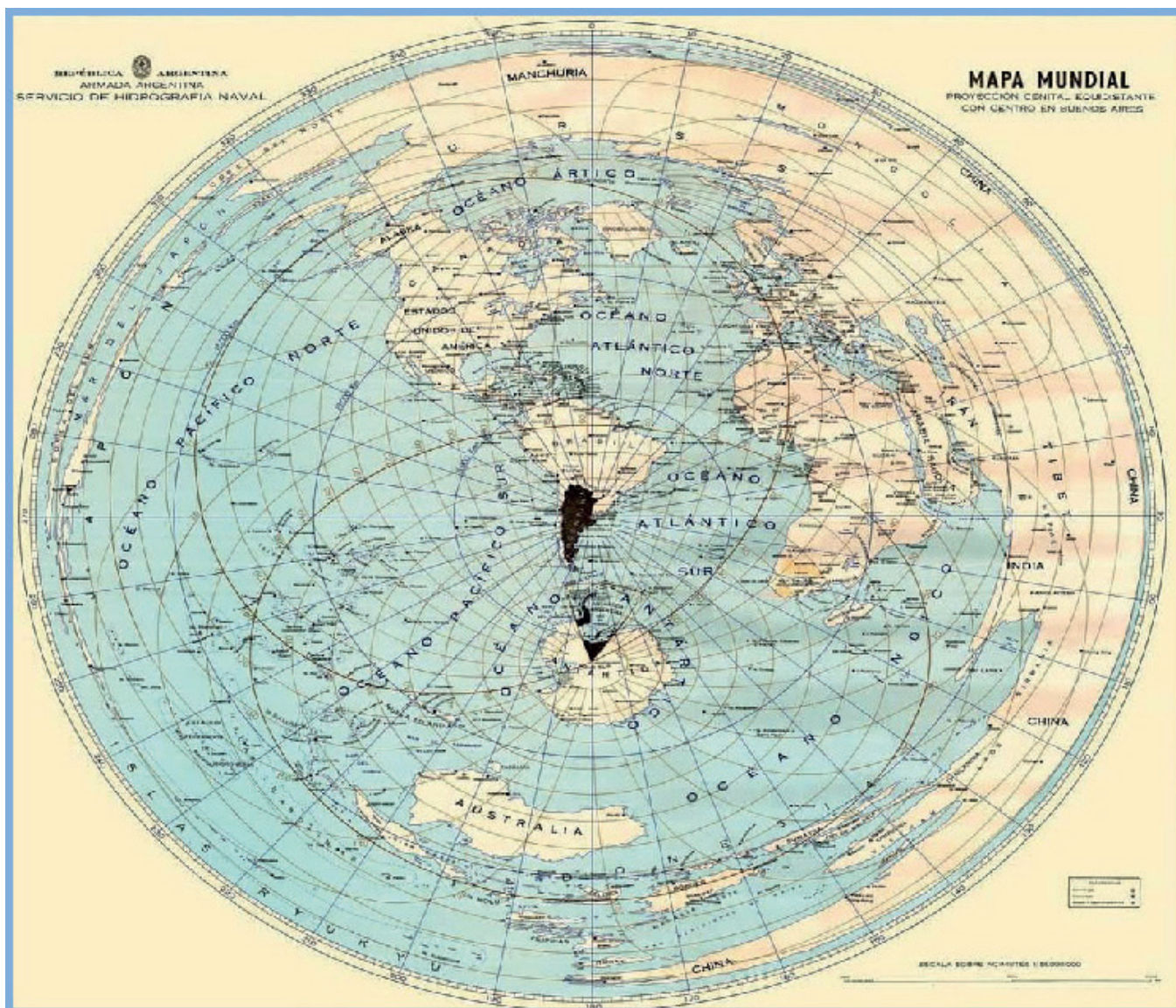


# cedef

CENTRO DE ESTUDIOS  
PARA LA DEFENSA NACIONAL  
UNIVERSIDAD DE BELGRANO



# ESPACIOS SOBERANOS



**Año 8 - Nº 45**  
**Junio de 2021**

**Universidad de Belgrano**

**Presidente:**  
Doctor Avelino Porto

**Vicepresidente de Gestión Institucional:**  
Profesor Aldo J. Pérez

**Vicepresidente de Gestión Técnica y Administrativa:**  
Doctor Eustaquio Castro

**Centro de Estudios para la Defensa Nacional (CEDEF)**

**Director:**  
Doctor Horacio Jaunarena

**Colaboraciones:**  
Fundación SenD

**Contacto:**  
Zabala 1837 – C1426DQG  
4788-5400  
cedef@ub.edu.ar

# VIGILANCIA Y CONTROL

Una de las características de los tiempos vivimos es la imprevisibilidad y la incertidumbre acerca del futuro de las relaciones entre los diferentes países.



