicho espacio, una diversidad de ***actores*** estatales y no estatales, públicos o privados se dan cita en ese gran despliegue de potencialidades que ofrece el mar en su multiplicidad de ***usos***. Es importante destacar que los factores geopolíticos como el crecimiento poblacional, el desarrollo tecnológico y la búsqueda de recursos continúan impulsando al mundo hacia el mar, consolidando un cambio de paradigma operado (principalmente después de la Segunda Guerra Mundial), por el cual dejó de ser un medio para constituir un fin.

En ese laberinto de normas, actores, usos e intereses, la Armada Argentina ejerce sus funciones y competencias legales en forma cotidiana. Es por ello que el entendimiento del escenario no es una opción para la institución, sino un imperativo. Basta con observar la carta que reproduce la región de responsabilidad de búsqueda y salvamento (SAR) asumida por la RA ante la comunidad internacional y cuya autoridad de aplicación es la Armada y se puede vislumbrar la dimensión y complejidad del sistema que es el Escenario del Atlántico Sur. Una superficie de cerca de 16 millones de km2 para el ejercicio de una responsabilidad tan importante y que se nutren de la externalidad positiva de las capacidades de proyección, comando y control, comunicaciones, vigilancia y control (VyC) del componente naval del instrumento militar (IM) que es la Armada Argentina. Hablamos de una PCA y su impacto en la jurisdicción Defensa, con límites hasta las 350 millas marinas. Sin embargo, el Área de responsabilidad SAR llega incluso hasta las 2.500 millas desde el lateral Puerto Belgrano (Ver Figura N°1).

Planteada la complejidad del escenario marítimo, es posible identificar las situaciones particulares que allí se verifican y que caracterizan la dinámica propia que tiene para nuestro país.

Situaciones Particulares

Cuando alguien quiere indicar hacia qué dirección se debe ir se suele tener como referencia hacia dónde se debe tornar para tener un panorama con mayor potencial. En el caso de la Argentina, podemos decir que su Norte podría ser considerado el Este, es decir el ESCENARIO ATLÁNTICO SUDOCCIDENTAL. En líneas generales en los océanos está el pasado, el presente y, esencialmente, el futuro de la humanidad en el planeta. En ese sentido, Argentina se encuentra en una situación privilegiada. Tomar conciencia de ello y actuar en consecuencia debería ser un mandato.

La dinámica en nuestra región presenta una serie de situaciones particulares. Antes de la promulgación de la Ley 27.557, que incorporó el límite exterior de la PCA a los espacios marítimos argentinos, era posible identificar una variedad de actores, usos e intereses presentes no siempre en sintonía con la perspectiva argentina:

1. La disputa de soberanía entre la República Argentina y el Reino Unido por las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes. Puede verse que los espacios marítimos adyacentes a la ribera de los tres archipiélagos usurpados constituyen una significativa proporción de los espacios marítimos argentinos, sobre los cuales no ejercemos nuestros derechos de soberanía y/o jurisdicción.

2. Luego tenemos el sector antártico. La Argentina reivindica soberanía sobre el denominado “Sector Antártico Argentino”, definido por el paralelo 60º Sur y el Polo Sur, y los meridianos 25º y 74º de longitud Oeste. Como sabemos, la Antártida está regida por el Tratado Antártico que prevé su utilización con fines pacíficos y su Artículo IV contiene una salvaguarda de las reivindicaciones de soberanía respecto de la Antártida, así como de sus fundamentos.

3. Por último, en dicho escenario, es necesario mencionar que se verifican ***usos*** que son fuente de conflicto, convocantes de diversos actores e intereses. La PESCA e HIDROCARBUROS se presentan como recursos naturales estratégicos y como tales, sujetos a la búsqueda de explotación por diferentes actores interesados. En línea con lo mencionado, recientemente ha cobrado relevancia mediática la explotación pesquera que ocurre en espacios próximos a la ZEE argentina, poniendo en la mesa un debate sobre la sustentabilidad de la operatoria extractiva. Actores tanto estatales como no estatales, nacionales e internacionales, han activado una cantidad de acciones con diversas motivaciones, haciendo del espacio un eventual escenario de disputa detrás de un objetivo superador como puede serlo el ambiental.

