

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

**Visión de las fuerzas armadas argentinas
sobre la defensa de los recursos naturales**

Alumno: Federico Esteban

Tutora: Rut Diamint

Firma de la tutora

Junio, 2014

Resumen

En el actual sistema internacional los recursos naturales han adquirido un mayor protagonismo. El crecimiento demográfico, la degradación medioambiental y la escasez pueden producir que ciertos recursos naturales adquieran un mayor peso estratégico. Además, la desigual distribución de los mismos puede aumentar la presión social sobre la estructura estatal, derivando en una fuente potencial de conflictos.

Para algunos estados, determinadas fuentes de agua potable y demás recursos constituyen cuestiones de vital importancia para su seguridad. Si los mismos son amenazados por fuerzas regulares de otros estados, grupos insurgentes o, en el caso de ser compartidas y no son debidamente administradas, la tensión puede escalar y derivar en el empleo de las fuerzas armadas.

La utilización de las fuerzas armadas para la defensa o conquista de recursos naturales no es solo una decisión política. Las fuerzas armadas, como una de las instituciones pilares del estado, también planifican sobre la defensa de los recursos naturales. Para tratar de ilustrar esta situación se explorará el caso argentino.

Palabras claves: recursos naturales, escasez, distribución, conflicto, fuerzas armadas, Argentina.

INDICE

1) Introducción.....	1
1. 1. La emergencia de un nuevo escenario	1
1. 2. El caso argentino	3
1. 3. Enfoque metodológico.....	5
1. 4. Estructura del trabajo.....	5
2) Capítulo 1	6
2. 1. Los recursos naturales en el sistema internacional.....	6
2. 2. La escasez	6
2. 3. La distribución.....	8
2. 4. La dependencia.....	9
2. 5. La abundancia	11
3) Capítulo 2.....	14
3. 1. Los recursos naturales y el conflicto armado	14
3. 2. El valor estratégico de los recursos naturales	16
3. 3. Amenazas intraestatales	19
3. 4. Recursos naturales compartidos	22
2. 5. Situación relativa de la República Argentina.....	26
4) Capítulo 3.....	29
4. 1. Visión de las fuerzas armadas argentinas sobre la defensa de los recursos naturales.....	29

4. 2. Instituciones educativas ligadas a las fuerzas armadas.....	29
4. 3. Documentos de la Defensa.....	32
4. 4. El Ejército argentino	33
4. 5. La Armada argentina	36
4. 6. La Fuerza Aérea argentina	40
5) Conclusiones	43
6) Bibliografía (en orden de aparición)	47
7) Anexos	52
• Anexo 1.....	52
• Anexo 2.....	53

1) Introducción

1. 1. La emergencia de un nuevo escenario

El fin de la Guerra Fría en 1991 dio paso a una gradual transformación de la naturaleza del conflicto. Los enfrentamientos interestatales que habían caracterizado a los dos siglos anteriores comenzaron a disminuir y emergieron nuevas amenazas y actores. El sistema internacional, dominado por una lectura realista, comenzó a modificarse. Si bien la caída de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas terminó con la amenaza ideológica, ello no implicó la desaparición de las amenazas.

En términos generales, cambiaron las amenazas para la seguridad estatal. Los conflictos entre estados están dando paso a los de carácter intraestatal, en los cuales los actores subnacionales irrumpen en la ecuación de gobernabilidad y estabilidad internas. En algunos casos, las acciones impulsadas por estos actores tienen un impacto fronteras afuera y afectan a toda una región o, incluso, al mundo entero¹.

La evolución de la naturaleza del conflicto y las consecuentes nuevas amenazas y actores dentro del sistema de estados es flanqueada por otras tendencias a nivel global. La primera de ellas es el notable crecimiento demográfico registrado en los últimos años. El aumento poblacional representa una mayor exigencia para la estructura estatal pues deben ser satisfechas las necesidades de un mayor número de habitantes. Un punto a destacar es que la mayor parte del crecimiento demográfico ocurre en los países en

¹ Estos temas pueden consultarse, entre otros autores, en los siguientes textos: Munkler, H (2002). *Viejas y nuevas guerras: asimetría y privatización de la violencia*. Madrid: Siglo XXI editores de España. Battaglino, J. Democracia, reconfiguración de amenazas y el declive de la conflictividad interestatal sudamericana. *En prensa*. Kaldor, M (2001). *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*. Kriterion-Tusquets: Barcelona. Toffler, A y Toffler, H (2000). "Las guerras del futuro". *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 7, núm. 21. Acuña, M. y Runza, R (2006). *Hacia la modernización del sistema de defensa argentino*. Buenos Aires: Editorial Altamira. David, Charles-Philippe (2008). *La Guerra y la Paz. Enfoque contemporáneo sobre la seguridad y la estrategia*. Icaria, Barcelona, cap. 4. Menjívar, O. (2003). Guerras postmodernas en la América Latina de hoy, en *Las Agendas de Capitalismo Global*, Cesar Verduga, editor, Editorial Lumen, México. Duffield, M. (2002). *Global Governance and the New Wars*. Zed Books, Londres, cap. 3. Kahhat, F. (2008). *Tras la Guerra Fría. Mentalidad militar y políticas de seguridad en Sudamérica*. Fondo editorial del Congreso de Perú, Perú, cap. 1. David, C. y Gagné, J. (2006/2007). "Natural Resources: a Source of Conflict?" *International Journal*, vol. 62, nº 1.

vías de desarrollo, en tanto que los desarrollados padecen el continuo envejecimiento de su población².

La segunda tendencia es la gradual disminución de las existencias de recursos naturales a nivel global³. Recursos como el agua potable, el petróleo y/o las tierras fértiles cumplen funciones esenciales pues no solo posibilitan el crecimiento económico sino que satisfacen necesidades de primer orden. Al disminuir las reservas de estos bienes económicos, las sociedades deben enfrentar el problema de la *escasez*. Si bien esta situación es común para todas las economías, su impacto no presenta las mismas dimensiones en todos los casos.

Una tercera cuestión a tener en cuenta es la continua degradación ambiental que está sufriendo el planeta. Como consecuencia de la emanación de gases de efecto invernadero, la temperatura promedio global se ha elevado en los últimos años impactando sobre los casquetes polares. Expuestos a una mayor temperatura, los hielos polares se reducen gradualmente conllevando a que los mares se eleven. Asimismo, la transformación de las condiciones atmosféricas repercute sobre los climas y ecosistemas, alterando el equilibrio natural y poniendo en riesgo diversas fuentes de recursos naturales como lo son los espejos de agua potable, los bosques y biodiversidad⁴.

Algunas regiones tienen mayores exigencias que otras en materia de obtención y suministro de recursos. Dado que la distribución de los mismos no es uniforme, algunas regiones o países pueden resultar beneficiados por la naturaleza. Esta disparidad, sumado a las limitaciones que supone la no existencia de recursos esenciales como el agua potable, aumenta la presión social sobre la estructura estatal. En el caso de que dicha presión no pueda ser contenida mediante los mecanismos de mercado o por medio de la negociación, la situación puede escalar a otro nivel: el uso de la fuerza.

Los recursos naturales son esenciales para la satisfacción de necesidades. Si las mismas no son cubiertas, la presión social puede condicionar la supervivencia estatal. Vale

² Banco Mundial. *Crecimiento de la población (% anual)*. Disponible en:

<http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.GROW>. [Acceso: 9 de febrero de 2014].

³ De Paula, G. (2009). "Diseño de políticas de defensa para el control y defensa de recursos naturales estratégicos". *Revista Política y Estrategia*, n°114, p. 248.

⁴ ONU, Grupo Intergubernamental de expertos sobre el cambio climático (abril, 2002). *Cambio climático y biodiversidad*. Disponible en: <https://www.ipcc.ch/pdf/technical-papers/climate-changes-biodiversity-sp.pdf>. [Acceso: 18 de febrero de 2014].

aclarar que esta relación no es directa y que el proceso puede contemplar la emergencia de la violencia interna. Si esta última no es contenida a tiempo, y el estado carece de la institucionalidad necesaria para regularla, la inestabilidad interna puede derivar en la exteriorización de la amenaza⁵.

Para algunos estados, determinadas fuentes de agua potable y demás recursos constituyen cuestiones de vital importancia para su seguridad⁶. Si los mismos son amenazados por fuerzas regulares de otros estados o, en el caso de ser compartidas y no son debidamente administradas, la tensión puede escalar y derivar en el empleo de las fuerzas armadas. Si bien el empleo de las fuerzas armadas puede suponer una medida de carácter excepcional, su despliegue no debería ser descartado⁷.

Partiendo de la importancia que desempeñan los recursos naturales en el sistema internacional y su posible vinculación con los conflictos armados, el objetivo de este trabajo es señalar que el empleo de las fuerzas armadas para la defensa o conquista de recursos naturales no es solo una decisión política. Las fuerzas armadas, como una de las instituciones pilares del estado, también desarrollan su propia visión en materia de defensa de los recursos naturales. Partiendo de estos supuestos, se explorará el caso argentino.

1. 2. El caso argentino

Tras haber introducido algunas de las tendencias que caracterizan al sistema internacional post Guerra Fría y delimitado la importancia que tienen los recursos naturales en el mismo, el interés de este trabajo es analizar un caso particular: la República Argentina. La elección de este país sudamericano responde a que posee una serie de características geográficas particulares.

En primer lugar, el territorio argentino es uno de los más extensos del planeta. A lo largo y ancho de dicha extensión se desparraman diversos recursos naturales, algunos de los cuales son de considerable importancia si se tienen en cuenta sus existencias

⁵ Kaplan, R. (1994, 1 de febrero). "The coming anarchy". *Atlantic Monthly*. Disponible en: <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/1994/02/the-coming-anarchy/304670>. [Acceso: 19 de marzo de 2014].

⁶ Klare, M. (2001). *Guerras por los recursos*. Barcelona: Urano, p. 41.

⁷ El presente trabajo no realizará un análisis estadístico sobre el empleo de las fuerzas armadas para ejercer el control sobre determinados recursos naturales. Por el contrario, se contemplará el uso de las mismas como una posibilidad ante dichas situaciones.

mundiales. Asimismo, algunas fuentes poseen grandes cantidades de recursos, lo cual podría potenciar su relevancia económica y geoestratégica. En segundo lugar, el territorio argentino dispone de ciertos recursos naturales (y en abundancia), que son imprescindibles para satisfacer las necesidades primarias de la población. Tres de ellos merecen una particular mención: el agua potable, presente en ríos caudalosos como el Paraná y el Río de la Plata, en los hielos antárticos y en extensos acuíferos como el Guaraní; el petróleo, con yacimientos en diversas provincias y zonas enteras aun sin explorar y que potencialmente pueden tener depósitos de hidrocarburos⁸; y las tierras fértiles, aptas para la agricultura y la ganadería, dos actividades primarias que son esenciales en lo que se refiere a la producción de alimentos. En suma, la República Argentina posee agua, energía y alimentos, una combinación que para muchos otros países resulta una verdadera utopía.

La elección del caso argentino también responde a motivos no necesariamente geográficos. En lo que se refiere a amenazas, la Argentina ha descartado toda hipótesis de conflicto convencional con los países vecinos, fundamentalmente Chile y Brasil. Si bien la historia nos recuerda que las relaciones entre dichos países y la Argentina no fueron particularmente amistosas hasta los años noventa⁹, en la actualidad los tres países mantienen relaciones estrechas y cordiales. La ausencia de amenazas por parte de los países limítrofes se encuadra dentro de las tendencias que ha experimentado el sistema internacional a partir del final de la Guerra Fría. Los conflictos convencionales son virtualmente improbables, además, la República Argentina ha emprendido un proceso de integración regional (en línea con el resto de los países sudamericanos), basado en torno a la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), y que comprende también las áreas de seguridad y defensa. El fortalecimiento democrático y la supervisión civil de las fuerzas armadas terminan por consolidar la selección de mecanismos de negociación y de toma de decisiones más consensuados.

No obstante, la disminución de las hipótesis de conflicto convencionales no descarta la existencia o aparición de otras amenazas. Efectivamente, la transformación de la

⁸El último descubrimiento de magnitud ocurrió en el 2010. El yacimiento se denomina Vaca Muerta y se extiende por las provincias de Neuquén, Mendoza y Río Negro.

⁹Russell, R. y Tokatlian, J. (2003). *El lugar del Brasil en la política exterior argentina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, p. 44.

naturaleza del conflicto tras el fin de la Guerra Fría significó la disminución de los enfrentamientos *interestatales*, como así también supuso el aumento de los conflictos *intraestatales*. Este aumento puede implicar la emergencia de nuevas amenazas para la integridad estatal. En ese sentido, y en línea con el objetivo principal del presente trabajo, se abordará la siguiente situación: si los conflictos por los recursos naturales se hallasen dentro de las nuevas amenazas que el estado argentino debe afrontar, ¿cuál es la visión de sus fuerzas armadas sobre la materia?

1. 3. Enfoque metodológico

A fin de explorar la visión que tienen las fuerzas armadas argentinas sobre la defensa de los recursos naturales, la presente investigación recurrirá a tres fuentes: programas de estudio y trabajos realizados en instituciones educativas ligadas a las fuerzas armadas y que traten sobre el tema recursos naturales; testimonios de personal militar y civil; y documentos institucionales elaborados por alguna de las tres fuerzas, Ejército, Armada y Fuerza Aérea, sobre la cuestión.

Para abordar estas fuentes se procederá con la técnica de análisis de contenido y se intentará identificar algunas unidades de codificación¹⁰. Un punto a destacar es que este trabajo se realizará con un enfoque sincrónico y descriptivo.

1. 4. Estructura del trabajo

La presente investigación se dividirá en tres partes. En la primera de ellas (introducción y primer capítulo), se describirán las principales características que tienen los recursos naturales en el sistema internacional. La segunda parte (capítulo dos), desarrollará las posibles vinculaciones entre los recursos naturales y el conflicto armado. Finalmente, la tercera parte (capítulo 3 y conclusiones), se abordará la situación relativa de la República Argentina y sus fuerzas armadas.

¹⁰. López-Aranguren, E. (1994). *El análisis de contenido*. En García Ferrando, M. *et al.* (comp.). *El análisis de la Realidad Social*. Madrid: Alianza, 394. López Aranguren define a las unidades de codificación como “la mínima porción de contenido que el investigador aísla y separa por aparecer allí uno de los símbolos, palabras, slogans o temas que el investigador considera significativos”.

2) Capítulo 1

2. 1. Los recursos naturales en el sistema internacional

La relevancia de los recursos naturales no es nueva. Desde la antigüedad, diversos pueblos y civilizaciones se han concentrado en torno a los mismos con el fin de facilitar y mejorar su grado de bienestar social. Las fuentes de agua potable constituyen el caso por excelencia. De hecho, las dos primeras civilizaciones que registra la historia, los sumerios y los acadios, se asentaron entre los ríos Éufrates y Tigris en la Mesopotamia. La importancia que le atribuyeron estos pueblos no es muy distinta a la que le adjudican los estados modernos de la actualidad. Como se verá más adelante, turcos, sirios e iraquíes dependen en gran medida del suministro de agua que les aportan estos ríos. Entonces, el rol central de los recursos naturales no se ha modificado; lo que ha cambiado es su disponibilidad.