Una de las características de los tiempos que estamos viviendo es la imprevisibilidad y la incertidumbre acerca del futuro de las relaciones entre los diferentes países. No sabemos que rumbo tomarán los enfrentamientos entre los grandes actores internacionales y es difícil prever los comportamientos de los populismos de izquierda y de derecha que florecen.

No obstante, podemos contar con algunas pocas certezas. Una de ellas, es que cada vez va a tornarse más aguda la competencia entre los distintos estados por la apropiación de los recursos naturales que escasean.

Las consecuencias negativas que trae consigo el cambio climático, el crecimiento imparable del narcotráfico, la Pandemia que nos afecta, son también desafíos que hacen que surja la necesidad que tienen las Naciones de vigilar y controlar sus espacios soberanos, como un imperativo para defender la salud, la alimentación y la libertad de sus habitantes.

Una manera de despertar a nuestros gobiernos e impulsarlos a mantener una coherencia mínima en torno a estos objetivos, es poner en conocimiento de la mayor parte de nuestra ciudadanía, los problemas, desafíos e importancia que tiene el control y la vigilancia de nuestros espacios. Este conocimiento, es el punto inicial para construir una mayoría consciente que transforme esta necesidad en una exigencia: Cuidar la integridad de nuestro territorio, como la expresión más tangible del ejercicio de nuestra condición de estado soberano cualquiera sea el gobierno que resulte electo.

**Dr Horacio Jaunarena**  
Director del CEDEF

# ESPACIOS SOBERANOS

*Allí donde partir es imposible, donde permanecer es necesario, donde nunca se está del todo sólo, donde cualquier umbral es la morada.*

*Allí donde se quiere sembrar y dar un hijo.*

*Allí donde se quiere morir...*

*Allí está la Patria!*

**Dr Mariano Moreno**

Doctor en leyes, periodista, político, ideólogo, impulsor de la Revolución de Mayo y  
Secretario de Guerra y Gobierno de la Primera Junta.

## INTRODUCCIÓN

En nuestro anterior boletín iniciamos el desarrollo de los asuntos relacionados con la vigilancia y el control de los espacios soberanos, abordando inicialmente el espacio terrestre, tal vez el más común para el hombre, desde que es su hábitat natural. Sin embargo las naciones asumen como espacios vitales y por ende indispensables para su supervivencia, todos aquellos que deben quedar bajo su control soberano a los fines de dicha supervivencia en tanto entidad política autónoma que constituye.

Convenido que la soberanía consiste en el poder político supremo que corresponde a un Estado independiente y sin interferencias externas, podemos considerarla como el poder absoluto que tienen sus habitantes para organizarse y gobernarse, con la finalidad de su autoabastecimiento, la conservación saludable de su entorno y su propio desarrollo. En el ámbito de la teoría política, la soberanía constituye un término sustantivo que designa la autoridad suprema que posee el poder último e inapelable sobre el sistema de gobernabilidad. Citando a Jean Bodín (1576) ésta implica “el poder absoluto y perpetuo de una República”

# LA VIGILANCIA Y EL CONTROL

En forma genérica, convenimos que la vigilancia implica la observación atenta de un objeto o un fenómeno, quedando pendiente de aquel para verificar lo que ocurre en su evolución, tanto lo que se desea que ocurra o para seguir su propio desarrollo. Sin embargo, siempre se estará pendiente con el fin de evitar que sufra o cause algún daño o peligro al entorno. En esta línea, podríamos aceptar que, en primera instancia, se trata de una actividad “pasiva” que puede modificarse según su evolución.

La acción de “vigilar”, implica la recolección y análisis de datos, su registro sistemático, periódico y oportuno, de forma tal que sean convertidos en información integrada con un fin determinado.

En tanto, la acción de “control” involucra la propia observación sumada a la acción correspondiente para hacer cesar sus efectos o consecuencias no deseadas. En este sentido, el ejercicio del control implica la indispensable vigilancia. En tanto que, por el contrario, dicha vigilancia podría ser ejercida sin efectuar el control como consecuencia.

La soberanía como característica esencial del estado nacional, implica ambas acciones. Sin embargo se materializará efectivamente mediante el control y las acciones resultantes en todos los ámbitos soberanos, sean éstos de naturaleza terrestre, naval, aéreo espacial, electromagnético, ciberespacial y otros, que la posmodernidad genere en relación con la soberanía del estado - nación.

