

Ciclo de conferencias “A cien años del pensamiento del Vicealmirante Storni”

Primera jornada, 8 de junio de 2016. “El legado de Storni”

Conferencia del Almirante (R) Enrique Molina Pico

# El legado de Storni un siglo después<sup>1</sup>. 1916-2016

## Un análisis comparado

Históricamente, los intereses marítimos en nuestro país han ocupado distintos lugares en la prensa, y en todos, efectivamente, se reconoce su importancia. No obstante, la importancia realmente asignada ha tenido ubicaciones muy variables en la realidad política argentina y, me atrevo a asegurarlo, muy por debajo de las necesidades y de lo publicitado.

Si hemos de marcar un hito en el esquema de este tema, podemos seleccionar las conferencias del entonces Capitán de Fragata Segundo R. Storni en el Instituto Popular de Conferencias del diario *La Prensa* en 1916 y comparar sus ponencias con la realidad un siglo después.

Al hacer su presentación, Storni hace especial mención en que la realiza al cumplirse un siglo de nuestra independencia en 1816 y en un marco propio de un país triunfador, ya no en una guerra, sino en el concierto de las naciones. De la nada, había surgido una gran nación, y nuestro espíritu –el de los argentinos del momento– tomaba eso como algo natural y que nos pertenecía por propio derecho.

Hoy, cien años después, la realidad como país nos ha marcado un camino inesperado: los últimos setenta años de los cien que abarca el período de 1916 a 2016 han sido de desencuentros políticos que, usando el lenguaje de la época, han frenado el progreso impar-

ble y hasta nos han quitado el aire de vencedores, que recién este año comenzamos a recuperar. Distintas son las exigencias que tenían quienes eran coetáneos de Storni y las de quienes nos rigen ahora: entonces, construir de la nada; hoy, reconstruir empezando por el plano de nuestra propia fe.

El mismo Storni preveía ese problema y nos alertaba al comienzo de su análisis: “...Pero debemos guardarnos de la loca fantasía que sueña con desmesuradas grandezas”<sup>2</sup>.

Los temas que interesaban en ese momento eran parte de los que actualmente nos importan. Al comparar dos épocas, el comienzo del siglo XX y del XXI, podemos decir, sin lugar a dudas, que la trascendencia que tiene la hoy llamada “globalización” para nuestro país ha ido creciendo a la par de que la interrelación mundial y el desarrollo de la tecnología avanzan cambiando las características del mundo. Ha aumentado la interrelación obligatoria entre las naciones y les ha quitado libertad de acción, en ciertos casos –la mayoría–, en favor de entes supranacionales y, lo que es peor, en ciertos casos, a manos de corporaciones internacionales<sup>3</sup>, hoy de imposible control, lo que nos obligará a ser bien cuidadosos al tomar decisiones, pues toda medida seguramente tiene trascendencia en el campo internacional.

<sup>1</sup> Los juicios de valor y las opiniones son de mi responsabilidad y no, de las instituciones a las que pertenezco.

<sup>2</sup> Intereses Argentinos en el Mar, Vicealmirante Segundo R. Storni, 3.º Ed., Instituto de Publicaciones Navales, Buenos Aires, pág. 23.

<sup>3</sup> Son los casos de la OMI o de la Agencia Internacional de Energía Atómica entre otros pertenecientes a los supranacionales o bien a las “7 Hermanas del Petróleo” y sus equivalentes en el comercio internacional de granos y la asociación de los 5 o 6 grandes armadores internacionales que dominan e imponen rutas y dimensiones de los buques.

También debemos saber que las nuevas limitaciones provienen de organismos y de tratados propios de un ordenamiento internacional que substituyó, en gran medida, a otro, el llamado “diplomacia de las cañoneras”, prácticamente desaparecido en la época en la que Storni presentó su teoría.<sup>4</sup> El candidato republicano a la presidencia de los EE. UU., Donald Trump, ha declarado que uno de sus objetivos es que el gobierno de los EE. UU. retome el control de la actividad marítima de su país<sup>5</sup> en lo que respecta a la fijación de ciertas líneas marítimas, de dimensiones portuarias, etc., que hoy están controladas, de hecho, por los 5 o 6 grandes armadores internacionales.<sup>6,7</sup>