En la actualidad, la población mundial se incrementa veloz pero desigualmente. Regiones como el norte de África, Medio Oriente y el centro asiático lideran las tasas de mayor crecimiento demográfico. Estas regiones incluyen, en general, a países que se encuentran en vías de desarrollo, y presentan dificultades para satisfacer la creciente demanda de recursos¹¹. Este desfase entre oferta y demanda debe ser compensado de alguna forma y, conforme aumenta la presión social por el faltante, a las autoridades estatales se les reduce el margen de maniobra. Esta combinación, resultado del crecimiento demográfico, la dificultad para obtener ciertos recursos y estructuras estatales con bajo nivel de desarrollo puede derivar en el agravamiento de la sensación de vulnerabilidad.

2. 2. La escasez

Los recursos naturales son imprescindibles para satisfacer las necesidades primarias de toda población. Dichas necesidades, desde la alimentación hasta el suministro de energía, crecen continuamente. Las dos razones principales de dicho crecimiento son el aumento poblacional y el mejoramiento de los niveles de consumo. En ese sentido, no solo los países en vías de desarrollo presentan dificultades para garantizar un normal suministro de recursos sino también los desarrollados. Estos últimos, con economías maduras, menores índices de pobreza y mayores niveles de ingreso, deben afrontar los

¹¹ Klare, M. *Op. cit.*, p. 36.

desafíos que implica un mayor grado de consumo. Por ende, tanto el aumento poblacional como el del consumo contribuyen, aunque no en la misma medida, a la creciente presión sobre los recursos naturales.

La relación entre necesidades humanas que son virtualmente ilimitadas y los recursos económicos que son limitados constituye el problema económico por excelencia: la escasez. El mismo no se trata de un problema tecnológico sino que resulta de la disparidad entre los deseos humanos y los medios disponibles para satisfacerlos. De allí se deriva que la escasez sea un concepto relativo, puesto que existe el deseo de adquirir una cantidad de bienes y servicios mayor que la cantidad disponible¹².

La resolución de esta disparidad podría tener, en principio, dos vías. Una de ellas consistiría en reducir la demanda lo cual implicaría una disminución del consumo de recursos naturales. No obstante, ello resulta improbable porque muchos de dichos recursos (agua potable, alimentos), satisfacen necesidades de primer orden, tan básicas que posibilitan la supervivencia misma. Al desempeñar semejante papel, una disminución de la demanda condicionaría el bienestar social a su mínima expresión. La otra alternativa se basaría en aumentar la oferta de recursos naturales. Esta opción, atractiva en un comienzo, debe afrontar la idea de que los recursos naturales son finitos y que, en consecuencia, no se puede aumentar las existencias salvo con el descubrimiento de nuevas reservas. Si bien aún existen vastas regiones que no han sido explotadas intensamente, las reservas vírgenes estimadas resultan de difícil extracción o explotación. Tal sería el caso de los hidrocarburos y minerales ubicados debajo de los hielos polares en el Ártico y la Antártida¹³. Asimismo, otros recursos valiosos, como las tierras fértiles, son difíciles de aumentar. Las condiciones terreas que deben tener los suelos para posibilitar una actividad agropecuaria medianamente productiva exigen mucho tiempo, recursos y, fundamentalmente, agua dulce, otro recurso escaso. Además, el cambio climático y el aumento de las temperaturas impactan sobre los suelos porque se están modificando los regímenes pluviométricos de muchas regiones, contribuyendo con la desertificación. Entonces, si ninguna de las dos vías es practicable, las tendencias que caracterizan al actual sistema internacional reforzarán aun más la presión ejercida sobre los recursos naturales.

¹² Mochón F. y V. Beker (2007). *Economía*. Editorial: Mcgraw Hill, p. 6.

¹³ Disponible en: <http://actualidad.rt.com/economia/view/120805-guerra-fria-pol%C3%A9mica-polo-norte-artico>. [Acceso: 19 de febrero de 2014].

2. 3. La distribución

Si bien la escasez de recursos naturales es un problema relativo que afecta a todas las sociedades y economías, otra variable a tener en cuenta es la distribución. Los recursos naturales no se distribuyen homogéneamente en todas las regiones del planeta, como así tampoco dentro de las mismas fronteras nacionales. Esta disparidad puede generar que, siempre en términos relativos, ciertas regiones o estados sean abundantes en recursos naturales, y otras marcadamente no. Si se tienen en cuenta la relevancia y el peso que poseen determinados recursos naturales en la satisfacción de necesidades y en la promoción del desarrollo y crecimiento económicos, aquellas regiones o países que sean abundantes en recursos naturales gozarán de notables ventajas.

La abundancia de recursos naturales puede captar la atención de aquellas sociedades que no tengan la misma suerte. Esta situación de disparidad puede agravarse si las dos situaciones (abundancia-escasez), son separadas por una frontera¹⁴ o si los niveles de desarrollo económico de las sociedades en cuestión replican la condición anterior¹⁵. Esto último no implica necesariamente que la relación entre dichos estados sea de enemistad o conflictividad, pero las diferencias en los niveles de vida de ambos países podrían conllevar a un cierto grado de tensión social. Esta tensión, si no es contenida eficazmente, podría incentivar el surgimiento de grupos extremistas y que los mismos recurran a la fuerza.

Otra consecuencia que puede acarrear la disparidad de recursos naturales en una región o país determinados es el aumento de los intereses sobre los mismos. Potencias de otras regiones, poseedoras de un elevado nivel de desarrollo económico o que están experimentando periodos con altas tasas de crecimiento, y que no tienen algunos recursos de valor en cantidades suficientes, pueden desplegar todo su interés en la obtención de una parte de los mismos. Esta dinámica no solo se repitió a lo largo de la historia; en la actualidad también podría reflejarse con el caso de la República Popular China.

China, un país extenso y que tiene la mayor población del mundo, ha experimentado a lo largo de los últimos 20 años una tasa de crecimiento económico (promedio), cercana

¹⁴ Me refiero a las fronteras terrestres o aquellas que atraviesan aguas interiores. En el caso de las fronteras marítimas, ésta dinámica podría no producirse, o manifestarse en menor medida.

¹⁵ David, C. y Gagné, J. (2006/2007). "Natural Resources: a Source of Conflict?" *International Journal*, vol. 62, n° 1, p.7.

al 10%. Este notable crecimiento no solo ha aumentado las expectativas sobre el desempeño chino en el futuro sino que también ha estimulado la ampliación de la demanda de recursos naturales. La satisfacción de las necesidades de 1350 millones de habitantes¹⁶, las migraciones internas desde el campo a la ciudad, los cambios en los hábitos alimenticios, el crecimiento de la clase media y el exponencial desarrollo industrial que caracterizan a China convergen y se refuerzan mutuamente en otra tendencia: el aumento de la demanda de agua potable, alimentos, energía, minerales y un sinnúmero de materias primas¹⁷. Dado que China carece dentro de sus fronteras de las cantidades necesarias para satisfacer su propia demanda, el gobierno comunista ha impulsado una política exterior marcadamente económica con el fin de asegurarse un suministro continuo, estable y seguro hasta sus fronteras o, en el mejor de los casos, hasta los puertos extranjeros desde donde puedan ser embarcados hacia el país.

Para asegurarse dicho suministro de recursos naturales, el gobierno chino realiza grandes inversiones directas en aquellos países que tengan fuentes atractivas pero carezcan de la infraestructura necesaria u óptima para explotarlas. La realización de estas inversiones se efectúa, previsiblemente, en países con escaso desarrollo económico, que dependen de la exportación de materias primas y precisan de fondos para nivelar el presupuesto público y/o paliar deudas. De esa forma, China no solo asegura su propio crecimiento económico sino que forja su futura hegemonía¹⁸. Si bien este tipo de acuerdos pareciera beneficiar a ambas partes (situaciones *win-win*), también oculta ciertas debilidades y/o desventajas específicas para las mismas.

2. 4. La dependencia

Los países desarrollados cuentan con economías maduras y elevados niveles de desarrollo humano. El progreso económico y la existencia de amplias clases medias estimulan el consumo y, por ende, la necesidad de explotar muchos recursos naturales. Estados Unidos, Japón y los países de la Europa Occidental reúnen estas características. Estados Unidos, primera potencia económica del mundo, dispone de grandes cantidades de agua potable y tierras fértiles, y contiene ciertas reservas de gas y petróleo que, si bien no son suficientes para satisfacer la demanda interna, cubren una gran parte de la

¹⁶ Un dato a tener en cuenta sobre la demografía china es que en el año 2013 se flexibilizó la política de hijo único impulsada desde los '70.

¹⁷ Cardenal, J. y Araujo, H. (2011). *La silenciosa conquista china*. Editorial: Crítica, p. 219.

¹⁸ *Ibíd.*, p. 285.

misma. No obstante, el margen de la demanda que no es cubierta con las reservas nacionales debe ser cubierto desde el exterior, importándose. Al tratarse de recursos de vital importancia (generación de energía), los Estados Unidos, tal como China, deben asegurarse un suministro diario de crudo si es que no desean estancar su economía o entrar en una recesión. Sin duda, ello implicaría mayores costos a los que representa la compra y transporte de petróleo desde los países productores.

Otros países, como Japón y Alemania, deben importar la práctica totalidad del petróleo necesario pues carecen de yacimientos propios de significativa importancia. Esa situación genera una relación de dependencia entre el país importador y los exportadores, pudiéndose transformar en un estado de vulnerabilidad si dicho suministro se reduce o paraliza.

Un recurso que refleja adecuadamente esta situación es el agua potable. Aquellos países que no posean fuentes seguras de agua potable, o que las mismas no sean suficientes para satisfacer la demanda interna, deben afrontar un gran reto. En el hipotético caso de que los proveedores de agua potable paralicen o reduzcan el suministro de dicho bien, el país dependiente debería optar por aceptar las condiciones dadas (conllevando a que el consumo per cápita disminuya hasta niveles considerados peligrosos), afrontar los costos del transporte desde países más lejanos o desarrollar la tecnología necesaria para efectuar el proceso de desalinización¹⁹, entre otras alternativas. Ninguna de las tres opciones mencionadas supone costos bajos que, de afrontarse, exigirían un notable desgaste político (para los líderes que debieran llevar a cabo dicha política), pero que, en definitiva, podrían ser paliados por la solidaridad internacional. Tal como se ha desarrollado previamente, la dependencia es costosa pero puede ser reducida. El inconveniente mayor se da cuando dicha relación escala hacia la vulnerabilidad, es decir, una situación en la cual el estado debe tomar decisiones extremas para preservar su integridad.

La dependencia como producto de la escasez no es el único inconveniente que deben afrontar los países. Llamativamente, aquellos estados que poseen abundantes cantidades de recursos naturales también deben afrontar costos y riesgos. Por ejemplo, en la balanza que establecieron China y los países africanos se da una situación *win-win* pero

¹⁹ La técnica de desalinización tiene límites porque el agua potable resultante es más apta para el regadío que para el consumo humano.

desigual. En tanto que la primera debe asumir la dependencia, los segundos deben afrontar los retos de la abundancia.

2. 5. La abundancia

El continente africano se destaca, entre otras razones, por la abundancia de sus riquezas naturales. Pese a la tenencia de dichos recursos, valiosos para la economía internacional, muchos de los estados africanos no han desarrollado una estructura institucional sólida ni han logrado buenos resultados económicos. La mayoría de los mismos son países en vías de desarrollo, multiétnicos y están atravesados por altos niveles de corrupción.

El caso de la República Democrática del Congo es revelador. Atravesado al este por las montañas Rwenzori, el territorio congoleño es fuente de grandes cantidades de minerales pero también de ambición y violencia. La elite del país, fuertemente influenciada por las fuerzas armadas, no ha podido garantizar la soberanía estatal en vastas regiones del país, proveer de los servicios básicos a la mayor parte de la población, ni ha podido garantizar una coexistencia pacífica entre las diversas etnias del país²⁰.

Esta combinación de factores, sumado a una burocracia ineficiente, incompetente y corrupta, han producido, por un lado, lo que se denomina un “estado predatorio”²¹. El mismo se caracteriza por el patrimonialismo, redes personales dentro de la elite gobernante y la captura del estado para la persecución de fines privados²². Los beneficios de la explotación minera recayeron en unas pocas manos, las mismas que gobernaron al país y desangraron a sus habitantes durante muchos años de violencia y confrontación civil. A esta clase de guerras, Charles-Philippe David las denomina “por el beneficio” y las encuadra dentro de un proceso mayor: la asimilación de los conflictos posmodernos con las guerras premodernas²³.

Por otro lado, la atracción que produce la posesión de ciertos recursos naturales, valiosos en el mercado internacional pero sensibles a los cambios drásticos de sus precios, impulsa a ciertos sectores de la población a adueñarse o usufructuar de los

²⁰ Evans, Peter. (1995). *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*. Princeton University Press, p. 43.

²¹ *Ibíd.*, p.45.

²² *Ibíd.*, p.46.

²³ David, Charles-Philippe. (2008). *La Guerra y la Paz. Enfoque contemporáneo sobre la seguridad y la estrategia*. Barcelona: Editorial Icaria, p. 189.

mismos. El hecho de que el estado no haya podido consolidar el monopolio de la fuerza ni ejercer la soberanía plena a lo largo de todo el territorio, habilita a que ciertos sectores radicalizados recurran a la fuerza de las armas, compitan con las autoridades estatales por el control de ciertas regiones, irrumpen en el mercado negro y cometan toda clase de delitos. El resultado es un estado ausente o limitado, incapaz de regular los conflictos porque estos últimos son promovidos por los mismos líderes.

Otro de los retos de la abundancia es el llamado “mal de la abundancia” el cual no se manifiesta de forma uniforme en todos los casos. Además de la República Democrática del Congo, otra expresión del correspondiente reto podría encontrarse al otro lado del Atlántico, en las tierras de Venezuela. Este país sudamericano, que alguna vez tuvo una democracia modelo para la región²⁴, concentra la mayor parte de su actividad económica en la explotación y exportación de petróleo. Tras un fuerte impulso por parte del estado, la producción petrolera provocaría lo que los economistas denominan “la enfermedad holandesa”. Esta “enfermedad” se produce cuando una mercancía ocasiona un aumento sustancial de los ingresos en un sector de la economía, y no es complementado por un mayor ingreso en otros sectores.

La riqueza petrolífera que posee Venezuela es indiscutible. Poseedor de las mayores reservas probadas de crudo pesado del mundo, Venezuela es el quinto país exportador de petróleo a nivel global y tiene, además, las mayores reservas de crudo liviano en todo el hemisferio occidental²⁵. No obstante, y pese a semejantes cifras, el estado venezolano no desarrolló una burocracia eficiente, destinó gran parte del presupuesto al clientelismo político y postergó las inversiones necesarias para modernizar su estructura productiva²⁶. En síntesis, podría afirmarse que el problema venezolano es resultado de la combinación de recursos abundantes y toda una serie de prácticas ineficientes.