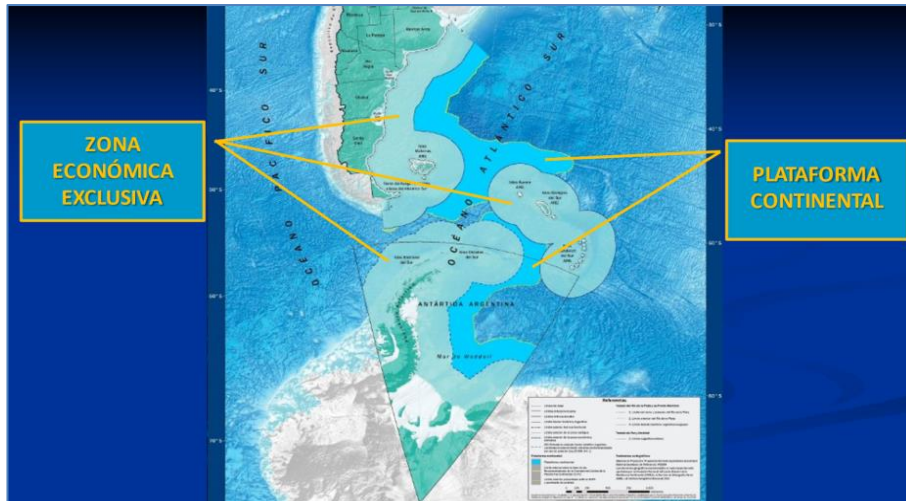
En el desarrollo de este boletín, haremos foco en los espacios soberanos marítimo y aeroespacial, dejando para posteriores publicaciones lo correspondiente a otros ámbitos de interés.

## DEL ESPACIO MARÍTIMO

**Por el Contralmirante (R) Alejandro Uberti**

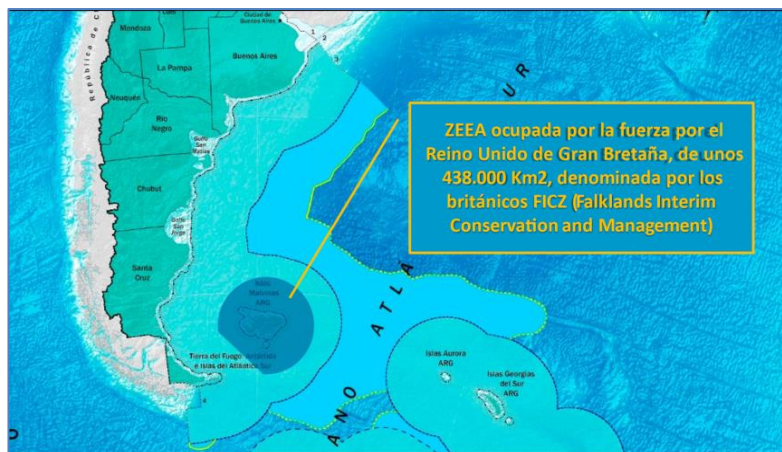
Al referirnos a nuestros espacios marítimos, uno de los problemas es transmitir adecuadamente el sentido de su magnitud. Ésta, refiere a la vastedad de los espacios que la Argentina reclama como propios, sean éstos soberanos, jurisdiccionales, de interés o de responsabilidad.

Dichos espacios se materializan en el siguiente Mapa Oficial establecido por la Ley Nacional de Espacios Marítimos Nro 27.757 / 20:



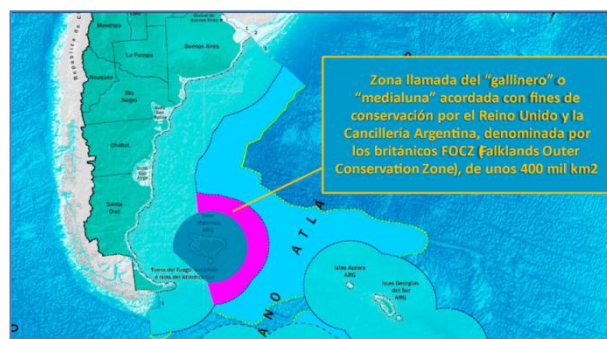
En el precedente gráfico se indican, en términos generales, las distintas áreas jurisdiccionales y de interés de la República Argentina expresadas en la Zona Económica Exclusiva, la proyección de la Plataforma Continental y el Sector Antártico bajo reclamo. De la mera comparación visual con la parte continental surge esa buscada idea de magnitud que nos ubica en la dimensión del escenario.