Este cambio en el paradigma internacional no es total ni definitivo, pues, en recientes trabajos británicos, se acusa al gobierno de haber permitido el ataque a Malvinas por no haber tenido una “cañonera” de estación en el lugar<sup>8</sup>, mientras que los EE. UU., que reemplazaron como potencia marítima a Gran Bretaña, han desarrollado y construido una versión moderna de la cañonera<sup>9</sup>, el Littoral Combat Ship, cuyas primeras unidades, ya operativas, han sido desplegadas en las zonas de su interés estratégico: el Pacífico y el Caribe.<sup>10</sup>

El enfoque de Storni está encuadrado en un esquema propio de la estrategia naval y de la geopolítica, en el que analiza nuestra realidad con los ojos de Mahan y de Ratzel; en su análisis, la Argentina no puede ser otra cosa que una nación marítima y en todo depende del comercio marítimo, realidad con la que concordamos, si bien nuestra dependencia del transporte marítimo algo ha disminuido, principalmente por la incidencia del comercio con Brasil.<sup>11</sup> No obstante, también con esa

visión determinística, nos clasifica como pueblo NO mariner<sup>12</sup> y sugiere acertadas medidas para compensar esa carencia de orientación hacia el mar.

Con justicia, hay que reconocer que el Alte. Storni puso de manifiesto todos los problemas relacionados con el mar<sup>13</sup> que tenía nuestro país, cuya sociedad - más allá de la Marina- comenzó a pensar en este tema con Storni.

En ese entonces, nuestras posibilidades, tanto técnicas como políticas, limitaban el alcance de la capacidad nacional. Es cierto, existía e importaba el transporte marítimo, existía e importaba la pesca aunque, con criterios actuales, no más allá de lo meramente artesanal, pero las capacidades industriales y técnicas con las que contaba nuestro país así como también las atribuciones que poseía cada una de las naciones eran, por cierto, bien limitadas.

Ayer, el derecho internacional restringía el alcance de las aguas territoriales a las tres millas y las posibilidades reales de control y reglamentación más allá de ellas eran, por cierto, prácticamente nulas para aquellos países que no integraban el grupo de las grandes potencias.<sup>14</sup>

Hoy, el nuevo Derecho del Mar<sup>15</sup> otorga a los países ribereños y a quienes no lo son potestades impensadas en otra época, derechos que aparecen acompañados por hechos tales como el incremento del transporte marítimo a niveles que parecen no tener límites, por el desarrollo de la explotación petrolífera mar afuera hasta constituirse en una de las fuentes de energía para un grupo importante de países, además de por la expansión de la pesca a valores también impensados.

Paralelamente a estos incrementos y al cambio de paradigmas en el derecho internacional gracias a la codificación del Derecho del Mar que he mencionado, el desarrollo de la tecnología y el cambio de las condiciones económicas han variado totalmente los conceptos de explotación del negocio marítimo y, así, se ha hecho también realidad la concentración de flotas y de empresas dedicadas a estas tareas, y se han generado

4 *Send a Gunboat. The Victorian Navy and Supremacy at Sea, 1854-1904*, Antony Preston & John Major, 2007, A Conway Maritime Book.

5 Aunque sea obvio y superabundante, hago notar que quien quiere retomar el control es el posible presidente de los EE. UU., por cierto no una potencia de menor orden.

6 *La Nación*, 7 de junio de 2016, Suplemento C, Comercio Exterior, pág. 4, “La agenda posible de Trump para el transporte marítimo”.

7 Uno de los aspectos que debe de haber influido ha de ser la prolongada paralización de los puertos de la costa oeste de los EE. UU., que tuvo lugar durante varias semanas del año 2015, originada por diferencias entre las autoridades portuarias y los grandes armadores, y con graves consecuencias para la economía del país.

8 *Send a...* “In 1982 the failure to keep a gunboat on station laid the Falklands open, but the failure was swiftly redeemed by a highly successful demonstration of naval capacity”, pág. 11.

9 *Send a...* “There is a very striking parallel those Victorian marvels of technology - a weapons system that opened up the non-European world, in concert with quinine and the quick-firing gun- and the latest American concept, the Littoral Combat Ship, a small, heavily armed platform with the ability to enter and leave coastal battle spaces at speed, and outrange existing defences”, pág. 11.