Sin embargo, no todos los casos de abundancia padecen sus desventajas. El ejemplo noruego podría reflejar la contracara de la República Democrática del Congo y

²⁴ Krauze, H. (2013). *El poder y el delirio*. Venezuela: Editorial Alfa, p. 47.

²⁵ Wilpert, G. (2003). *The Economy, Culture and Politics of Oil in Venezuela*. Disponible: <http://venezuelanalysis.com/analysis/74>. [Acceso: 13 de febrero de 2014].

²⁶ Krauze, H. *Op. cit.* p. 129.

Venezuela²⁷. En tanto que ha desarrollado otras actividades económicas, el país nórdico también ha constituido un estado eficiente²⁸.

Teniendo en cuenta las anteriores dinámicas y las tendencias del sistema internacional abordadas anteriormente, la importancia que representa para numerosos países la posesión y acceso a los recursos naturales podría constituir una nueva fuente de conflictos armados en el futuro.

El impacto del calentamiento global, la degradación medioambiental y la consecuente reducción de las reservas mundiales de recursos vitales como el agua y el petróleo aumentarán la presión sobre aquellos estados que carezcan de fuentes significativas. En ese sentido, Klare sostiene que “mientras no se encuentre remedio a la rivalidad mundial por el acceso a las materias primas, la disputa de los recursos seguirá siendo un rasgo ostensible del entorno internacional de seguridad”²⁹. Y agrega que “aunque las fuerzas del mercado y la globalización contribuyan a evitar la violencia en muchas situaciones de escasez de recursos, es probable que no lo consigan en otras. Cuando esto suceda, las disputas por el acceso a recursos críticos podrán desembocar en enfrentamientos armados”³⁰.

²⁷ Disponible en: http://www.petroleoyv.com/website/site/p_detalle.php?id=539&tipo=14. [Acceso: 14 de febrero de 2014].

²⁸ Ibid.

²⁹ Klare, M. *Op. cit.* p. 15.

³⁰ Klare, M. *Op. cit.* p. 45.

3) Capítulo 2

3. 1. Los recursos naturales y el conflicto armado

En la actualidad, el empleo de las fuerzas armadas podría ser considerado una instancia extrema, producto del fracaso de canales alternativos, como la diplomacia y la mediación, de la proclividad del régimen político al uso de la fuerza, o de la mera necesidad.

Si bien las relaciones de escasez, abundancia o desigualdad en materia de recursos naturales no necesariamente conllevan al conflicto armado, el empleo de la fuerza puede ser estimulado por el papel estratégico que desempeñan algunos recursos (como el petróleo), por la rivalidad entre actores sub-estatales que desean apoderarse y lucrar de los mismos, y/o por la administración conjunta de recursos escasos.

Teniendo en cuenta las tendencias actuales que moldean al sistema internacional, la posesión de ciertos recursos puede significar para el estado una cuestión de seguridad primordial. Esto último dependerá del grado de vulnerabilidad a que está expuesto el estado, producto asimismo de la percepción de la amenaza y del nivel de impacto que tenga dicho recurso para la economía del país.

Tal como lo sostiene Michael Klare, “porque son valiosos y confieren poder y riqueza, la disputa de los recursos deviene un rasgo cada vez más destacado del panorama mundial”³¹. La transformación de la naturaleza del conflicto y el impacto del crecimiento demográfico, la disminución de la oferta de recursos a nivel global y la continua degradación medioambiental inciden en la valorización de los recursos naturales. Dado que estos últimos son generalmente escasos, la posesión de los mismos puede conferir poder y seguridad.

No obstante, algunas potencias como los Estados Unidos y China están afrontando una creciente escasez de determinados recursos esenciales para el sostenimiento económico de sus sociedades. En tanto que la importación reduce la autonomía de decisión, el estado debe afrontar ciertos riesgos. En primer lugar, la volatilidad de los precios internacionales. En segundo lugar, la importación exige operaciones logísticas de gran envergadura. Si las fuentes de los recursos naturales se encuentran a grandes distancias, el transporte de las mercancías puede atravesar zonas conflictivas o inestables,

³¹ Klare, M. (2001). *Guerras por los recursos*. Barcelona: Urano, p. 11.

aumentando los riesgos de que dicho transporte no llegue a tiempo o directamente no se concrete. En tercer y último lugar, la importación puede implicar dependencia. Si bien el caso extremo correspondería a un mercado monopolístico, la exposición a varios oferentes también implica riesgos (pese a la legislación internacional existente)³². En el caso de que dichos oferentes acuerden la creación de un *cartel*, es decir, decidan asociarse para repartirse el mercado actuando de hecho como si fuesen un monopolio, los países demandantes se expondrían a precios arbitrarios, y con ellos a la incertidumbre³³.

El recurso natural que mejor describe esta dinámica es el petróleo. Si bien las reservas petrolíferas suman a nivel global la cantidad de 1250 mmb (miles de millones de barriles)³⁴, se estima que un tercio de las mismas se concentran en Medio Oriente, y más particularmente en cinco países: Arabia Saudita, Irán, Irák, Emiratos Árabes Unidos y Kuwait. La relativa concentración del petróleo en unos pocos productores ha sido aprovechada para fijar y/o elevar su precio³⁵. La denominada Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), respondió a esta lógica y produjo graves costos para la economía internacional en varias ocasiones³⁶.

Otra particularidad del mercado del petróleo se deriva de la concentración. Las principales reservas de hidrocarburos se concentran en regiones o países marcados por el conflicto y la inestabilidad. Los países del Medio Oriente, Venezuela y Nigeria, por ejemplo, también registran altas tasas de criminalidad y corrupción. El Medio Oriente y Nigeria, además, están marcados por el impacto del terrorismo internacional y los conflictos étnico-religiosos, respectivamente. Esta situación produce que el mercado del petróleo sea sensible a la situación doméstica de los países productores y que los demandantes deban afrontar toda una serie de desafíos para obtenerlo. Si el recurso en cuestión es vital para la seguridad del estado, es decir, fundamental para sus intereses nacionales, la explotación y suministro del mismo se convierte en una cuestión de estado.

³² El denominado mercado oligopólico se caracteriza por tener un número reducido de oferentes, que ejercen cierto control sobre el precio y que son mutuamente dependientes. Con el objetivo de disuadir su formación, la Organización Mundial del Comercio ha establecido diversas regulaciones.

³³ Mochón F. y V. Beker. (2007). *Economía*. Buenos Aires: McGraw Hill, p. 121.

³⁴ Klare, M. *óp. cit.* p. 64.

³⁵ A lo largo de la historia, el precio del barril ha oscilado entre los \$20 y \$150 dólares, aproximadamente.

³⁶ Recordar las dos crisis del petróleo en 1973 y 1979.

Tal como se expuso anteriormente, el empleo de las fuerzas armadas por cuestiones relativas a los recursos naturales puede responder a varias razones. La primera de ellas podría ser el valor estratégico que desempeñan en el sistema internacional.

3. 2. El valor estratégico de los recursos naturales

Los recursos naturales no son estratégicos *per se*. Para adquirir dicha condición, el recurso en cuestión debe ser escaso, imprescindible, de elevado valor o encontrarse a grandes distancias de las principales urbes. El caso del petróleo pareciera reunir dichas condiciones. En primer lugar, las reservas mundiales de este hidrocarburo se reducen continuamente, exigiendo la exploración de zonas remotas y el descubrimiento de nuevos yacimientos. Si bien algunos países productores poseen reservas de grandes proporciones³⁷, su abundancia es relativa y finita.

En segundo lugar, el petróleo es fundamental como generador de energía y para la elaboración de innumerables sintéticos, e imprescindible si se toma en cuenta el peso que tiene dentro de la matriz energética de ciertos países. En tercer lugar, el precio del petróleo se ha elevado regularmente desde su descubrimiento, llegando a niveles impensables durante las crisis de 1973 y 1979. En cuarto y último lugar, los principales países demandantes se encuentran, en términos generales, a grandes distancias de los productores. En tanto que los Estados Unidos importan casi un 20% del petróleo necesario desde Arabia Saudita, las principales potencias europeas dependen considerablemente del suministro ruso. Ambas distancias son grandes, implicando ello una exigente organización logística (transporte naval en el primer caso, y por oleoducto, en el segundo).

Una de las conclusiones que se puede extraer de la relación entre los recursos valiosos y las regiones donde estos se encuentran es que las últimas adquieren una mayor relevancia. La geoestrategia de los recursos naturales entra en escena y con ella el protagonismo de las potencias. El despliegue de las potencias en aquellas regiones que presentan importantes recursos naturales persigue, básicamente, dos objetivos. En primer lugar, la mera satisfacción de las necesidades domésticas. En segundo lugar, el proveer de seguridad a aquellos actores que se encargan de suministrar los recursos. Si bien el despliegue y la provisión de seguridad no implican necesariamente el envío de

³⁷ Klare, M, *óp. cit.* p. 69.

tropas, el empleo de las fuerzas armadas supone una demostración de poder tangible e indiscutible³⁸.

Tres regiones que están experimentando la fiebre por los recursos naturales, y en consecuencia, adquiriendo un mayor valor estratégico, son la cuenca del mar Caspio, el mar de China meridional y el Ártico. Pese a las notables diferencias geográficas y las grandes distancias que separan a estas regiones, las tres reúnen una serie de características en común. En primer lugar, se estima que en las tres regiones existen abundantes reservas de hidrocarburos.

En segundo lugar, las tres regiones manifiestan algún grado de desacuerdo en cuanto a los límites territoriales. El hecho de que sean zonas marítimas implica un doble reto. En cada uno de los casos, diversos países demandan el reconocimiento de su soberanía sobre una mayor plataforma continental, elemento que les otorgaría los derechos de explotación sobre el subsuelo marino de forma automática y, por ende, de los yacimientos de hidrocarburos. Particularmente, en el caso del mar Caspio existe un conflicto entre las zonas de explotación que fueron definidas unilateralmente por Turkmenistán y Azerbaiyán³⁹. Por su lado, en el Ártico se presentan diferencias en torno a los límites de las plataformas continentales que demandan Dinamarca, Estados Unidos, Canadá y la Federación Rusa. Finalmente, en el mar de China meridional se encuentran las disputadas islas Spratly, las Paracel, el arrecife Mischief y el mar de Natuna⁴⁰, elementos cuya soberanía también ampliaría sus respectivas plataformas.

En tercer lugar, las tres zonas están experimentando un proceso de militarización, es decir, un continuo incremento de la presencia militar. Dicho incremento es absoluto y relativo pues, no solo se aumenta el número de tropas desplegadas, sino también la calidad de los armamentos destinados. En las regiones del Ártico y el mar Caspio es notable el incremento de la presencia rusa, no solo por el envío de fuerzas navales y terrestres, sino también por la construcción de bases militares (puertos, aeropuertos, centrales de comunicación, radares, depósitos, etc.). Asimismo, y aunque en menor medida, los Estados Unidos también están desplegando considerables fuerzas en el Ártico (en sintonía con su aliado Canadá), y en los países aliados que están dentro de la

³⁸ El caso chino refleja otra opción: el expansionismo económico mediante la realización de grandes inversiones y la construcción de obras e infraestructura productiva.

³⁹ Klare, M, *óp. cit.*p. 132.

⁴⁰ El mar de Natuna se encuentra en el cuadrante suroccidental del mar de China meridional.

cuenca del Mar Caspio, como Georgia. Finalmente, los países con presencia en el mar de China meridional están emprendiendo un proceso de modernización y ampliación de sus armadas y elementos aeronavales. Aunque las incorporaciones de nuevas unidades no tengan la misma envergadura en todos los casos (China lidera la carrera, indiscutiblemente), lo cierto es que el poder de fuego absoluto está aumentando continuamente.

Las características que tienen en común las tres regiones (abundantes recursos naturales sin explotar, límites aún sin definir y dilemas de seguridad), no constituyen causas directas para el enfrentamiento armado pero sí indicios de que los estados están interesados en proteger lo que consideran propio⁴¹. Pese a que todavía no se han producido intercambios de fuego de gran envergadura en ninguna de las tres regiones mencionadas, las probabilidades de que en el futuro se desencadene una guerra por los recursos son cada vez mayores⁴².

El descubrimiento de grandes reservas de recursos naturales en estas regiones no ha modificado por completo la relevancia que ocuparon las mismas a lo largo de la historia sino que, por el impacto de las nuevas tendencias en el sistema internacional, han incrementado su peso geoestratégico. Según Gabriel de Paula, “a nivel global, se viene reconfigurando durante la última década un nuevo escenario geopolítico, que tiene como criterio ordenador la valoración de recursos naturales estratégicos (especialmente hidrocarburos y agua, y en menor medida, alimentos y tierra fértil)...”, y agrega que “el escenario sudamericano no escapa a esta lógica internacional, la cual influye, con diferentes niveles de intensidad, en la determinación de líneas estratégicas de defensa nacional en Brasil, Venezuela y (en menor medida), Argentina”⁴³. Por su lado, Michael Klare subraya esta reconfiguración afirmando que “el resultado es una nueva geografía estratégica, definida por la concentración de recursos y no por las fronteras políticas”⁴⁴.

Ante la necesidad de mantener la oferta de recursos naturales, los estados, y fundamentalmente, las grandes potencias, se lanzan al descubrimiento y protección de

⁴¹ RT (2013, 5 de octubre). *La guerra del Ártico: los países luchan por la región más rica del mundo*. Disponible en: <http://actualidad.rt.com/actualidad/view/107575-artico-rusia-conflicto-greenpeace-shelf-guerra>.

⁴² Klare, M, *óp. cit*, páginas 160-1.

⁴³ De Paula, Gabriel (2009). *Diseño de políticas de defensa para el control de recursos naturales estratégicos*, p. 243.

⁴⁴ Klare, M, *óp. cit*. p. 258.

las nuevas reservas mundiales. En tal sentido, a medida que la balanza entre la oferta y la demanda globales se vaya modificando, las reservas existentes se agoten y nuevas fuentes sean descubiertas, el rol e importancia de las regiones también se irá modificando. Ya no en términos ideológicos, como ocurrió durante la Guerra Fría, sino en torno a los recursos naturales. Estos últimos son importantes y, por ende, confieren mayor peso estratégico a las regiones donde se encuentren. Si estas últimas presentan otros puntos de conflicto, como límites sin definir o rivalidades étnicas, el despliegue de fuerzas militares se torna crítico.

Por su valor, los recursos naturales no solo atraen a las grandes potencias sino también a pequeños grupos que aprovechan las condiciones internas de los estados para apoderarse de los mismos.

3. 3. Amenazas intraestatales

Los recursos naturales no solo son importantes para las potencias sino también para los países en vías de desarrollo más atrasados. Dado que estos últimos dependen, en gran medida, de la exportación de materias primas para obtener divisas, la presión que se ejerce sobre los recursos naturales puede implicar numerosos riesgos. En primer lugar, si las fuentes de recursos naturales son explotadas indiscriminadamente, las mismas se enfrentan a un estado de agotamiento irreversible.

En segundo lugar, si los recursos naturales en cuestión resultan de gran valor para el mercado internacional, y el estado no promueve actividades productivas alternativas, entonces el grado de dependencia en torno a los mismos se incrementa y con ella la presión ejercida. En tercer lugar, si el estado carece de instituciones y funcionarios competentes, toda la actividad en torno al recurso puede ser presa de la corrupción y la malversación. En cuarto y último lugar, si el estado carece del monopolio de la fuerza, diversos grupos delictivos tenderán, atraídos por el valor de los recursos, al uso de las armas para apoderarse de los mismos.