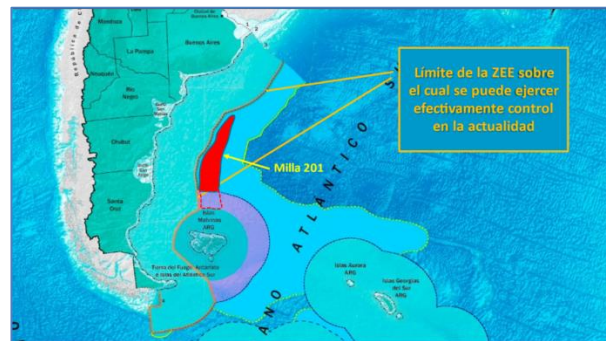
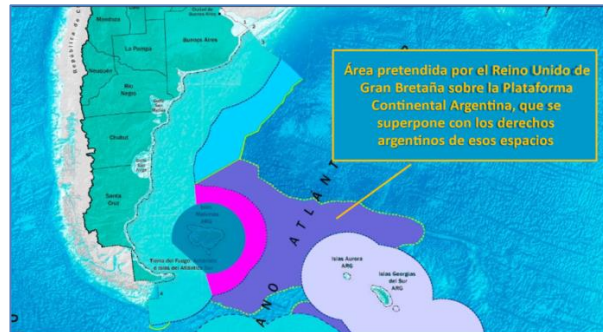
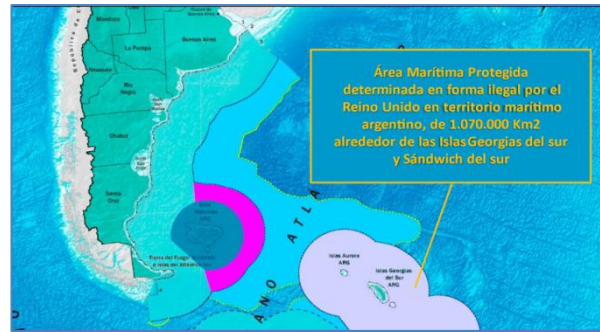
Ahora bien, para analizar progresivamente cual es la realidad de lo que acontece en dichos espacios, comenzamos por el llamado Mar Argentino, como frontera marítima de nuestro espacio continental:



Allí aparece la zona delimitada por el Reino Unido que mas allá de su denominación, en la práctica y para la Argentina, constituye una Zona de Exclusión.

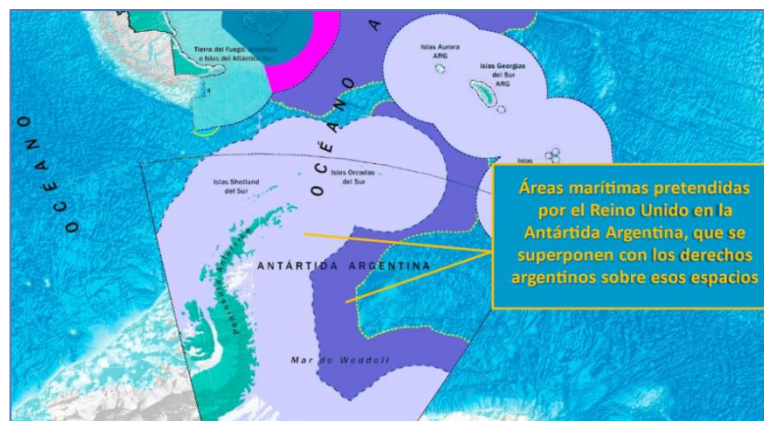
A seguir, verificamos en la siguiente sucesión de mapas y gráficos, la situación en el Mar Argentino es más compleja de los que a primera vista nos muestra el mapa oficial y del cual partimos:



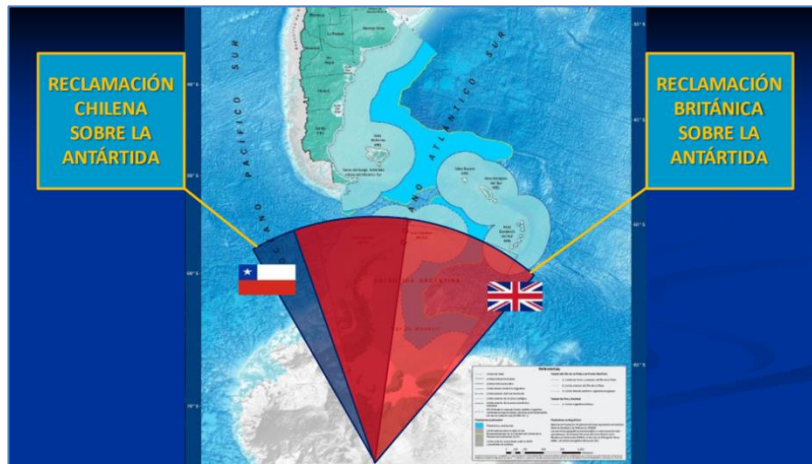


Ejercer la Vigilancia y el Control de estos vastos espacios donde confluyen tanto razones económicas como son la pesca, el petróleo y la minería como geopolíticas ya que territorios que consideramos soberanos están militarmente ocupados. Es una tarea enorme que requiere de organización y medios acordes al desafío de materializar en el mar nuestros derechos y reclamos.