   Sin abundar en la materia, en el área adyacente a la ZEE argentina se perciben intereses de variado tipo que no necesariamente son compatibles con los del Estado Argentino. Esto último materializado a partir de la presencia del Reino Unido en su alianza con EEUU, refrendada con hechos como el ejercicio militar recientemente difundido por redes sociales, la presencia del USCG Stone, la flota pesquera china con una distribución espacial definida, la creciente visualización de la milicia marítima china, la incidencia de organizaciones no gubernamentales a lo que debe agregarse las propias motivaciones locales que pugnan en uno u otro sentido dando sustento, por precaución o por imprudencia, a los intereses de actores extra regionales. Estos indicios nos perfilan la posibilidad de que se configure un escenario donde se consolide un teatro que materialice la polarización del sistema internacional a partir de la competencia entre la República Popular China y los países del Occidente, encabezados por EE.UU.

A partir de esta breve y limitada reseña del EAS es posible hacerse, al menos, dos preguntas generales y sobre las que se esbozará una abreviada respuesta.

¿Cuáles son los desafíos del EAS para la Defensa?

Cuando se observa al Atlántico Sur como un escenario integral podemos afirmar, a priori, que los desafíos para la Defensa se encuentran, en primer lugar, en efectivizar la VyC y, en segundo lugar, en la adecuación de los medios a los efectos perseguidos.

La misión de la Defensa no se encuentra delimitada geográficamente, sino que se enfoca en los espacios de interésquepuedenencontrarsemásalládeaquellossobrelosquelaArgentinaostentaderechosdesoberanía.Por ello resulta relevante el diseño de un IM con capacidad de proyección a grandes distancias para el cumplimiento de su misión, siendo una tarea ineludible para la Armada.

En el ejercicio de sus competencias específicas contenidas en la Ley de Defensa, el MINDEF es el responsable de la (VyC). Ejerce dicha función en el mar a través de la Armada, principalmente en tiempos de paz.

La ***vigilancia*** es una tarea que se ejecuta en forma permanente y con la mayor cobertura que la tecnología disponible permita y consiste en la observación sistemática de un espacio para obtener información con un propósito vinculado a intereses del Estado en la tutela de un bien público y permitiendo acciones oportunas en la defensa, conservación y desarrollo de esos intereses. En otras palabras, debe estar en condiciones de proveer alerta estratégica temprana al Sistema de Defensa Nacional.

Por su parte, el ***control*** se entiende como la acción efectiva o disuasiva orientada al cumplimiento de obligaciones del Estado para la tutela de un bien público que surge como resultado de la detección de una anomalía durante la vigilancia, el mismo es momentáneo, puntual y depende de los medios desplegados, por lo que se requieren en disponibilidad.

En este punto adquiere relevancia la disponibilidad de los recursos aptos para el desarrollo de la tarea, tanto humanos como materiales. Pensando en un escenario de mediano y largo plazo, a medida que se complejicen las capacidades de operación mar adentro, el MINDEF deberá adaptarse para lograr los objetivos impuestos. El IM debe estar en condiciones de poder detectar y disuadir oportunamente las acciones no consentidas de terceros actores en aquellos espacios donde la Argentina tenga derechos soberanos exclusivos.

Algo que merece la pena ser mencionado en este momento es que, recientemente, se ha creado el COMANDO OPERACIONAL CONJUNTO MARÍTIMO (COCM), dentro de la órbita del ESTADO MAYOR CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS y del COMANDO OPERACIONAL. El comando estará a cargo de un oficial superior de la Armada Argentina. Esta creación representa esencialmente primero la ***adaptación*** del IM a la doctrina estatal plasmada en el marco jurídico. Además, constituye la ***revalorización*** del EAS como espacio de actuación del Estado que merece especial atención y se suma a otras iniciativas con objetivo similar como Pampa Azul. Finalmente, ***consolida*** el rol del MINDEF como responsable de la VyC, en este caso, de los espacios marítimos jurisdiccionales y de interés como mensaje relevante puertas afuera.

¿Cuál es el desafío impuesto a la Armada por la demarcación del límite exterior de la PCA?

Específicamente se percibe que la importancia estratégica de la incorporación a la Ley de Espacios Marítimos Argentinos de la referida demarcación es la ***cristalización de al menos dos conflictos***, y podría ser el punto de partida para un tercero. Uno de ellos es el conflicto con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte por la ocupación ilegítima de las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes. El otro conflicto, por ahora potencial, se presenta con relación a la Antártida. Finalmente, la demarcación podría ser la base de una situación particular con la República de Chile por el espacio comprendido entre los puntos RA-3458 a RA-3840 de la presentación argentina ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental (CLCP).