Si bien no todos los países en vías de desarrollo padecen estos cuatro riesgos, sea uno o los cuatro, a la potencial amenaza externa que puede implicar la posesión de recursos estratégicos en su territorio o región debería sumarse un conjunto de factores internos. En tanto que la abundancia de recursos naturales no garantiza un nivel óptimo de desarrollo económico *per se*, el estado puede fallar a la hora de favorecer una

distribución equitativa de la riqueza o satisfacer las necesidades fundamentales de la población. La fortaleza estatal, el combate a la pobreza y la desigualdad, y la implementación de políticas de inclusión, contribuyen a la desactivación de lo que podría denominarse amenazas intraestatales. No obstante, la sumatoria de dichos factores puede contribuir a la emergencia de conflictos armados y potenciarse por medio de los recursos naturales.

Algunos estados africanos, por ejemplo, cuentan con numerosos recursos naturales y tienen estructuras estatales débiles, poco desarrolladas. Si bien el origen de esta debilidad puede remontarse al periodo colonial cuando se avanzó principalmente en el campo económico, el relegado desarrollo de instituciones representativas que incluyera funcionarios locales experimentados produjo que la lucha por la autonomía tras la segunda guerra mundial finalizara en gobiernos independientes cuyos líderes no habían discutido las características del orden post colonial y consideraban a la independencia como un fin y no como un medio para la organización política⁴⁵.

Asimismo, las fronteras establecidas tras la independencia de estos estados fueron artificiales, generando que el territorio de las antiguas etnias se modificara y que muchas de éstas quedaran bajo autoridades que no reconocían como legítimas. Sumado a que no tenían muchos incentivos para tributar, las rivalidades interétnicas se reforzaron como producto de la debilidad estatal. Si bien esta última situación no es exclusiva del continente africano, algunos autores consideran que la misma se expandirá en el futuro.

En su obra “The coming anarchy”, Robert Kaplan recorre varios países africanos ubicados sobre el Golfo de Guinea. En tanto que su población se incrementa a tasas por encima del promedio global y las principales actividades económicas se centran en la explotación primaria, la desigualdad, la pobreza y la corrupción favorecen la emergencia de lo que el autor denomina “la anarquía criminal”⁴⁶. Generaciones enteras crecen inmersas en un escenario donde la violencia es la norma y el Estado es incapaz de afrontar sus causas y efectos. Una de las consecuencias de esta situación es la

⁴⁵ Pereira, J. (2004). *Historia de las Relaciones Internacionales Contemporáneas*. Madrid: Ariel, pp. 507-528.

⁴⁶ Kaplan, R. (1994, 1 de febrero). “The coming anarchy”. *Atlantic Monthly*. Disponible en: <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/1994/02/the-coming-anarchy/304670>. [Acceso: 19 de marzo de 2014].

incapacidad que posee el Estado para salvaguardar los recursos naturales distribuidos sobre el territorio. En tanto que la actividad industrial es reducida y el sector terciario se limita a los principales polos urbanos, la mayor parte del sustento económico se centra en la explotación forestal, minera, agrícola e ictícola. Estas riquezas, abundantes pero vulnerables si no se las explota de forma sustentable, constituyen el objetivo de una amalgama de actores cuyo lenguaje, en muchas ocasiones, es el del uso de la fuerza.

Según Kaplan, el escenario descrito constituye una premonición del futuro mundial. Las múltiples enfermedades ocasionadas por la contaminación medioambiental, el inexistente tratamiento de las aguas y la acumulación de desechos; la superpoblación como producto de la falta de políticas de natalidad; el crimen relacionado con la desarticulación social; la escasez de recursos motivado por la gradual disminución de las reservas y el simultáneo incremento de la demanda; los migrantes refugiados, víctimas de las guerras civiles y/o conflictos étnico-religiosos en países vecinos; la erosión del estado-nación y de las fronteras nacionales como producto de la globalización; el creciente poder de los ejércitos privados y firmas de seguridad destinados a la protección de empresas extractivas; y por último, los *carteles* de drogas favorecidos por la habilitación de espacios para que operen libremente. Si las relaciones sociales y con el medio ambiente no se modifican pronto, entonces el conjunto de procesos señalados serán parte del futuro, y por qué no, *el* futuro mismo.

La tensión social por los recursos naturales podría vincularse por medio de una serie de mecanismos. En primer lugar, la satisfacción de necesidades puede ser cubierta a expensas de la salud medioambiental. En efecto, amplias extensiones de bosques son deforestadas a fin de practicar alguna actividad agropecuaria, sin tener en cuenta los riesgos de la erosión del suelo y la consecuente desertificación; o las poblaciones ictícolas son explotadas hasta su agotamiento. En segundo lugar, la tensión social ocasionada por la desigualdad, y la incapacidad estatal para contenerla pueden conllevar a que diversos grupos (criminales o no), deseen apoderarse de las fuentes de recursos naturales porque los consideran una rápida alternativa para enriquecerse. En tercer lugar, dado que el incremento de la demanda global de recursos naturales ocasiona que los mismos se vuelvan cada vez más costosos, la apreciación de los mismos puede despertar el interés de ciertos grupos por explotar y apoderarse de sus beneficios. En cuarto lugar, los recursos naturales resultan determinantes para el bienestar de la población. Si se trata del agua, la cual se prevé que escaseará en regiones tan diversas

como Arabia Saudita, Asia central, y el sudoeste de EE.UU, las guerras por el control de algunos ríos podrían estallar en distintos lugares. Sin embargo, dichas guerras no deben limitarse al protagonismo de los estados porque es relativamente probable que actores sub-estatales también se enfrenten siguiendo la misma lógica. En ese sentido, Kaplan argumenta que el medio ambiente será el tema de seguridad nacional del siglo XXI⁴⁷.

Thomas Fraser Homer-Dixon es otro de los autores que ha resaltado esta situación mediante la integración de dos campos: los estudios de conflictos militares y los estudios físico-ambientales. En su visión, los futuros conflictos surgirán de la escasez de recursos como el agua potable, tierras fértiles, bosques, peces, etc. Además de los enfrentamientos bélicos y las consecuencias que de ellos se derivan, como los desplazamientos masivos de refugiados y/o el deterioro de las condiciones socio-económicas, la escasez también fomentará regímenes no democráticos en regiones con recursos decrecientes y que tengan una historia caracterizada por el uso de la fuerza, ya sea estatal o no. Reiterando la importancia que desempeña el nivel de desarrollo estatal, Homer-Dixon sostiene asimismo que la escasez no solo va a ocasionar una fuerte presión sobre aquellas poblaciones que nunca tuvieron una marcada tradición democrática, sino que mientras continúe la degradación medioambiental, el tamaño de la potencial disrupción social aumentará. Por ende, este autor amplía las explicaciones causales de los conflictos agregando las naturales a las sociales, es decir, le asigna poder causal a los procesos vinculados con los recursos naturales y el medio ambiente⁴⁸.

La conflictividad en torno a los recursos naturales no solo puede derivar de su valor estratégico. Al no respetar las fronteras nacionales, la distribución de los recursos naturales puede implicar que dos o más estados exploten sus reservas. No obstante, dicha explotación puede generar conflictos cuando una o más partes involucradas la consideran desigual o injusta, requiriendo en consecuencia el establecimiento de un marco o tratado regulador y canales de negociación permanentes.

3. 4. Recursos naturales compartidos

Hasta ahora hemos analizado la cuestión de los recursos naturales desde dos puntos de vista. El primero de ellos consistió en identificar la importancia que presentan para los

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Homer-Dixon, T. (1991). "On the threshold: environmental changes as causes of acute conflict". *International Security*, vol. 16, no. 2. Disponible en: <http://www.homerdixon.com/projects/thresh/thresh1.htm>. [Acceso: 20 de marzo de 2014].

estados en cuanto al posicionamiento estratégico. El segundo punto de vista hizo referencia al impacto que tienen los recursos naturales dentro del escenario nacional.

No obstante, existe otra serie de situaciones que podría tener el mismo desenlace. Dicha serie de situaciones gira en torno a la existencia de recursos naturales cuya fuente está distribuida entre dos o más estados. Si bien los estados afectados pueden no depender de estos recursos en el mismo grado, la explotación conjunta supone ciertos límites. En primer lugar, dado que los recursos satisfacen simultáneamente las necesidades de dos o más estados, ninguno de ellos debería explotarlos unilateralmente sin tener en cuenta el impacto de sus acciones sobre el/los otro/s. En segundo lugar, el accionar de un estado al explotar el recurso no debería poner en riesgo el bienestar o seguridad de otro estado que también depende del recurso. En tercer lugar, el aprovechamiento conjunto debería estar regulado con el fin de evitar excesos por alguna de las partes y verificar el cumplimiento de sus obligaciones. Estos límites, que no son los únicos, pueden reflejarse a través de un recurso específico: el agua.

A lo largo del planeta, numerosos ríos constituyen las únicas fuentes de agua potable en sus respectivas regiones. Además, dichos ríos pueden hacer de fronteras entre dos o más estados, aumentando el nivel de complejidad que supone su aprovechamiento conjunto. En primer lugar, porque el agua potable es un recurso escaso y vital para la satisfacción de necesidades, los estados tenderán a explotar dichos cauces de forma intensiva, y más aún si constituyen una de las pocas fuentes disponibles. En segundo lugar, la alteración del cauce fluvial, por ejemplo, mediante la construcción de una represa hidroeléctrica en su nivel superior, puede ocasionar la modificación del normal flujo del agua y el eventual perjuicio de aquellos estados que se encuentran en los niveles medio y bajo. En tercer lugar, la irresponsabilidad de un estado al contaminar las aguas de un río no solo supone riesgos para su población sino también para las de aquellos países que tienen acceso al mismo. En fin, la explotación de recursos compartidos supone límites y riesgos si es que los primeros son sobrepasados. Si los recursos en cuestión satisfacen necesidades primarias, al punto de ser vitales para su seguridad, y los estados no desarrollan mecanismos para regular las controversias ni instituciones permanentes que canalicen las negociaciones, entonces pueden transformarse en una causa de conflicto.

Nuevamente, Klare aborda esta situación a partir de los históricos conflictos por el agua ocurridos en las cuencas del Nilo, el Jordán, el Tigris, el Éufrates y el Indo⁴⁹. Los ríos antes mencionados no solo constituyen la principal fuente de agua potable en miles de kilómetros a la redonda sino que también atraviesan varias fronteras a lo largo de su extensión. Además de las implicancias que conlleva el compartir la explotación del cauce de un río (regulado por la Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, resolución 51/229), la navegación también debe estar sujeta a regulación, muchas veces establecida mediante la firma de tratados binacionales o multinacionales. Asimismo, la construcción de represas hidroeléctricas a lo largo del cauce (y fundamentalmente en la parte superior del mismo), debe ser supervisada ya que ello implica el establecimiento de ciertos niveles de agua de acuerdo con las lluvias recibidas. Una mala administración de los niveles, o durante épocas de sequía, puede producir que los países situados en el nivel inferior del cauce del río no reciban el suficiente suministro de agua para satisfacer las necesidades de la población. En ese sentido, la construcción de represas, diques y/o embalses debe estar regulada y aprobada tras la realización de informes sobre impacto medioambiental y social. Un caso que atañe a la República Argentina y a la región sudamericana lo constituye la firma del Acuerdo Tripartito en octubre de 1979 en el cual los gobiernos de Argentina, Brasil y Paraguay resolvieron la instalación de represas hidroeléctricas en la cuenca del Río Paraná⁵⁰.

No obstante, no todos los casos finalizan de forma pacífica y por medio de canales multilaterales. Los ríos Nilo y Jordán constituyen dos fuentes de conflicto continuo entre estados limítrofes que no logran plasmar su utilización compartida en un tratado o acuerdo. Por un lado, la iniciativa de Sudán para construir varias represas en el nivel superior del Nilo sin la realización de los informes sobre impacto medioambiental conllevó a que los egipcios manifiesten su rechazo hacia las mismas⁵¹. Al respecto, Michael Klare sostiene que si Sudán y Egipto no regularizan la situación, la misma podría escalar progresivamente hasta el conflicto armado⁵².

⁴⁹ Klare, M. *Op. cit.* pp. 177-234.

⁵⁰ Russel, R. y Tokatlian, J. G. (2003). *El lugar del Brasil en la política exterior argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, p. 42.

⁵¹ J.P Cardenal y H. Araujo. (2011). *La silenciosa conquista china*. Buenos Aires: Critica, p.165.

⁵² Klare, M. *Op. cit.* pp. 194-195.

Por otro lado, el río Jordán no solo constituye la principal fuente de agua en la región sino que también atraviesa varios estados. Como ya se ha mencionado previamente, la región de Oriente Medio es una de las que, a nivel global, padece mayores faltantes de agua potable. Además, los países que integran la región registran algunas de las mayores tasas de natalidad, incrementando gradual y progresivamente la demanda de un recurso que ya es escaso. A las históricas variables que configuraron el conflicto árabe-israelí, tales como la cuestión del territorio y las fronteras sin definir, o las condiciones de los palestinos, el acceso al Jordán supone un elemento más a la hora de pronosticar futuros conflictos entre los estados involucrados⁵³.

Un tercer caso analizado por Klare lo constituye el de los ríos Tigris y Éufrates. Ubicados en la Mesopotamia, ambos ríos nacen en las alturas de las cadenas montañosas ubicadas al sudeste de Turquía. Tras cruzar Siria, ambos ríos recorren el territorio iraquí en sentido norte-sur hasta desembocar conjuntamente en el Golfo Pérsico. Testigos de las primeras civilizaciones, ambos ríos forman parte de la denominada media luna fértil (junto con el Jordán y el Nilo), y constituyen la médula vertebral del territorio iraquí. No obstante, la construcción de represas hidroeléctricas en la región sudeste de Turquía (donde se encuentran las fuentes de los dos ríos), supuso serias limitaciones al caudal de agua que llega hasta Irak. Si bien los tres principales países involucrados acordaron el establecimiento de cuotas sobre la base de la población afectada, lo cierto es que Turquía posee evidentes ventajas sobre el resto. Si este país actuase unilateralmente, y continúa construyendo nuevas represas (lo cual ha planeado en los últimos años), Siria e Irak se verían perjudicados y tenderían a acercarse con el fin de unificar sus posturas. La no resolución de este panorama podría derivar en un mayor grado de conflictividad si la cuestión en torno al uso de los ríos Tigris y Éufrates no se define multilateralmente.