Antes de profundizar sobre dichos aspectos, observamos a continuación otra parte de nuestros espacios marítimos que denominamos “Sector Antártico Argentino”:



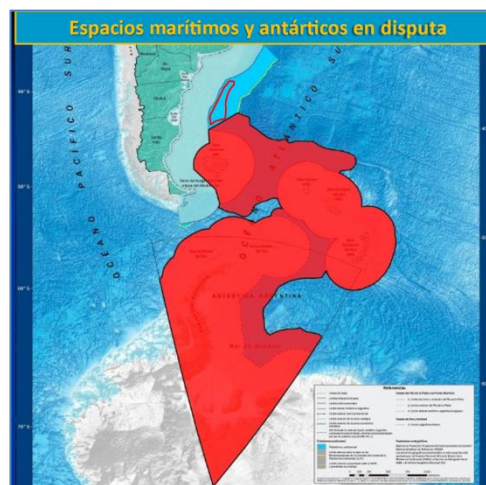
Finalizando esta secuencia verificamos, en el siguiente mapa los reclamos del Reino Unido sobre el Sector Antártico considerado por nosotros como "Argentino" y sobre el cual también se superpone el reclamo chileno; quedando graficada la realidad de este espacio en el siguiente esquema:



En síntesis, la situación antártica para la República Argentina puede sintetizarse según lo siguiente:

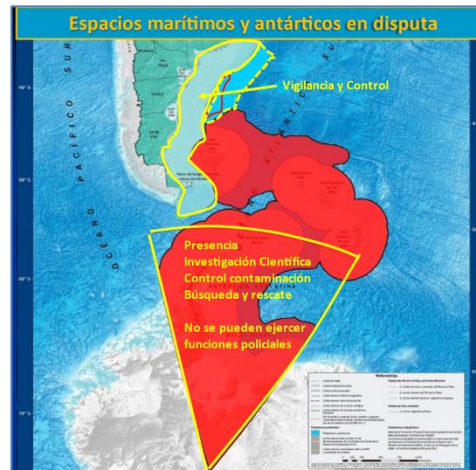
- Regulada por el Tratado Antártico.
- Superpuesto nuestro reclamo de soberanía con los del Reino Unido y Chile.
- Manteniendo como antecedente de mayor validez, el hecho de que Argentina mantiene presencia permanente en las Orcadas desde 1904, gracias a la visión del entonces presidente Julio A. Roca.
- Desplegando actualmente cinco (5) bases permanentes, siete (7) bases temporarias y más de veinte (20) campamentos estivales, con un reconocido nivel de presencia e investigación científica.

Concluyendo, aquel mapa oficial sancionado y promulgado por Ley 27.757, la realidad lo ha transformado en siguiente mapa:



Aquí, queda claramente expuesto que, en el mar, la República Argentina **no tiene hipótesis de conflicto, sino que tiene conflictos y disputas** tanto de soberanía como económicas.

En estos espacios marítimos, insulares y antárticos la Argentina debe materializar su presencia constantemente, custodiando y ejerciendo los derechos soberanos y jurisdiccionales que dice reclamar y que se sintetizan en el siguiente mapa:



De esto surge claramente en qué espacios debemos ejercer concretamente la Vigilancia y el Control. Sin embargo, cuando efectuamos dicha afirmación, a que nos referimos?

La **VIGILANCIA** es la "Acción de observar algo o alguien atenta y cuidadosamente para seguir su evolución y Desarrollo" en definitiva: saber quién está presente y que está haciendo en todos los espacios marítimos soberanos, jurisdiccionales, de responsabilidad y de interés. Para ello se debe materializar mediante la presencia, tanto física (patrullajes aéreos y de superficie), electrónica, satelital, por sistemas de comunicaciones navales, reportes cooperativos, intercambio de información internacional, etc.

1. La Inteligencia.
2. La Búsqueda y Rescate (SAR) en la que Argentina tiene responsabilidades asumidas ante la OMI hasta las mil millas de sus costas.

El **CONTROL** que se sintetiza en:

1. La Inspección
2. La Comprobación
3. La Fiscalización
4. La Intervención
5. La Regulación

En definitiva, ejercer el control es "ejercer el mando sobre los espacios soberanos, jurisdiccionales y de responsabilidad, de acuerdo con las leyes nacionales y acuerdos y convenios internacionales".

Asimismo, se destaca que en dichos espacios tienen presencia, desarrollan actividades o ejercen funciones regulatorias, una variedad de agencias, entre las que podemos listar:

1. Comisión del Frente Marítimo del Río de la Plata.
2. Ministerio de A.G y P., Secretaría de Pesca.
3. Ministerio de Relaciones Exteriores.
4. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
5. Administración de Parques Nacionales.
6. Ministerio de Defensa/Estado Mayor Conjunto.
7. Armada Argentina.
8. Ministerio de Seguridad.



9. Prefectura Naval Argentina.
10. Secretaría de Puertos y Vías Navegables.
11. Las Provincias litorales, hasta las 12 millas.

A lo largo de los años se han ido sumando actores, lo que impone la máxima coordinación. Sin embargo, hoy no es un valor que esté presente.