De acuerdo con los dispuesto en el Artículo 76. 8) de la CONVEMAR, los límites exteriores de la plataforma continental argentina situados entre los puntos de coordenadas geográficas RA-01 a RA 481 y RA-3458 a RA-3840 son internacionalmente definitivos y obligatorios. Ello es así, porque fueron demarcados tomando como base las Recomendaciones de la CLPC. De esta manera lo establece el Artículo 1º de la Ley 27.557.

En relación con la Cuestión de las Islas Malvinas[1], el Artículo 2º de la Ley establece que los puntos de coordenadas geográficas RA-482 a RA 3457 del Anexo III referido en el Artículo 1º

[1]La Cuestión de las Islas Malvinas, entendida como la disputa de soberanía entre la República Argentina y el Reino Unido por las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes, tiene su

correspondientes al área de las Islas Malvinas, Islas Georgias del Sur e Islas Sandwich del Sur son demarcados tomando como base la presentación argentina ante la CLPC, encontrándose pendientes de Recomendaciones en los términos del punto 5. a) del Anexo I del Reglamento de la Comisión. Este suspenso en las recomendaciones de la CLPC se debe a que, por reglamento interno, no se presentan competentes en el análisis de presentaciones donde existan controversias, a menos que todas las partes de la misma así lo consientan.

Una situación similar se presenta con relación a los espacios que componen el Sistema del Tratado Antártico. En ese sentido, la CLPC tampoco considerará ni calificará las presentaciones que se realicen en dicho espacio.

CONOCER – USAR – PROTEGER

Otro aspecto de relevancia estratégica está dado por la gestión propia del espacio PCA. En ese sentido es posible afirmar que la PCA es un espacio con posibilidad y potencialidad de contener futuros recursos naturales estratégicos. Hay elementos que están presentes y hoy no necesariamente pueden ser de interés o utilidad. Sin embargo, en un futuro pueden ser de importancia. Aquí cobra relevancia el ***criterio de potencialidad*** y la necesidad de la ***investigación científica marina*** (ICM) como insumo fundamental para ***conocer*** esa fuente de recursos.

Frente al conocimiento se podrá hacer un ***uso*** en línea con los intereses del Estado y, en función de la magnitud de tal fuente de recursos, su ***protección*** resultará más relevante aún.

La Defensa Nacional con el Servicio de Hidrografía Naval (SHN), la Armada y el COCM es la depositaria de las responsabilidades estatales de ***CONOCER*** (contribuyente con otras iniciativas y actores) y, la de ***PROTEGER***.

En términos prácticos, la PCA es un espacio que siempre estuvo dentro del alcance de las tareas de vigilancia, por lo que su demarcación, no representa una modificación a planes o acciones en curso. A pesar de esto, surgen nuevos desafíos a ser considerados como un factor adicional al momento de la planificación.

El primer desafío que surge es en materia de ***control*** para el caso particular del espacio de PCA más allá de la milla 200. Inicialmente se puede decir que para estos espacios aún no existen protocolos de acción en relación con aquellas cosas que deberíamos controlar. En ese sentido es dable señalar que la Armada ya está trabajando con los responsables de Cancillería - COPLA en estos temas no exentos de complejidades propias de la dinámica del escenario.

En este análisis sobresalen al menos dos particularidades. La primera es que, volviendo al carácter internacional mencionado, en dicho espacio las aguas suprayacentes conforman lo que en el régimen de la CONVEMAR de denominó Alta Mar, espacio en el cual se ejercen las 6 libertades reconocidas para todos los Estados: NAVEGACIÓN, PESCA, SOBREVUELO, ICM,INSTALACIÓN DE PLATAFORMAS y tendido de CABLES SUBMARINOS.

Estas libertades deben ejercerse con el debido respeto a la propia Convención que incluye tanto el régimen sobre PCA, como el de los fondos marinos. Ello implica que en uso de esas libertades, terceros Estados están obligados a cumplir normas sobre PC o La Zona basadas en las competencias reconocidas en dicho instrumento.

---

origen el 3 de enero de 1833 cuando el Reino Unido, quebrando la integridad territorial argentina, ocupó ilegalmente las islas y expulsó a las autoridades argentinas, impidiendo su regreso así como la radicación de argentinos provenientes del territorio continental. Desde entonces, la Argentina ha protestado regularmente la ocupación británica, ratificando su soberanía y afirmando que su recuperación, conforme el derecho internacional, constituye un objetivo permanente e irrenunciable (https://cancilleria.gob.ar/es/politica-exterior/cuestion-malvinas/la-cuestion-de-las-islas-malvinas).