Un último caso a tener en cuenta es el río Indo, ubicado en la ya de por sí conflictiva región de Cachemira, entre la India y Pakistán. Sobre el caso, Klare señala que su particularidad radica en que, si bien la mayor parte de las obras se encuentran río abajo, es decir, en territorio pakistaní, los principales afluentes del Indo se ubican al noreste, en territorio de la India. Por ende, tras la independencia de la India en 1946, y la posterior separación de Pakistán, el gobierno indio poseía el “monopolio” del caudal de

⁵³ Klare, M. *Op.cit.* pp. 207-216.

agua pues estaba en condiciones de bloquear los afluentes a través de sus numerosos diques. A la histórica serie de enfrentamientos militares y el desarrollo y posesión de armas nucleares, la cuestión del río Indo suma un factor más a tener en cuenta. Este caso ha sido objeto de particular interés entre los analistas al tiempo que se suele aplicar una teoría específica para comprenderlo: la paradoja de la estabilidad-inestabilidad⁵⁴.

Si bien los ríos no constituyen las únicas fuentes de recursos naturales compartidos entre dos o más estados, sus ejemplos nos ayudan a comprender las dimensiones del potencial conflicto. Si hasta el momento los ríos podían ser fuente de litigio en materia de fronteras o navegación, en la actualidad están acaparando nuevas dimensiones, tales como su explotación y/o preservación. En esencia, son los recursos naturales los elementos que le adjudican a los canales fluviales un nuevo papel estratégico. El desafío de los estados que deben afrontar esa clase de situaciones radica en el establecimiento de instituciones multilaterales con el fin de garantizar un diálogo permanente, teniendo en cuenta los intereses y posturas de todas las partes y posibilitando un mecanismo para la resolución pacífica de controversias. En el caso de que la situación de algún estado sea extremadamente sensible, sea por la relativa escasez de recursos naturales, dependencia comercial, desigualdad socio-económica, inestabilidad política, emergencia de actores que cuestionan la soberanía estatal o la misma guerra civil, el empleo de la fuerza se baraja como una posibilidad. No obstante, dicha posibilidad no representa el mejor balance para el estado empleador pues, como afirma Klare, “lo más paradójico es que los reiterados conflictos por los recursos provocarán el despilfarro de grandes cantidades de materias críticas (...) e infligirán grandes daños a las fuentes mismas”⁵⁵.

2. 5. Situación relativa de la República Argentina

¿Cuál es la posición relativa de la República Argentina en cuanto a dotación de recursos naturales? Por un lado, este estado sudamericano cuenta con grandes reservas de agua potable, tierras fértiles, minerales y biodiversidad. Esta dotación lo transforma en un país estratégico, pues posee ciertos recursos que en el mundo escasean, y cada vez más. Además, la República Argentina no ha experimentado el surgimiento de actores sub-estatales que combatan por el dominio y la posesión de recursos naturales. Finalmente,

⁵⁴ Hart, L. (1960). *Deterrent or Defence*. London: Stevens and Sons, 1960, p. 23.

⁵⁵ Klare, M. *Op. cit.* p. 272.

aquellos recursos que debieron ser explotados conjuntamente, como el río Uruguay, han sido sometidos al establecimiento de Comisiones Administradoras o Comisiones Técnicas Mixtas⁵⁶.

Por otro lado, la Argentina carece de hipótesis de conflicto con países de la región⁵⁷. Siguiendo esa línea, Gabriel de Paula incluye el Decreto 727/07, reglamentario de la Ley de Defensa Nacional 23.554/88, el cual deja en claro que se superaron las hipótesis de conflicto con los países de la región y, un punto a destacar, es que no las reemplaza con otras⁵⁸.

Al respecto, la superación de históricas rivalidades con algunos países limítrofes, tales como Brasil y Chile, se ha intensificado con el proceso de integración regional iniciado, *grosso modo*, a partir del retorno de la democracia en cada uno de estos países lo cual, asimismo, ha desplazado las hipótesis de conflicto convencionales⁵⁹. Profundizando esa línea, las fuerzas armadas argentinas han sido parcialmente desactivadas a través de la reducción de su presupuesto y se encuentran sometidas a un estricto control civil. Si bien durante los últimos años diversos contingentes de militares argentinos han participado en Operaciones de Paz bajo el mandato de la ONU, la operatividad general de las fuerzas armadas se ha reducido sensiblemente y está sujeta a las directrices impartidas por el Ministerio de Defensa de la República Argentina.

Si bien dicho Ministerio no prevé una agresión externa por los recursos naturales, y reconoce la relativa abundancia de recursos existente a lo largo del territorio, tampoco ignora que uno de los escenarios de eventual conflicto es el de la puja por los recursos naturales⁶⁰. Partiendo del hecho de que la protección de los recursos naturales es uno de los principales componentes de los objetivos de la defensa nacional, y entendiendo que los recursos no se defienden únicamente con las fuerzas armadas, Leonardo Hekimian

⁵⁶ Di Paola, M. y Nápoli, A.M. (1999). "La Regulación del Agua en la Ciudad de Buenos Aires". *Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)*, p. 8. Disponible en: <http://www.avelaboca.org.ar/textos/aspectos-legislativos.pdf>. [Acceso: 13 de marzo de 2014].

⁵⁷ Entrevista realizada a Gustavo Lahoud, Licenciado en Relaciones Internacionales y Magíster en Defensa, en Buenos Aires, Argentina, el 30 de abril de 2014.

⁵⁸ De Paula, G (2009). "Diseño de políticas de defensa para el control y defensa de recursos naturales estratégicos". *Revista Política y Estrategia*, n°114, p. 260.

⁵⁹ Battaglino, J. "Democracia, reconfiguración de amenazas y el declive de la conflictividad interestatal sudamericana", *en prensa*.

⁶⁰ Entrevista realizada a Leonardo Hekimian, responsable del área Política Internacional de Defensa en el Ministerio de Defensa de la República Argentina, en Buenos Aires, Argentina, el 23 de abril de 2014.

sostiene que la defensa de los recursos naturales debe circunscribirse dentro del Sistema de Defensa Nacional⁶¹.

Como uno de los principales componentes de dicho Sistema, y teniendo en cuenta que en materia de desafíos a la seguridad internacional, “el cambio climático y el deterioro ecológico y medioambiental también podrían provocar disrupciones en el escenario internacional, en tanto que como consecuencia de ellos podría afectarse la producción de alimentos o producirse la extinción de cursos de agua dulce, provocando de esa manera flujos migratorios masivos o conflictos por los recursos alimentarios y el agua potable”⁶², las fuerzas armadas, directa y/o indirectamente, apuntan en la mayoría de sus acciones a la preservación de los recursos naturales⁶³.

En el próximo capítulo se desarrollará la visión que tienen las fuerzas armadas sobre el asunto, circunscribiéndolas en un Sistema de Defensa Nacional que contempla un escenario internacional complejizado por la creciente relevancia de los recursos naturales⁶⁴, un panorama regional que prioriza el debate sobre los mismos⁶⁵ y, finalmente, un escenario nacional que presenta una importante dotación de recursos naturales.

⁶¹Entrevista realizada a Leonardo Hekimian, el 23 de abril de 2014.

⁶²Libro Blanco de la Defensa Nacional (2010), p. 31. Disponible en: www.mindef.gov.ar/libro_blanco/Libro_Blanco_de_la_Defensa_2010-F. [Acceso: 14 de marzo de 2014].

⁶³Entrevista realizada a Leonardo Hekimian el 23 de abril de 2014.

⁶⁴Entrevista realizada a Gustavo Lahoud el 30 de abril de 2014.

⁶⁵UNASUR (mayo de 2013). *Recursos naturales en UNASUR. Situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional*, Santiago de Chile, p. 7.

4) Capítulo 3

4. 1. Visión de las fuerzas armadas argentinas sobre la defensa de los recursos naturales

Teniendo en cuenta la importancia que poseen los recursos naturales dentro del actual escenario internacional y su eventual vinculación con el desenlace de conflictos armados, el presente capítulo tiene por objeto delinear la perspectiva que tiene las fuerzas armadas argentinas sobre la materia.

No obstante, el delineamiento de dicha perspectiva debe superar una serie de limitaciones. En primer lugar, dado que “no hay una autonomía militar en la definición de políticas para las fuerzas armadas, ya que las mismas se subordinan a las autoridades constitucionales”⁶⁶, la construcción de la visión implicará la inclusión de instituciones, actores y documentos que no necesariamente pertenezcan o emanen de las fuerzas armadas. En segundo lugar, como las fuerzas armadas no constituyen una institución monolítica, la misma será abordada mediante sus tres armas constitutivas: el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

4. 2. Instituciones educativas ligadas a las fuerzas armadas

Una de las formas de introducirse en el pensamiento de las fuerzas armadas es a partir de sus instituciones educativas. En tanto que sus programas de estudio están dirigidos a oficiales jefes y superiores de las fuerzas armadas argentinas y de otros países, en las jerarquías de Mayor, Coronel y Teniente Coronel, o equivalentes, la Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas (ESGC), dependiente del Estado Mayor Conjunto, es el instituto académico militar de mayor nivel en el perfeccionamiento del personal militar superior argentino⁶⁷. El análisis de los contenidos impartidos en la Escuela Superior de Guerra Conjunta constituye un indicador de la visión que tienen las fuerzas armadas sobre la defensa de los recursos naturales. La elección de la misma responde a su carácter conjunto (en tanto que asiste personal del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea), y superior (se instruye en la dirección de las fuerzas).

El General de Brigada Federico Sidders, director de la Escuela Superior de Guerra Conjunta, señala que la institución en cuestión imparte, como parte de la materia

⁶⁶ Entrevista realizada a Leonardo Hekimian el 23 de abril de 2014.

⁶⁷ Sitio oficial de la Escuela Superior de Guerra Conjunta. Disponible en: <http://www.esgcffaa.mil.ar/mision.html>. [Acceso: 30 de marzo de 2014].

Operaciones, una unidad temática relacionada con la defensa de los recursos naturales. La unidad temática se denomina Marco Normativo Ambiental aplicable al planeamiento de operaciones militares e incluye los siguientes temas: evolución de la problemática ambiental, globalización y conflictos ambientales, política ambiental internacional, marco jurídico y normativo internacional y nacional, instrumentación de la seguridad ambiental y seguridad ambiental en el planeamiento nacional y militar⁶⁸.

Asimismo, Sidders indica que el objetivo de dicha unidad temática es conocer las actuales tendencias en políticas ambientales, en especial las relacionadas con el desarrollo sustentable, elaborar y utilizar escenarios e indicadores ambientales y de sustentabilidad, aplicables a los distintos procesos y escalas del planeamiento militar⁶⁹.

A partir de lo contestado por el director de la Escuela Superior de Guerra Conjunta se podría realizar una serie de observaciones. En primer lugar, si los contenidos sobre recursos naturales se reducen a una sola unidad temática en una única materia, podría interpretarse que su importancia relativa dentro de los contenidos totales es reducida. En segundo lugar, pareciera haber una estrecha relación entre la defensa de los recursos naturales y la protección medioambiental. Si bien las variables recursos naturales y medio ambiente están íntimamente ligadas (como se señalara en el capítulo uno), estrictamente no hacen referencia al mismo asunto. Por un lado, la defensa de recursos naturales por parte de las fuerzas armadas podría entenderse como el despliegue de fuerzas militares a fin de evitar la pérdida de recursos por otra fuerza. Por el otro, la protección medioambiental haría referencia a la disminución del impacto que tiene el accionar de las fuerzas armadas sobre el territorio y a su intervención durante las catástrofes naturales.

Otra institución que pareciera continuar con esta distinción, aunque destacando la protección medioambiental dentro del marco de las fuerzas armadas, es la Escuela Superior Técnica del Ejército. Si bien esta institución está dirigida a oficiales militares, y civiles, y su orientación no respondería a la dirección militar sino a la capacitación técnica, el análisis de los contenidos que se imparten allí refleja, nuevamente, una visión sesgada hacia la sustentabilidad. En efecto, la Escuela Superior Técnica cuenta con dos cursos sobre la temática ambiental. El primero de ellos se denomina “Preservación del

⁶⁸ Nota de contestación brindada por la Escuela Superior de Guerra Conjunta el día 23 de abril de 2014. Ver anexo 1.

⁶⁹ Ibid.

Medio Ambiente”, específico para los denominados Oficiales de Medio Ambiente del Ejército⁷⁰. El otro curso se denomina “Comprensión del Medio Ambiente”, es a distancia y tiene como objetivo final la enseñanza de conceptos y contenidos destinados a evaluar la situación medioambiental del lugar donde vive el cursante.⁷¹ En conjunto, ambos cursos abarcan la observación de las normativas medioambientales, ya sea por medio de su marco jurídico o aplicación práctica.

Paralelamente, la Escuela de Defensa Nacional (EDENA), perteneciente al Ministerio de Defensa, constituye la instancia principal de especialización en estudios e investigación sobre la Defensa Nacional en la República Argentina. Orientada a civiles y militares de la Argentina y el exterior, la Escuela de Defensa Nacional representa otra instancia para analizar cuan extendida se encuentra la cuestión de los recursos naturales y su vinculación con los conflictos. Del total de tesis disponibles en la biblioteca de la institución, las cuales abarcan los cursos Maestría en Defensa Nacional, Especialización en Gestión para la Defensa y Curso Superior de Defensa Nacional, y suman 95 en el periodo 1994-2012⁷², solo 12 mencionan la cuestión de los recursos naturales. En otras palabras, solo el 12.6 % de las tesis presentadas en un periodo de 18 años se enfocan en la problemática en cuestión. A partir de estos datos se podría señalar que, dentro de las temáticas abordadas por los estudios en Defensa, la cuestión de los recursos naturales y su dimensión militar no constituyen un eje importante.

En conclusión, si se toman como casos (y no como universo), las tres instituciones educativas antes mencionadas, más allá de formar parte o no del aparato institucional de las fuerzas armadas, se podría señalar que la visión de estas sobre la defensa de los recursos naturales se circunscribe dentro de la dimensión ambiental, privilegiando los estudios normativos y de aplicación práctica, con el fin de disminuir el impacto que tienen sus acciones sobre el medio. Teniendo en cuenta esto último, se proseguirá con el

⁷⁰ El Coronel Guillermo Mombello, a cargo del curso “Preservación del Medio Ambiente”, señala que el Oficial de Medio Ambiente es el encargado, dentro de una unidad militar, de verificar la aplicación de las normativas medioambientales. Las mismas abarcan desde el control de la potabilidad del agua hasta la medición del impacto que tienen las orugas de los tanques sobre los diversos terrenos. Entrevista realizada al Coronel Guillermo Mombello en Buenos Aires, Argentina, el 24 de abril de 2014.

⁷¹ Entrevista realizada a María Figueroa, licenciada en Relaciones Internacionales a cargo del curso “Comprensión del Medio Ambiente” dictado en la Escuela Superior Técnica del Ejército, en Buenos Aires, Argentina, el 28 de mayo de 2014.

⁷² Al 9 de mayo de 2014, las tesis realizadas durante el año 2013 aun no se encontraban disponibles.

análisis de ciertos documentos troncales para el Sistema de Defensa Nacional, elaborados por el Ministerio de Defensa.

4. 3. Documentos de la Defensa

Leonardo Hekimian señala que los recursos naturales no solo se defienden con las fuerzas armadas sino también a través de toda una serie de instituciones creadas con objetivos específicos. Asimismo, sostiene que la defensa de los recursos naturales es uno de los principales componentes de los objetivos de la defensa nacional.