Finalmente podemos analizar cómo está organizado el estado argentino para hacer frente al desafío de la vigilancia y el control en los espacios marítimos, según lo siguiente:

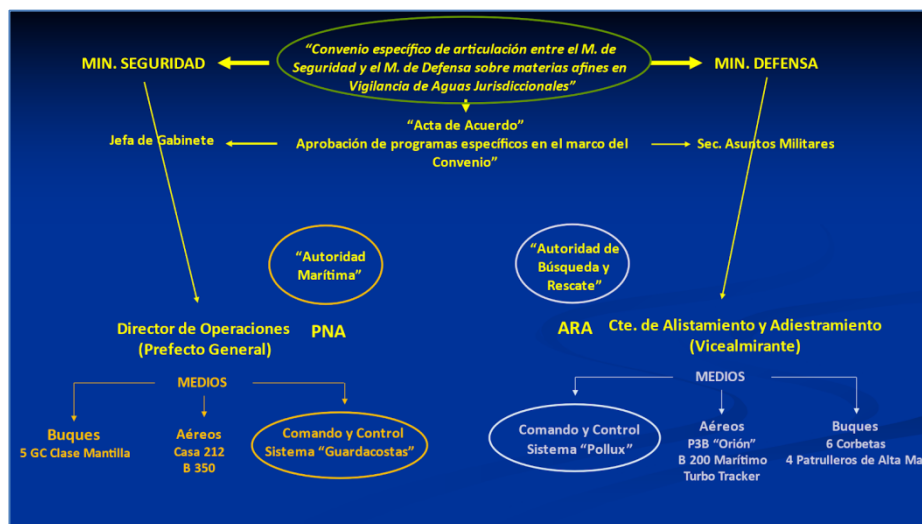
A nadie escapa que, más allá de las agencias mencionadas, el brazo ejecutor está materializado fundamentalmente por dos instituciones: la Armada Argentina y la Prefectura Naval, dependientes de dos ministerios diferentes, aunque no fue así por mucho más de cien años.

Ambas instituciones, hasta el año pasado realizaban estas tareas sin coordinación alguna. Es más, la Prefectura Naval Argentina acuñó la frase “*coordinación es subordinación*”, por lo cual fue siempre reticente a dicha exigencia.

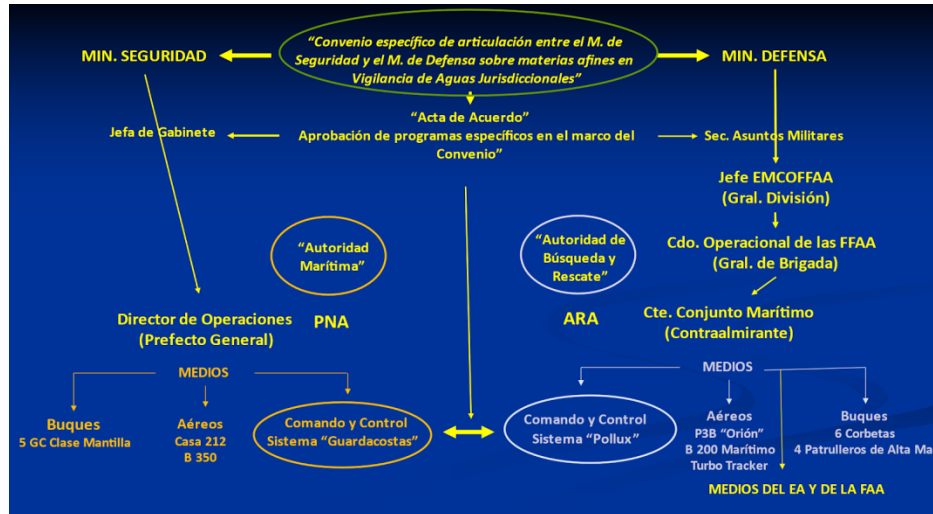
La natural consecuencia, fue una paulatina duplicación de los sistemas de vigilancia y control, como veremos mas adelante.

Por otro lado, la creciente y evidente necesidad de ser más eficaces en la tarea, motivó que los Ministerios de Defensa y de Seguridad, suscribiesen un documento denominado “**Convenio específico de articulación entre el Ministerio de Seguridad y el Ministerio de Defensa sobre materias afines en Vigilancia de Aguas Jurisdiccionales**”. Posteriormente el Viceministro de Defensa y la Jefe de Gabinete del Ministerio de Seguridad suscribieron un “**Acta de Acuerdo para la aprobación de programas específicos en el marco del Convenio**”, documentos que fueron el disparador de un sistema de coordinación de los patrullajes de superficie y aéreos para la vigilancia y control, así como un procedimiento de intercambio de información.