La segunda es que la demarcación del límite exterior es particular a partir de la existencia de dos áreas o espacios que han sido demarcados tomando como base las Recomendaciones de la CLPC y otros dos (Antártida y Malvinas) que no fueron objeto de dichas recomendaciones.

Sin embargo, el Estado Argentino reivindica (derechos de) soberanía en todos estos espacios, explicitándolo en la Ley de Espacios Marítimos y es necesario que así sea analizado y pensado por la Defensa Nacional, tanto en el ejercicio de acciones de VyC, SAR, etc., como en la adquisición de capacidades. Ello porque se trabaja y se ambiciona que en el mediano o largo plazo la situación de revierta conforme a los principios del Derecho Internacional de acuerdo a la manda constitucional de la cláusula transitoria primera con relación a la Cuestión de las Islas Malvinas o que, en el caso de la Antártida, de modificarse el *statu quo*, Argentina pueda ejercer la soberanía en el espacio reivindicado.

Algunas consideraciones finales a manera de resumen

1. Argentina, como país cuyo “Norte” es el “Este”, es bicontinental y oceánica. Se inserta en un escenario, complejo y dinámico, de relevancia estratégica y geopolítica como lo es el Atlántico Sudoccidental, en el que confluyen normas, actores y usos no siempre convergentes.
2. La demarcación del límite exterior de la PCA es Estratégicamente relevante principalmente porque cristalizó el conflicto con el RUGB y por el Sector Antártico Argentino.
3. El MINDEF, por medio del IM – COCM – Armada Argentina, ejerce entre otras, las acciones de VyC en los espacios marítimos de jurisdicción y de interés nacional. Su acción eficiente demanda de la adecuación continua de los medios a las tecnologías para que la tarea sea efectiva y, en el caso de la PC, de protocolos de actuación conformes al Derecho Internacional.
4. El CONOCIMIENTO – USO y PROTECCIÓN como Política de Estado, exige un desarrollo paralelo de las capacidades por parte de las áreas responsables de su ejecución.

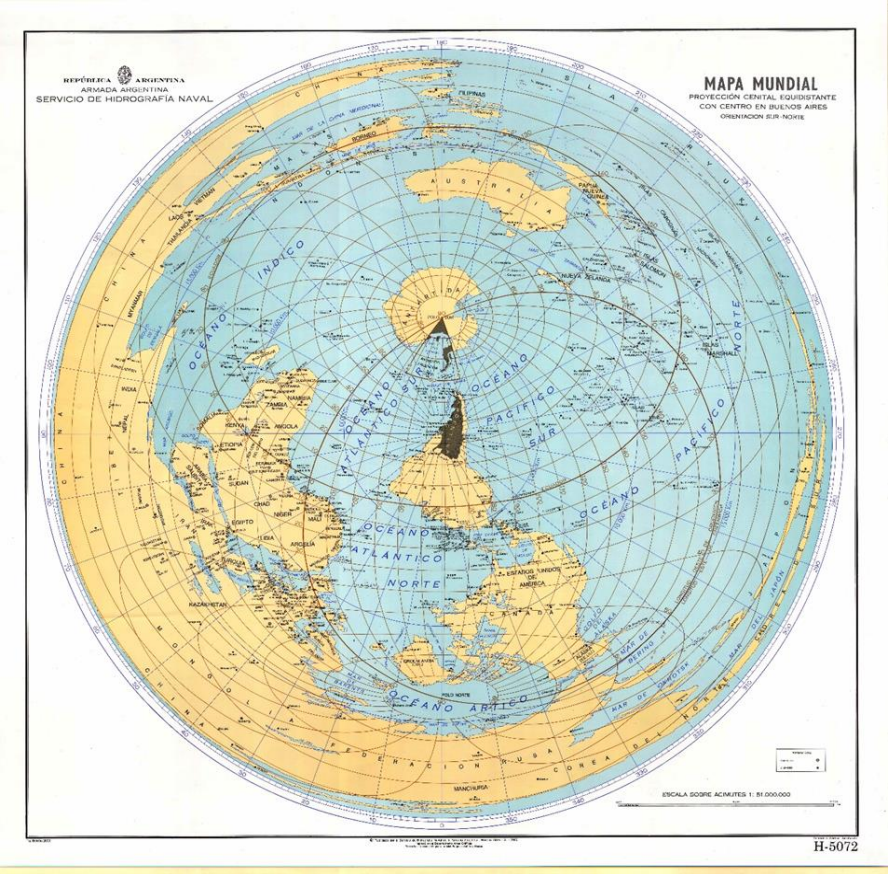

Figura Nº 2 (Fuente: SHN - MinDef)