Al respecto, el Libro Blanco de la Defensa Nacional publicado en el 2010 manifiesta que, si bien existen escasas probabilidades de conflictos interestatales a gran escala por la preponderancia del apoyo al mantenimiento de la región como zona de paz⁷³, el deterioro del medio ambiente “y junto a éste, la imposibilidad de alcanzar acuerdos elementales en la protección del hábitat, ponen de relieve la resistencia al cambio y la escasa aptitud de negociación en la que puede quedar estancado el sistema internacional. A nivel mundial, la distribución y acceso a los recursos naturales (fundamentalmente alimentos y energía), será despareja en las próximas décadas y se presentarán déficits de escala local o regional, incrementando la probabilidad de inestabilidad social interna o desacuerdos entre Estados que podrían conducir a conflictos”⁷⁴.

Asimismo, el Ministerio de Defensa ha adoptado una conducción ambientalmente responsable de las actividades militares. En efecto, la política ambiental está fundada en un concepto de desarrollo sostenible compatible con la misión principal y misiones subsidiarias de las fuerzas armadas. Dos de los ejes principales de esta política son la “conservación, protección y restauración (en los casos que sea posible), de los recursos naturales y culturales en los predios asignados en uso y administración del Ministerio de Defensa y de las fuerzas armadas”, y “la inclusión de una adecuada preparación conceptual, jurídica y operativa referida a la problemática ambiental en la formación tanto de oficiales como de suboficiales”⁷⁵. Como consecuencia de ello, las fuerzas armadas argentinas estarían interiorizadas con la noción de sustentabilidad ambiental,

⁷³ Libro Blanco de la Defensa Nacional (2010), p. 29. Disponible en: www.mindef.gov.ar/libro_blanco/Libro_Blanco_de_la_Defensa_2010-F. [Acceso: 14 de marzo de 2014].

⁷⁴ Ibid. p. 26.

⁷⁵ Ibid. pp.387-388.

condicionando su accionar y alertando sobre la necesidad de proteger los recursos, tanto en sus dependencias como en las maniobras y, previsiblemente, a la hora de desempeñar sus misiones. En ese sentido, resulta fundamental el rol desempeñado por el denominado oficial de medio ambiente cuya tarea consiste en llevar a la práctica las normativas de la política ambiental en cada una de las unidades de las fuerzas armadas.

Sin embargo, dado que el Libro Blanco de la Defensa Nacional es un documento político, el mismo no necesariamente refleja la perspectiva de las fuerzas armadas. Además, si Gustavo Lahoud señala que “la defensa nacional no está ligada solo al instrumento militar, en tanto que el control, manejo y preservación de los recursos naturales forman parte de una visión integral de la defensa”⁷⁶, la visión de las fuerzas armadas parecería diluirse. En ese sentido, y a fin de recopilar indicadores directos de la misma, se procede a describir lo planteado por cada una de las armas constitutivas.

4. 4. El Ejército argentino

En el caso del Ejército, uno de los principales documentos elaborado por la institución y que refleja la importancia de los recursos naturales es el denominado Plan Ejército Argentino 2025⁷⁷. A fines de septiembre de 2006, el Jefe del Ejército argentino, General Roberto Bendini, presentó un proyecto de reestructuración del ejército en el cual los recursos naturales eran tenidos en cuenta como una creciente hipótesis de conflictos futuros en la región⁷⁸.

Asociado a esa visión, aparece la cuestión de los recursos naturales críticos para el desarrollo del país –hidrocarburos, agua, minerales, entre otros-, lo cual consolida una vinculación entre la comprensión de las mismas funciones específicas del instrumento militar y el rol que el mismo puede desempeñar en materia de control y preservación de este tipo de recursos que son caracterizados como estratégicos para la Nación Argentina⁷⁹.

⁷⁶ Entrevista realizada a Gustavo Lahoud el 30 de abril de 2014.

⁷⁷ Disponible en:

<http://www.cemida.com.ar/conversiondocumentos/ELEJERCITOARGENTINOPROYECTADOENELHORIZONTE2025.pdf>. [Acceso: 25 de marzo de 2014].

⁷⁸ “El agua y los hidrocarburos, el objetivo futuro de la defensa. El proceso de reforma en las Fuerzas Armadas”, *El País*, 1º de octubre de 2006.

⁷⁹ Lahoud, Gustavo (enero de 2007). “Los recursos naturales y la defensa nacional”, *CLICeT*, p. 1.

El Plan Ejército 2025 contemplaba un ámbito nacional caracterizado por la necesidad de mantener el control de grandes espacios, dotados de recursos naturales estratégicos y con una irregular distribución poblacional. En consecuencia, el Ejército preveía la organización de unidades más pequeñas y capacitadas, adicionalmente, para enfrentar una eventual “guerra por los recursos”⁸⁰.

Asimismo, en lo que respecta al sistema educativo y doctrinario, el Plan sostenía la necesidad de “actualizar, desarrollar y nacionalizar la Doctrina a la luz de los futuros riesgos y amenazas (especialmente desarrollar la Doctrina Adicional de la “guerra por los recursos”)⁸¹. Por último, en las consideraciones finales, el Ejército proponía una transformación integral que modernizara y optimizara todos los sistemas que componen la fuerza con la finalidad de, entre otros objetivos, “demostrar firmes intenciones de proteger los recursos naturales estratégicos”⁸².

En línea con lo propuesto en el Plan Ejército 2025, el General Gustavo Schurlein sostenía que “cada día tiene mayor importancia la guerra por los recursos naturales estratégicos. Quien no los tenga los va a venir a buscar; es una amenaza latente”⁸³. Además, agregaba que “la diversidad de conflictos en este mundo no pasa ya por las guerras clásicas entre naciones, sino que pasa por necesidades básicas que demandan algunos países. El ejército argentino tiene capacidad para defender sus recursos naturales y la integridad del territorio nacional”⁸⁴. Como se señaló anteriormente, al menos el Ejército intentó ir en otra dirección mediante el llamado Plan Ejército 2025. Si bien el mismo se encuentra estancado en la actualidad, algunos cambios fueron efectuados. El más destacable podría ser el traslado del Segundo Cuerpo del Ejército desde Rosario a Curuzú Cuatía, ciudad correntina enclavada sobre el denominado acuífero Guaraní. Este movimiento, circunscripto en una nueva hipótesis de conflicto, contempla la posibilidad de enfrentar a fuerzas tecnológicamente superiores y hasta una eventual guerra de guerrillas en zonas suburbanas y rurales, por lo que

⁸⁰ Plan Ejército 2025, p. 9.

⁸¹ Ibid, p. 10.

⁸² Ibid, p. 12.

⁸³ “La defensa de los recursos naturales, una guerra latente”, *La Voz del interior*, 20 de mayo de 2007.

⁸⁴ Ibid.

no se descarta la presencia de destacamentos o patrullas del Ejército en los esteros⁸⁵.

Pese a todas estas acciones, el Plan Ejército 2025 fue dejado de lado a medida que avanzaba la gestión de la Ministro de Defensa, Nilda Garré, situación que persistió hasta la actualidad. En una nueva oportunidad, puede constatarse la sujeción de la autonomía de las fuerzas armadas a las autoridades constitucionales. En tanto que las diversas fuerzas planifican y elaboran doctrinas, el largo proceso que implica el pasaje de la formulación a la aplicación conlleva toda una serie de revisiones supeditadas al ámbito político. En ese sentido, Gabriel de Paula señala que no hay una política oficial que plasme lo desarrollado por el Plan, y que tampoco es un tema consolidado por dos razones principales: primero, el presupuesto militar fue y es reducido, impidiendo la materialización del cambio; segundo, no se produjo ni se está ejecutando aun la necesaria reconfiguración de capacidades para poner en práctica lo declarado⁸⁶. Como consecuencia de ello, la validez que tiene el Plan para reflejar la visión del Ejército sobre la defensa de los recursos naturales es limitada.

Por otro lado, el ex Jefe del Departamento Humanitario (1998), de la Operación de Paz de las Naciones Unidas en Chipre (UNFICYP), y actual Coordinador General del Centro de Estudios Institucionales de la Defensa y la Integración Regional (CEDIR), del Círculo de Legisladores de la Nación, Eduardo Cundins, sostiene que, en tanto que las fuerzas armadas han sufrido una “crisis de identidad”, el factor orientativo primordial al momento de replantearse los roles y funciones que les cabe no puede ser otro que el de la política. Además, Cundins señala que el planteo de mostrarse necesarias para defender los recursos naturales nace también desde la propia lógica militar, evidenciando el subempleo de un activo importante que es la capacidad de prevención y planificación que tienen las fuerzas armadas y no solo de mitigación de los efectos⁸⁷.

Sin embargo, en la Argentina, y a diferencia de otros países de la región que manifiestan su intención de incluir a las fuerzas armadas en el tratamiento de problemáticas tales

⁸⁵ “El ejército custodiará los Esteros con nueva hipótesis de conflicto”, *La República*, 26 de febrero de 2007.

⁸⁶ Entrevista realizada a Gabriel de Paula, Asesor en el Ministerio de Defensa de la República Argentina, en Buenos Aires, Argentina, el 8 de mayo de 2014.

⁸⁷ Entrevista realizada a Eduardo Cundins, Coordinador General del Centro de Estudios Institucionales de la Defensa y la Integración Regional, en Buenos Aires, Argentina, el 21 de marzo de 2014.

como la erradicación de cultivos ilegales y/o el combate de incendios intencionados⁸⁸, existe una diferenciación taxativa entre las áreas de defensa y seguridad interna, sostiene Cundins. Esta separación tajante ocasionó, entre otras razones, que el accionar de las fuerzas armadas en diversas catástrofes ambientales, como lo fuera la inundación de la ciudad de Santa Fe en el año 1998, fuera virtualmente omitido por los medios. Asimismo, Cundins señala que, pese al reducido presupuesto destinado a Defensa, y al rechazo que puede ocasionar la organización de ejercicios para el manejo de crisis, el planeamiento y la coordinación por parte de las fuerzas armadas constituyen dos funciones de gran utilidad para el conjunto de la sociedad. Lo importante, agrega finalmente, es la generación de incentivos para que se concrete la denominada “conjuntez”, es decir, el accionar conjunto entre las fuerzas armadas y el agregado de otras instituciones civiles, y superar el histórico sectarismo que ha caracterizado a la Argentina.

En resumen, en el Ejército el tema de los recursos naturales constituye un asunto periférico. Si bien ha intentado remarcar su importancia en el pasado, en los años 2013-14 parece ir en otra dirección, al punto que se desarrolla una incipiente política medioambiental, la planificación no deja de estar supeditada a los lineamientos del Ministerio de Defensa.

4. 5. La Armada argentina

En cuanto a la Armada Argentina, la política ambiental esbozada por el Ministerio de Defensa en el Libro Blanco de la Defensa Nacional también tiene sus repercusiones. Entre sus directrices, la Armada Argentina no solo debe “capacitar, concientizar y motivar en forma continua a todo el personal de la Defensa Nacional para que conduzca sus actividades de forma responsable respecto del ambiente”, sino también “difundir las actividades desarrolladas en el área de la Defensa en cuanto a la preservación del ambiente y sus recursos naturales y culturales”⁸⁹.

En lo que respecta al marco mundial, la Armada Argentina sostiene que la creciente demanda de recursos naturales por parte de las potencias emergentes, principalmente alimentos y energía, han reposicionado a América latina y a África como zonas

⁸⁸ Entrevista realizada a Leonardo Hekimian el 23 de abril de 2014.

⁸⁹ Disponible en: <http://www.ara.mil.ar/pag.asp?idItem=82>. [Acceso: 10 de abril de 2014].

estratégicas para la obtención de recursos, incrementándose la competencia por los mismos entre las potencias tradicionales y las emergentes⁹⁰.

En referencia al ámbito regional, la Armada considera que, al destacarse la importancia creciente del Cono Sur como área de provisión de recursos vitales y escasos, ello ha habilitado el posicionamiento jerárquico de los dos principales países sudamericanos productores de alimentos: Brasil y Argentina⁹¹.

En cuanto a las tendencias marítimas, el documento de la Armada identifica dos clases: mundiales y del Atlántico Sur. Con respecto a las primeras, el crecimiento de las economías reflejado en un progresivo comercio internacional ha puesto de relieve la importancia estratégica de los océanos, tanto como vía de comunicación como fuente de recursos estratégicos y vitales. En este contexto, el dominio del conocimiento marítimo se ha convertido en objetivo de los países más desarrollados, quienes no sólo entienden el mar como espacio a asegurar, sino también como espacio a conquistar⁹².

Las tendencias marítimas en el Atlántico Sur reflejan un caso particular de las mundiales. Desde una perspectiva económica, el Atlántico Sur se presenta tanto como fuente de recursos y como una de las principales rutas comerciales de alimentos y materias primas global, mientras que desde una perspectiva geopolítica se destaca por su rol como principal puerta de entrada a la Antártida. En el continente antártico continúa evidenciándose un constante registro de actividad científica y presencia efectiva de contingentes, pudiéndose apreciar un mayor dinamismo de países como Corea, China y la India que han efectuado una sustancial mejora logística y aumentado sus presupuestos anuales⁹³.

Ante este panorama, y por medio de un documento de la Secretaría General Naval, la Armada considera que la República Argentina deberá afrontar una serie de desafíos en el mar⁹⁴. En primer lugar, difundir la influencia del mar en el desarrollo del país y las

⁹⁰Directiva interna de la Marina establecida por el Comandante de Adiestramiento y Alistamiento. Disponible en “Visión sobre los recursos naturales en el mar argentino”, documento entregado por Jorge Moriones, Suboficial Mayor (VGM) de la Armada argentina destinado en la Base Naval de Puerto Belgrano, provincia de Buenos Aires.

⁹¹ Ibid, p. 1.

⁹² Ibid, p. 1.

⁹³ Ibid, p. 2.

⁹⁴ Manual de intereses marítimos producido por la Armada argentina, Secretaría General Naval, Subsecretaría de Intereses Marítimos. Disponible en: <http://www.ara.mil.ar/pag.asp?idItem=189>. [Acceso: 5 de mayo de 2014].

características de las actividades vinculadas con nuestros intereses marítimos para formar una conciencia marítima nacional y lograr un mejor aprovechamiento de nuestro mar y ríos.

En segundo lugar, asegurar la actualización y mejora permanente del complejo marco institucional, legislativo y regulatorio de la actividad vinculada a los usos y recursos del mar, de modo que esté siempre encaminado a facilitar su adecuado desarrollo y progreso. En tercer lugar, reivindicar los espacios marítimos y la soberanía sobre las islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur. En cuarto lugar, dado que la riqueza pesquera es renovable pero no inagotable, resulta de suma importancia mantener una política pesquera orientada al máximo aprovechamiento posible de los recursos, dentro del criterio de sostenibilidad.

En quinto lugar, resulta imperiosa la constitución de un marco armónico de reglas a ser aplicado en el área adyacente a la zona económica exclusiva con el fin de asegurar su explotación sostenible. En sexto lugar, desarrollar soluciones que reduzcan la limitada existencia de zonas costeras naturalmente propicias para el emplazamiento de puertos de aguas profundas. Séptimo, incentivar una mayor participación de la marina mercante argentina en la actividad naviera con el objetivo de incrementar los beneficios propios de este significativo negocio.