Todo lo hasta aquí expuesto, puede resumirse en el siguiente gráfico donde se verifican los sistemas duplicados, aunque actualmente coordinados:



Posteriormente, el Ministerio de Defensa ajustó la organización dentro de su ámbito a fin de dar el carácter de “conjunta” a la organización, lo cual se tradujo en el siguiente organigrama:



En la precedente evolución de gráficos y descripciones, se intentó sintetizar la organización del Estado Argentino para la Vigilancia y el Control de sus Espacios Marítimos, surgiendo inevitablemente la pregunta: **“Quién Manda?”**

Concluyendo, podemos afirmar que:

- En nuestros espacios marítimos y fluviales no tenemos hipótesis de conflicto alguna, sino que tenemos conflictos.
- La complejidad de la tarea pendiente impone un mando unificado y una sólo organización eficiente en cuanto al uso de los escasos recursos, de modo de ser lo más eficaz necesario.
- Ningún país de nuestro subcontinente dispone de una organización de tal complejidad y duplicada, por no decir tortuosa; válida quizás sólo para las pocas potencias que tienen permanentemente desplegadas sus Armadas por el mundo. Situación ésta, que lejos está de ser el caso de la República Argentina.

Al respecto podríamos hacer una comparación con la Marina de Francia, que incluye el Guardacostas en su organización y que se encuentra desplegada en todo el mundo. Entre ambas instituciones, en la nuestra contamos con 10.000 efectivos más que ellos. Evidentemente, algo se está haciendo mal.

Finalmente, no se puede negar que ambas instituciones tienen un alto grado de profesionalismo, sin embargo la situación fiscal del estado, que no variará significativamente por muchos años, exige poner una mirada estadista que:

- Ajuste la legislación y la organización.
- Considere si no ha llegado el momento de integrar ambas instituciones y evitar el proceso por el cual la Armada se iría transformando en un Guardacostas y la Prefectura en una policía de calle, como lo vemos diaria y crecientemente.

# DEL AEROESPACIO

Por el Brigadier Mayor (R) Mg Alejandro Moresi

Desde su origen a la fecha, el tema de la vigilancia y control del aerospacio o de la Defensa Aeroespacial y la gestión del tránsito aéreo y de las actividades civiles en dichos ámbitos ha sido manejada en forma confusa, errática, por momentos discrecional y totalmente descoordinada, pasando por distintos vaivenes que llevaron a la actual situación de incongruencia e ineficiencia.



El Convenio de Chicago de 1944 constituye el primer documento rector en materia de aviación a nivel mundial, donde además de separar la aviación Civil de la de Estado, crea una organización específica exclusivamente para coordinar la gestión de la aviación civil denominada Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), donde cada país que integra dicha organización se compromete a gestionar su aviación, con normas compatibles a nivel mundial, pero siempre respetando la autonomía de los Estados como ley suprema.

Desde entonces, la aviación civil y militar en el mundo fueron avanzando a la par y en forma coordinada, al punto que la propia OACI en el año 2009, realiza el Foro Mundial de Gestión del Tránsito Aéreo sobre Cooperación Civil-Militar (Montreal, octubre de 2009), donde se concluyó que no podían considerarse los problemas de una, sin la especial consideración de la otra, ya que ambas utilizan el mismo espacio aéreo y este sólo aspecto en sí mismo, por su importancia, conlleva una serie de consideraciones especiales para que pueda gestionarse de tal modo que todos puedan cumplir con su responsabilidad sin afectar la seguridad de la aviación, lo que ha dado lugar al desarrollo del concepto de Uso Flexible del Espacio Aéreo y a la Coordinación Civil Militar en el ámbito de dicha organización civil.

En materia militar fuimos pioneros en la región al desarrollar un sistema de defensa aérea, utilizando una cadena de 8 radares distribuidos alrededor de la Ciudad de Buenos Aires y el Sistema de Armas Gloster Meteor, como aeronave de caza interceptora, luego los radares se reemplazaron por un radar instalado en Merlo de 220 Millas de Alcance, operando con otros móviles y los aviones por el Sistema de Armas Mirage III EA, complementados con medios antiaéreos de tubo y misilísticos que conformaban la defensa aérea del Centro de Poder Buenos Aires.

En cuanto a la aviación civil, la misma se desarrolló en paralelo, dentro de la Fuerza Aérea, a través del Comando de Regiones Aéreas, que, si bien funcionaba en forma independiente, satisfacía de alguna manera y al mismo tiempo las necesidades de la aviación civil y la operativa militar.

A partir de los ochentas, mientras en el mundo los países seguían desarrollando sus sistemas de aviación y sus sistemas de defensa integrados, como el caso de Brasil o España, por nombrar 2 ejemplos conocidos que consideraron el desarrollo de su aviación (civil y militar) como una cuestión estratégica y de estado, la República Argentina entró en un largo proceso de desinversión y diversos proyectos de uso dual no se materializaron, como fue el caso del Sistema Integrado para el Control del Espacio Aéreo (SICEA) y posteriormente, en la década del noventa el Plan Nacional de Radarización (PNR), el cual terminó en una serie de juicios, que hicieron inviable el proyecto, con lo que el proceso de desinversión se profundizó aún más, afectando ambas actividades, la civil y la militar por igual, a lo que se sumó la desafectación del Comando Aéreo de Defensa y el traslado de los aviones a Tandil, dejando sin protección aérea desde entonces al Centro de Poder Buenos Aires.

El Código Aeronáutico Ley 17.285, no hizo más que sumar mayor confusión, ya que mientras el Convenio de Chicago clasifica a las aeronaves en Civiles y de Estado, el mencionado código las clasifica en Públicas y Privadas, donde las Públicas pueden ser Civiles o de Estado al igual que las Privadas y entonces, desde el punto de vista de la defensa nacional cabe preguntarse a qué tipo de aeronaves según la legislación Argentina se le aplicarían las garantías o salvedades establecidas en el Artículo 3 Bis del Convenio de Chicago, a las Públicas o a las Privadas, sumado a ello, que los delitos, establecidos en el Capítulo II del Título XIII, están derogados, por lo que hoy no hay delitos vinculados al uso del espacio aéreo más que los genéricos establecidos en el Código Penal.

Paralelamente con esta situación, a los riesgos derivados de la degradación / falta de un sistema de defensa que vigilara y controlara nuestro aerospacio y protegiera los intereses vitales, se sumó otra problemática como fue la creciente permeabilidad de la frontera aérea, cuestión que se fue extendiendo por la región, llevando a consolidar normas binacionales de integración de los sistemas de defensa de los países vecinos, para hacer más eficiente la acción frente a este tipo de vuelos.



Sin embargo, la falta de medios para el control integral de la frontera, llevó a utilizar los pocos radares móviles disponibles en diferentes partes de la frontera norte, detectándose una importante permeabilidad de la misma, con vuelos que se internaban en la profundidad de nuestro territorio.

Viendo el estado de situación del PNR y la obsolescencia de lo allí requerido frente a esta nueva problemática, se comenzó a trabajar en un nuevo sistema llamado Sistema Nacional de Vigilancia y Control Aeroespacial, el cual proponía el desarrollo nacional de radares y de un sistema de detección y gestión que integrara las necesidades civiles y militares en un sólo sistema (a efectos de racionalizar y abaratar costos), lo que fue aprobado a fines del 2004 a través del decreto 1407.

Simultáneamente comenzó a reclamarse la transferencia de las funciones relacionadas con la aviación civil a un órgano independiente a crearse en la órbita del Ministerio de Transporte y a cuestionarse el mencionado proyecto, por lo que en el año 2006 se conforma en el Ministerio de Defensa una Comisión de Revisión del SINVICA, que al finalizar, concluye que el proyecto es técnicamente correcto, pero que políticamente había que cambiarlo y se decide separar ambos sistemas y configurar un sistema civil independiente y autónomo, sin tener en cuenta la experiencia internacional ni las verdaderas recomendaciones de la OACI.

Los Decretos 237 y 1770 del 2007 fueron en el mismo sentido y se elaboró un mecanismo de separación, que no contemplaba el desdoblamiento necesario de servicios ni los vínculos necesarios que la propia OACI aconsejaba tener para la coordinación en este tipo de sistemas, creándose un sistema de gestión de la aviación civil totalmente independiente, implicando con ello una duplicación de sensores, redes y comunicaciones que es lo que hoy está implementado, priorizándose las inversiones del sistema civil.

La Ley 27.161 de creación de la EANA, agravó esta situación, ya que entre otras cosas propone la transferencia de aeródromos civiles a la jurisdicción militar, sumando una nueva inconsistencia a las ya existentes (lo que de hecho hasta hoy no se ha implementado).



Para tener una idea comparativa, Brasil comenzó su primer Centro Integrado de Defensa y de Control del Tránsito Aéreo (CINDACTA) casi 5/10 años después, pero fue sumando radares a un ritmo constante y abarcando en forma creciente a todo el país e integrando, durante el completamiento del CINDACTA IV dicho sistema al Sistema de Vigilancia de la Amazonia (SIVAM) y posteriormente al Sistema Integrado de Monitoreo de Fronteras (SISFRON). Hoy el sistema funciona en forma permanente ejerciendo la vigilancia y control de su aerospacio, se encuentra plenamente integrado con diversos organismos a nivel nacional e internacional y al ser de uso dual (como lo era el SINVICA original), sirve a las necesidades de la aviación civil.

Por ello resulta necesario concientizar a nuestros conciudadanos sobre qué es un sistema de defensa aeroespacial, la importancia de su implementación y de su interacción con las demás áreas de acción del estado, no solamente la aeronáutica, sobre la necesidad de salvar las inconsistencias del marco legal, sobre la problemática de su financiación e implementación y sobre los riesgos y costos que se deben asumirse por no disponer del mismo.