En octavo lugar, el documento destaca la necesidad de incrementar la utilización de las vías fluviales y marítimas para el transporte de carga de cabotaje. En noveno lugar, reducir la contaminación del mar proveniente de las ciudades del litoral marítimo y fluvial. En decimo y último lugar, la Armada sostiene que el conocimiento de la ubicación geográfica del país constituye un elemento esencial para garantizar una administración racional y responsable de los recursos asociados al medio ambiente marino y fluvial.

Teniendo en cuenta los diez desafíos antes mencionados, la Subsecretaria de Intereses Marítimos perteneciente a la Secretaria General Naval de la Armada argentina, plantea que, en vista de que el país cuenta con más de 5.000 kilómetros de costas bañadas por el Océano Atlántico, ello le confiere al país un indudable carácter marítimo⁹⁵. Como consecuencia, para poder aprovechar con amplitud las oportunidades que el mar provee,

⁹⁵ Ídem.

como vía de comunicación y como fuente de riquezas, se requiere que la Nación ejerza su soberanía en las zonas que por derecho le correspondan y proyecte sus intereses hasta donde sus capacidades lo permitan.

Asimismo, el crecimiento de los intereses en el mar complejiza la tarea de regular y administrar las actividades marítimas. La discusión, armonización y elaboración de normas de cumplimiento internacional constituye una tarea permanente de distintas organizaciones mundiales de variado carácter. Una participación activa y responsable en tales foros de debate y decisión constituye otro de los claros intereses de una nación marítima como la Argentina.

En cuanto se refiere al control de los recursos pesqueros, la Armada Argentina conjuntamente con la Prefectura Naval Argentina participa protagónicamente en la conservación y protección de los recursos del mar mediante el empleo de buques y aeronaves desplegados en las aguas de jurisdicción nacional e internacional, obteniendo un efecto disuasivo sobre posibles infractores⁹⁶. Los aviones navales efectúan búsqueda y localización, comprueban la posición de los buques autorizados en su área de operaciones y determinan así la presencia de pesqueros extranjeros furtivos. Luego, mediante verificación visual, se completa la información y en caso de detectarse infractores, se coordina la continuación de las acciones con los buques en patrulla los cuales se acercan a la nave sospechosa, verifican su documentación y carga, y proceden si corresponde, a su captura y traslado a puerto⁹⁷.

En vista de lo analizado, el Suboficial Mayor (VGM)⁹⁸, Jorge Moriones señala que, si bien las denominadas “guerras por los recursos” constituyen una eventual fuente de conflictos, y en el caso del mar argentino no son nuevas. Las mismas representan una realidad desde hace varias décadas, cuando comenzaron a infiltrarse embarcaciones pesqueras llamados buques-factoría, capaces de realizar todo el proceso desde la pesca hasta el empaquetado del producto en el mismo buque y sin arribar a puerto alguno. Por ello, las “guerras por los recursos” no representan una novedad sino que se

⁹⁶ Departamento Pesca de la Armada Argentina. Disponible en:
<http://www.ara.mil.ar/pag.asp?idItem=193>. [Acceso: 5 de mayo de 2014].

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ (VGM): Veterano de la Guerra de Malvinas.

incrementarán en el futuro, tal como se señalara al principio, en las tendencias marítimas mundiales⁹⁹.

Finalmente, y a modo de resumen, Moriones sostiene que “para realizar una defensa de los recursos en el mar, la Armada hace todo lo que puede con los recursos que el Poder Ejecutivo le otorga. En este sentido, aprecio que se debería realizar mayor presencia con medios (buques y aeronaves), para disuadir a todo aquel infractor que quiera depredar o apropiarse de nuestras riquezas naturales en un mar muy extenso y de difícil control”. Sin embargo, la ejecución de una mayor presencia conlleva también mayores costos. En tanto que el despliegue de un destructor implica una gran inversión en materia de horas hombre, combustible e insumos, la alternativa ha sido el envío de patrulleros de la Prefectura Naval, más pequeñas, ágiles y económicas que los pesados destructores¹⁰⁰.

4. 6. La Fuerza Aérea argentina

Por su lado, la Fuerza Aérea argentina también ha establecido su propia política de seguridad ambiental¹⁰¹, la cual es entendida como “el ejercicio de la iniciativa y la adopción de las medidas necesarias de conservación, preservación y protección del ambiente, en resguardo del personal, los bienes e intereses de la Fuerza Aérea y la comunidad, asegurando una adecuada libertad de acción”¹⁰².

No obstante, y remarcando la diferencia entre la defensa de los recursos naturales y la preservación medioambiental, el oficial de la Fuerza Aérea Argentina, Mayor Walter Bentancor, sostiene que la República Argentina no tiene hipótesis de conflicto aunque no descarta que, en el mediano y corto plazo, los conflictos por los recursos naturales se intensifiquen. En ese sentido, remarcó que las guerras están cambiando, al punto de que ya no se despliegan grandes cantidades de unidades o aeronaves sino pequeños aviones no tripulados, y que las “guerras por los recursos” no son una utopía¹⁰³.

Con respecto a la situación particular de la Argentina, el Mayor Bentancor añade que es un país muy rico en recursos naturales y que el accionar de la Fuerza Aérea que mejor refleja su determinación en defenderlos consiste en las Campañas Antárticas. Año tras

⁹⁹ Comunicación vía mail con Jorge Moriones los días 5, 15 y 20 de mayo de 2014.

¹⁰⁰ Entrevista realizada a Walter Bentancor, Mayor de la Fuerza Aérea, en Buenos Aires, Argentina, el 21 de mayo de 2014.

¹⁰¹ Directiva n° 06/99 del Jefe del Estado Mayor General de la Fuerza Aérea (JEMGFAA).

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Entrevista realizada a Walter Bentancor el 21 de mayo de 2014.

año, las fuerzas armadas, y más particularmente la Armada y la Fuerza Aérea, participan en una serie de misiones a fin de transportar al personal de relevo de las bases permanentes de la República Argentina ubicadas en el continente Antártico. Asimismo, se trasladan suministros y, en algunos casos, investigadores de otras nacionalidades. En el caso particular de la Fuerza Aérea, se despliegan aviones C-130, más conocidos como “Hércules”, los cuales deben afrontar condiciones meteorológicas adversas y maniobras exigentes por el estado delicado en que se encuentran las pistas de aterrizaje en el continente blanco¹⁰⁴. Esta afirmación coincide con lo manifestado por Leonardo Hekimian quien señala que “(...) en todas las misiones, la protección de los recursos naturales es un elemento importante. Esto se plasma muy bien en el caso de la campaña antártica, la cual tiene como objetivo el desarrollo científico tecnológico y la preservación de los recursos antárticos. Las fuerzas armadas son vitales para un país como la Argentina que no tiene otra capacidad logística más allá de la que puedan tener las mismas”¹⁰⁵.

Teniendo en cuenta la crítica situación en que se encuentra la fuerza¹⁰⁶, y los desafíos inherentes a las nuevas situaciones de conflictividad, el Mayor Bentancor explica que no ha habido un redespliegue de las fuerzas hacia otras zonas que se caractericen por la presencia de recursos naturales estratégicos. En contraposición, se sigue empleando la táctica de los “escuadrones aeromóviles”. La misma consiste en desplegar, desde las bases “de asiento natural”, un cierto número de aeronaves a fin de cumplir con operaciones a grandes distancias en zonas donde no necesariamente hay presencia (bases, unidades de combate), de la fuerza en cuestión. En parte como una estrategia de combate, esta situación también podría reflejar la falta de adecuación de las doctrinas de la fuerza en materia de la defensa de los recursos naturales.

Por otro lado, el Comodoro de la Fuerza Aérea, Juan Bruckner, ratifica dos escenarios donde la República Argentina concentra sus intereses a la hora de desplegar a la Fuerza Aérea. Ellos son el escenario antártico y los desastres

¹⁰⁴ Rodríguez, H. M. (2009). “40 años en la FAA”. *Aeroespacio*, 68, 585.

¹⁰⁵ Entrevista realizada a Leonardo Hekimian en Buenos Aires, Argentina, el 23 de abril de 2014.

¹⁰⁶ Tiempo Militar (2013, marzo 10). *Un crítico informe da cuenta del estado de inmovilismo de la Fuerza Aérea Argentina*. Disponible en: http://www.tiempomilitarweb.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=862:un-critico-informe-da-cuenta-del-estado-de-inmovilismo-de-la-fuer&catid=73:actualidad-nacional&Itemid=133. [Acceso: 16 de mayo de 2014].

naturales. Si bien no comparte dicha disposición, el Comodoro agrega que “la Argentina tiene a través del tiempo y de los distintos gobiernos una política bastante acorde y en una misma dirección; las diferencias radican en cuanto apoyo de créditos y medios asignan anualmente, y las fuerzas armadas dependen de esto”¹⁰⁷.

Finalmente, el Secretario General del Estado Mayor General de la Fuerza Aérea Argentina, Brigadier Alfredo Amaral, sostiene que la posición de la Institución sobre la defensa de los recursos naturales se restringe a seguir los lineamientos determinados por el Ministerio de Defensa¹⁰⁸. En resumen, podría sostenerse que la Fuerza Aérea carece de una visión consolidada a excepción del escenario antártico donde, como bien lo remarcaron Hekimian, Bentancor y Bruckner, allí es donde se despliegan año tras año los aviones C-130 para aprovisionar las bases argentinas, realizar sobrevuelos de investigación y obtener información fotográfica a fin de mejorar las cartas náuticas y de navegación aeronáutica.

¹⁰⁷ Comunicación vía mail con el Comodoro de la Fuerza Aérea Argentina, Juan Bruckner, el día 25 de mayo de 2014.

¹⁰⁸ Nota de contestación brindada por el Estado Mayor General de la Fuerza Aérea el día 26 de mayo de 2014. Ver anexo 2.

5) Conclusiones

En la actualidad, las fuerzas armadas argentinas se encuentran subordinadas al control civil. Como consecuencia de ello, el Ministerio de Defensa es la institución responsable de definir y aplicar las directrices relativas a las fuerzas armadas. La presidenta de la República, Cristina Fernández de Kirchner, también se ha manifestado al respecto. En ocasión de la cena de camaradería de las fuerzas armadas en julio de 2008 dijo: "...ya no es un mundo dividido entre los peligros de nuevas o extrañas ideologías, sino que por el contrario, es un mundo más concreto, más difícil, donde el punto estará en la defensa de nuestros recursos naturales"¹⁰⁹.

No obstante, resulta necesario establecer una diferencia entre planificación y aplicación. Como bien señala Leonardo Hekimian, las fuerzas armadas "viven planificando"¹¹⁰, lo cual permitiría afirmar que, como institución, también desarrolla conocimientos propios. No obstante, dada la subordinación de la institución con respecto a las autoridades constitucionales, para que dichos conocimientos puedan ser aplicados o materializados, deben sortear los diversos mecanismos que constituyen la esfera política. En otros términos, las fuerzas armadas tienen una visión sobre la defensa de los recursos pero sujeta a una serie de limitaciones o condiciones.

En primer lugar, al abordar cada una de las armas que componen a las fuerzas armadas se pudo constatar una serie de diferencias entre las mismas. Con respecto al Ejército, se puede establecer una marcada diferencia entre lo planificado y lo que efectivamente se realiza. El caso del Plan Ejército 2025 constituye un claro indicio en esa dirección. Si bien dicho plan fue desarrollado a partir de 2003 y pareció tener cierta aprobación por parte de los oficiales del arma, los vaivenes políticos y el cambio de autoridades significaron la parálisis y virtual olvido de la iniciativa. Válido tan solo como un antecedente, los pocos cambios realizados no concuerdan con un cambio de visión, es decir, no hay evidencia de que hayan respondido a cuestiones relacionadas con los recursos naturales.

El caso de la Armada es particular pues, en términos comparativos, pareciera ser el arma que mejor ha medido la relación entre planificación y aplicación. Si bien cuenta también

¹⁰⁹ De Paula, G (2009). "Diseño de políticas de defensa para el control y defensa de recursos naturales estratégicos". *Revista Política y Estrategia*, n°114, p. 260.

¹¹⁰ Entrevista realizada a Leonardo Hekimian el 23 de abril de 2014.

con serias limitaciones presupuestarias, lo cual se evidencia con el número de buques que constituyen la flota de mar, la institución fue capaz de desarrollar su propia visión sobre la importancia que tienen los recursos marítimos para la economía nacional y del mundo¹¹¹. Teniendo en cuenta que la claridad y precisión de los desafíos que debe afrontar la Argentina en el mar pueden responder a la especificidad del escenario donde se desenvuelve el arma en cuestión, ello no disminuye la virtud de lo planificado. En contraposición con el Ejército, que debe ejercer una presencia efectiva y permanente sobre una amplia extensión territorial, la Armada puede recurrir a sus elementos livianos, como son los avisos (barcos pequeños), o en todo caso, a la aviación naval, y ejercer la misma función pero con mayor eficiencia y eficacia. En ese sentido, el trabajo conjunto que realizan la Armada y la Prefectura Naval Argentina responde también a un factor económico. Tal como lo señaló precedentemente el Mayor Bentancor, la movilización de una lancha de patrullaje de la Prefectura insume menos recursos que la puesta en operaciones de un destructor de la Armada¹¹². Pese a todo lo anterior, para la Armada estas acciones no constituyen necesariamente un abordaje estratégico de los recursos marinos sino que responden a un deber y función reconocidos históricamente a la institución¹¹³.

Por su lado, la Fuerza Aérea manifiesta una visión limitada o subordinada a la del Ministerio de Defensa¹¹⁴. En parte como producto del medio que debe defender, y por las características de su despliegue, la Fuerza Aérea se limita a dos operaciones que podría asociarse a la defensa de los recursos naturales en la actualidad. En primer y fundamental lugar, las campañas antárticas anuales constituyen la renovada determinación del estado argentino (iniciada en 1904 y más aun a partir de los años 50 con la apertura de la primera base aérea), por garantizar su presencia permanente en el continente blanco. Trabajando de forma coordinada con las otras armas, la Fuerza Aérea no solo se limita a tareas de aprovisionamiento y traslado de personal entre los continentes, sino también a la realización de planos, limpieza de residuos e, incluso,

¹¹¹Manual de intereses marítimos producido por la Armada argentina, Secretaría General Naval, Subsecretaría de Intereses Marítimos. Este manual es público y se encuentra disponible en: <http://www.ara.mil.ar/pag.asp?idItem=189>. [Acceso: 5 de mayo de 2014].

¹¹² Entrevista realizada a Walter Bentancor el 21 de mayo de 2014.

¹¹³ Departamento Pesca de la Armada Argentina. Disponible en: <http://www.ara.mil.ar/pag.asp?idItem=193>. [Acceso: 6 de mayo de 2014].

¹¹⁴ Nota de contestación brindada por el Estado Mayor General de la Fuerza Aérea el día 26 de mayo de 2014. Ver anexo 2.

operaciones de rescate¹¹⁵. En segundo lugar, y como lo remarcará el Comodoro Bruckner, la Fuerza Aérea se aboca también a la asistencia en casos de desastre natural¹¹⁶. Este último punto habilita la mención de una constante a lo largo de la investigación.

Tal como se aclarará al principio del tercer capítulo, la defensa y protección de los recursos naturales no necesariamente responden al mismo fenómeno. En tanto que por defensa entendemos el despliegue de medios para garantizar la posesión de ciertos recursos ante un hipotético ataque externo, por protección nos circunscribimos a la aplicación de normativas medioambientales, es decir, pautas que limitan el impacto de las fuerzas armadas sobre el medio ambiente y, en consecuencia, sobre los recursos naturales. Esta distinción queda plasmada en el caso de la Escuela Superior Técnica del Ejército y materializada con la introducción del denominado Oficial de Medio Ambiente. Cada una de las armas aplica una política medioambiental específica y acorde a sus condiciones, resaltando uno de los objetivos plasmado en el Libro Blanco de la Defensa Nacional de 2010. En resumidas palabras, existe una confusión o una ausencia de criterio en las fuerzas armadas para distinguir estas dos cuestiones.

Por otro lado, y si se parte de un universo restringido como lo es la Escuela de Defensa Nacional, se puede sostener que la temática “defensa de los recursos naturales” no se encuentra entre las más abordadas por los estudiantes de la institución. Si bien la Escuela de Defensa Nacional no pertenece a las fuerzas armadas, a la misma asisten militares argentinos y de otras nacionalidades, más concretamente de la región sudamericana. El análisis de las tesis resulta, en pocos casos, que aborden directa o indirectamente alguna dinámica, tendencia o ejemplo de lo que denominamos recursos naturales estratégicos y guerras por los conflictos.

Con respecto a la Escuela Superior de Guerra Conjunta, cuya elección respondió a la necesidad de unificar la visión de las fuerzas armadas sobre la defensa de los recursos naturales (y no abordarla de forma separada por medio de cada una de las Armas), la respuesta parece repetirse. De todos los programas y materias que se imparten en la institución de enseñanza superior de las fuerzas armadas, solo una unidad temática de

¹¹⁵ Rodríguez, H. M. (2009). 40 años en la FAA. *Aeroespacio*, 68, 585.

¹¹⁶ Comunicación vía mail con el Comodoro de la Fuerza Aérea Argentina, Juan Bruckner, el día 25 de mayo de 2014.

una única materia aborda la cuestión, y vale aclarar, con un fuerte sesgo hacia lo medioambiental.

Teniendo en cuenta estos indicadores, tampoco sería correcto afirmar que las fuerzas armadas carecen de una visión. Al tiempo que Mariano Bartolomé sostiene que “no hay una visión de las fuerzas armadas sobre los recursos naturales” y que, en todo caso, “la visión es la de la conducción política, es decir, de la cartera de Defensa”¹¹⁷, nuevamente emerge la necesidad de distinguir entre planificación y aplicación.

En conclusión, y respondiendo al supuesto que guió esta investigación, se verifica que no existe una concreta vinculación entre defensa y recursos naturales para el caso argentino. En lo que respecta a las instituciones educativas, la relación se reduce a una presentación de contenidos generales que ahonda, en el mejor de los casos, en las nociones de conciencia, preservación y sustentabilidad ambiental. Al tiempo que los programas de estudio se centran en los lineamientos de una política medioambiental para la fuerza, la cuestión de la defensa de los recursos naturales pierde su valor estratégico como eje del Sistema de Defensa.

El escenario planteado por Klare y/o Homer-Dixon, entre otros, no se deriva en una clara vinculación entre dotación de recursos naturales y empleo de fuerzas armadas pues, si ese fuera el caso, la República Argentina ya hubiera debido afrontar una mayor serie de amenazas. No obstante, y pese al escenario internacional, en tantos años transcurridos nunca se concretaron “guerras por recursos” y las fuerzas armadas tampoco parecen ir adecuándose para las mismas. Las declaraciones y testimonios brindadas por los oficiales de cada una de las fuerzas potencian esta situación.

En tanto que el presente trabajo no ha podido demostrar la hipótesis inicial mediante los indicadores propuestos, tampoco da por finalizado el debate sobre la cuestión. El asunto queda abierto a futuras revisiones, las cuales no solo se circunscribirán en un sistema internacional que se presenta en continuo cambio sino que también puede incidir en los lineamientos políticos del Ministerio de Defensa y, por qué no de forma indirecta, en las propias fuerzas armadas.

¹¹⁷ Comunicación con Mariano Bartolomé, Doctor en Relaciones Internacionales, vía mail el 14 de abril de 2014.

6) Bibliografía (en orden de aparición)

- “El agua y los hidrocarburos, el objetivo futuro de la defensa. El proceso de reforma en las Fuerzas Armadas”, *El País*, 1º de octubre de 2006.
- “El ejército custodiará los Esteros con nueva hipótesis de conflicto”, *La República*, 26 de febrero de 2007.
- “La defensa de los recursos naturales, una guerra latente”, *La Voz del interior*, 20 de mayo de 2007.
- Acuña, M. y Runza, R (2006). *Hacia la modernización del sistema de defensa argentino*. Buenos Aires: Editorial Altamira.
- Banco Mundial. *Crecimiento de la población (% anual)*. Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.GROW>. [Acceso: 9 de febrero de 2014].
- Battaglino, J. “Democracia, reconfiguración de amenazas y el declive de la conflictividad interestatal sudamericana”. *En prensa*.
- Cardenal, J. y Araujo, H. (2011). *La silenciosa conquista china*. Editorial: Crítica.
- Comunicación con Mariano Bartolomé, Doctor en Relaciones Internacionales, vía mail el 14 de abril de 2014.
- Comunicación vía mail con el Comodoro de la Fuerza Aérea Argentina, Juan Bruckner, el día 25 de mayo de 2014.
- Comunicación vía mail con Jorge Moriones, Suboficial Mayor (VGM) de la Armada argentina destinado en la Base Naval de Puerto Belgrano, provincia de Buenos Aires, los días 5, 15 y 20 de mayo de 2014.
- David, C. y Gagné, J. (2006/2007). “Natural Resources: a Source of Conflict?” *International Journal*, vol. 62, nº 1.

- David, Charles-Philippe (2008). *La Guerra y la Paz. Enfoque contemporáneo sobre la seguridad y la estrategia*. Icaria, Barcelona.
- De Paula, G. (2009). “Diseño de políticas de defensa para el control y defensa de recursos naturales estratégicos”. *Revista Política y Estrategia*, n°114.
- Departamento Pesca de la Armada Argentina. Disponible en:
<http://www.ara.mil.ar/pag.asp?idItem=193>. [Acceso: 6 de mayo de 2014].
- Di Paola, M. y Nápoli, A.M. (1999). “La Regulación del Agua en la Ciudad de Buenos Aires”. *Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)*. Disponible en: <http://www.avelaboca.org.ar/textos/aspectos-legislativos.pdf>. [Acceso: 13 de marzo de 2014].
- Directiva n° 06/99 del Jefe del Estado Mayor General de la Fuerza Aérea (JEMGFAA).
- Duffield, M. (2002). *Global Governance and the New Wars*. Zed Books, Londres.
- Entrevista realizada a Eduardo Cundins, Coordinador General del Centro de Estudios Institucionales de la Defensa y la Integración Regional, en Buenos Aires, Argentina, el 21 de marzo de 2014.
- Entrevista realizada a Gabriel de Paula, Asesor en el Ministerio de Defensa de la República Argentina, en Buenos Aires, Argentina, el 8 de mayo de 2014.
- Entrevista realizada a Gustavo Lahoud, Licenciado en Relaciones Internacionales y Magíster en Defensa, en Buenos Aires, Argentina, el 30 de abril de 2014.
- Entrevista realizada a Leonardo Hekimian, responsable del área Política Internacional de Defensa en el Ministerio de Defensa de la República Argentina, en Buenos Aires, Argentina, el 23 de abril de 2014.

- Entrevista realizada a María Figueroa, licenciada en Relaciones Internacionales a cargo del curso “Comprensión del Medio Ambiente” dictado en la Escuela Superior Técnica del Ejército, en Buenos Aires, Argentina, el 28 de mayo de 2014.
- Entrevista realizada a Walter Bentancor, Mayor de la Fuerza Aérea, en Buenos Aires, Argentina, el 21 de mayo de 2014.
- Entrevista realizada al Coronel Guillermo Mombello, en Buenos Aires, Argentina, el 24 de abril de 2014.
- Evans, Peter. (1995). *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*. Princeton University Press.
- Hart, L. (1960). *Deterrent or Defence*. London: Stevens and Sons.
- Homer-Dixon, T. (1991). “On the threshold: environmental changes as causes of acute conflict”. *International Security*, vol. 16, no. 2. Disponible en: <http://www.homerdixon.com/projects/thresh/thresh1.htm>. [Acceso: 3 de marzo de 2014].
- Kahhat, F (2008). *Tras la Guerra Fría. Mentalidad militar y políticas de seguridad en Sudamérica*. Fondo editorial del Congreso de Perú, Perú.
- Kaldor, M (2001). *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*. Kriterion-Tusquets: Barcelona.
- Kaplan, R. (1994, 1 de febrero). “The coming anarchy”. *Atlantic Monthly*. Disponible en: <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/1994/02/the-coming-anarchy/304670>. [Acceso: 19 de marzo de 2014].
- Klare, M. (2001). *Guerras por los recursos*. Barcelona: Urano.
- Krauze, H. (2013). *El poder y el delirio*. Venezuela: Editorial Alfa.

- Lahoud, Gustavo (enero de 2007). “Los recursos naturales y la defensa nacional”. *CLICeT*.
- Libro Blanco de la Defensa Nacional (2010). Disponible en:
www.mindef.gov.ar/libro_blanco/Libro_Blanco_de_la_Defensa_2010-F.
[Acceso: 25 de febrero de 2014].
- López-Aranguren, E. (1994). “El análisis de contenido”. En García Ferrando, M. *et al.* (comp.). *El análisis de la Realidad Social*. Madrid: Alianza
- Manual de intereses marítimos producido por la Armada argentina, Secretaría General Naval, Subsecretaria de Intereses Marítimos. Disponible en:
<http://www.ara.mil.ar/pag.asp?idItem=189>. [Acceso: 5 de mayo de 2014].
- Menjívar, O. (2003). Guerras postmodernas en la América Latina de hoy, en *Las Agendas de Capitalismo Global*, Cesar Verduga, editor, Editorial Lumen, México.
- Mochón F. y V. Beker (2007). *Economía*. Editorial: Mcgraw Hill.
- Munkler, H (2002). *Viejas y nuevas guerras: asimetría y privatización de la violencia*. Madrid: Siglo XXI editores de España.
- ONU, Grupo Intergubernamental de expertos sobre el cambio climático (abril, 2002). *Cambio climático y biodiversidad*. Disponible en:
<https://www.ipcc.ch/pdf/technical-papers/climate-changes-biodiversity-sp.pdf>.
[Acceso: 18 de febrero de 2014].
- Pereira, J. (2004). *Historia de las Relaciones Internacionales Contemporáneas*. Madrid: Ariel.
- Rodríguez, H. M. (2009). 40 años en la FAA. *Aeroespacio*, n° 585, p. 16.

- RT (2013, 5 de octubre). *La guerra del Ártico: los países luchan por la región más rica del mundo*. Disponible en:
<http://actualidad.rt.com/actualidad/view/107575-artico-rusia-conflicto-greenpeace-shelf-guerra>. [Acceso: 13 de marzo de 2014].
- Russel, R. y Tokatlian, J. G. (2003). *El lugar del Brasil en la política exterior argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Sitio oficial de la Escuela Superior de Guerra Conjunta. Disponible en:
<http://www.esgcffaa.mil.ar/mision.html>. [Acceso: 30 de marzo de 2014].
- *Tiempo Militar* (2013, marzo 10). “Un crítico informe da cuenta del estado de inmovilismo de la Fuerza Aérea Argentina”. Disponible en:
http://www.tiempomilitarweb.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=862:un-critico-informe-da-cuenta-del-estado-de-inmovilismo-de-la-fuer&catid=73:actualidad-nacional&Itemid=133. [Acceso: 16 de mayo de 2014].
- Toffler, A y Toffler, H (2000). “Las guerras del futuro”. *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 7, núm. 21.
- UNASUR (mayo de 2013). *Recursos naturales en UNASUR. Situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional*, Santiago de Chile.
- Wilpert, G. (2003). *The Economy, Culture and Politics of Oil in Venezuela*. Disponible: <http://venezuelanalysis.com/analysis/74>. [Acceso: 13 de febrero de 2014].

7) Anexos

- Anexo 1

"1814 - Año del Homenaje al Almirante Guillermo Brown, en el Bicentenario del Combate Naval de Montevideo"



**ESTADO MAYOR CONJUNTO
DE LAS FUERZAS ARMADAS**
Escuela Superior de Guerra Conjunta

BUENOS AIRES, 23 de abril de 2014

Al Señor Federico Juan Esteban

S-----/-----D

Relacionado con su nota del 28 de marzo del corriente año, donde solicita información relacionada con los programas de las materias que aborden la defensa de los recursos naturales por parte de las Fuerzas Armadas, le informo que al respecto esta Escuela Superior imparte como parte de la materia Operaciones una Unidad Temática, Marco Normativo Ambiental aplicable al planeamiento de operaciones militares, con los siguientes temas: evolución de la problemática ambiental, globalización y conflictos ambientales, política ambiental internacional, marco jurídico y normativo internacional y nacional, instrumentación de la seguridad ambiental y seguridad ambiental en el planeamiento nacional y militar.

Asimismo, en esta unidad temática se busca como objetivo, conocer las actuales tendencias en políticas ambientales, en especial las relacionadas con el desarrollo sustentable, elaborar y utilizar escenarios e indicadores ambientales y de sustentabilidad, aplicables a los distintos procesos y escalas del planeamiento militar.

Por último y atento a su pedido, todo lo relacionado con la particularidad de cada Fuerza Armada sobre los recursos naturales, debería solicitarlo a las mismas.

Sin otro particular y a la espera de haber satisfecho su requerimiento, lo saludo con distinguida consideración.



GENERAL DE BRIGADA FEDERICO SIDDERS
DIRECTOR DE LA ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA CONJUNTA DE LAS FFAA

• Anexo 2

"2014 – Año de Homenaje al Almirante Guillermo Brown, en el Bicentenario del Combate Naval de Montevideo".



FUERZA AÉREA ARGENTINA
ESTADO MAYOR GENERAL
SECRETARIA GENERAL

BUENOS AIRES, 26 de mayo de 2014.-

Sr. FEDERICO JUAN ESTEBAN.

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a Usted, con relación a su atenta nota de fecha 21 de mayo de 2014, mediante la cual solicita información referente a la posición de la Institución sobre la defensa de los recursos naturales.

Al respecto, llevo a su conocimiento que la Fuerza Aérea Argentina sigue los lineamientos determinados por el Ministerio de Defensa. Asimismo, cualquier información de interés deberá ser canalizada a través de dicho Ministerio.

Sin otro particular, hago propicia la circunstancia para saludarlo muy atentamente.



Brigadier ALFREDO HORACIO AMARAL
Secretario General de E.M.G.F.A.A.