10 Por su parte, en muchas situaciones, el gobierno de los EE. UU. aplica sus propias reglas, pues se ha negado a firmar o a ratificar importantes acuerdos internacionales hoy vigentes.

11 La incidencia del comercio internacional en la época era: 90% de ultramar, 9% marítimo de cabotaje y fluvial, y 1% terrestre. *Intereses...*, pág. 48-49.

12 *Intereses...*, pág. 60.

13 Debe leerse pensando en el lenguaje propio de inicios del siglo XX, bien distinto, por cierto, del correspondiente al siglo XXI.

14 Hasta comienzos del siglo XX, Gran Bretaña y las restantes potencias hacían uso efectivo de su poder naval en defensa de lo que interpretaban eran sus intereses. En noviembre de 1915, el crucero británico *Orama* capturó, a unas doce millas del faro Querandí, al vapor *Presidente Mitre*, pese a que estaba registrado en nuestro país, enarbolaba pabellón argentino, su tripulación era mayoritariamente argentina y cubría la ruta litoral patagónica de nuestro país, aunque su propietaria era una compañía alemana. Luego de capturado y arriado el pabellón argentino, fue fondeado por la tripulación británica captora en aguas del Río de la Plata. Ante la protesta argentina, fue devuelto en enero de 1916.

15 No ha sido firmado por los EE. UU.

importantes organismos internacionales y un cuerpo de reglamentaciones derivadas, de cumplimiento obligatorio, que configuran *per se* un nuevo desafío.

De este modo, hoy, independientemente de la especial situación argentina, pocos países tienen un control efectivo sobre el transporte marítimo, a la vez que es difícil lograrlo sobre las flotas de pesca, la industria naval y ciertos aspectos que pueden aparecer como intangibles para los ojos no experimentados, como son los seguros y los mercados de fletes, las instituciones de resolución de controversias así como también los registros y las banderas de conveniencia.

Como marco de referencia, podemos decir que, cuando Storni presentó a nuestro país nuestra propia realidad marítima, la dimensión de lo marítimo en el mundo era mucho menor que ahora.

El transporte marítimo ha aumentado en volumen, pero también lo han hecho los buques, más complejos y especializados. Hoy, prácticamente, no hay grandes armadores nacionales; por ello, poco podemos incidir sobre los fletes y, menos aún en las rutas de las principales líneas, sobre si Buenos Aires ha de ser un puerto *hub* o simplemente un *feeder* de cierta importancia.<sup>16,17</sup> Los seguros marítimos y los peritajes, así como también la solución de los diferendos, se centran en Londres.<sup>18</sup>

En los aspectos de la marina mercante, pone un énfasis especial, pues dice que si se carece de ella, las inversiones en la estructura portuaria y en canales de navegación se hacen exclusivamente en beneficio de las compañías extranjeras.<sup>19</sup>

Reconoce la necesidad de tener una ley de apoyo a la marina mercante, a los armadores, a la industria naval y a los constructores, y pone de manifiesto que hay intereses encontrados entre ellos, problema que, con altibajos, subsiste hoy en día, y se inclina por dar primacía, aunque sin ser excluyente, a los armadores.

16 La práctica de emplear los puertos como *hub* (puerto terminal, concentrador o de transferencia) y *feeder* (alimentador, generalmente de cabotaje), que tiene gran influencia en el costo final de los fletes y en la economía relacionada con lo portuario, ha tenido un gran desarrollo desde la primacía del contenedor como medio de transporte de mercaderías generales.

17 El puerto de Buenos Aires, luego de su privatización y modernización, actuaba como *hub* y atraía tráfico destinado a Santos; luego, debido al aumento de costos, nuestro puerto pasó a ser *feeder* de Santos y de Montevideo.

18 Este punto parece un tema menor, pero la desaparición de gran parte del armamento nacional transfirió a Londres todo lo relacionado con diferendos y, con esto, gran parte de la actividad de pericias, estudios jurídicos, etc.

19 *Intereses...*, págs. 52-53.

Por otra parte, nos envía dos mensajes que tienen hoy validez: la principal oposición y traba que encuentran los armadores y la marina mercante es la falta de una autoridad que comprenda la totalidad del negocio, y pone como ejemplos situaciones que, si no fueran reales, serían cómicas. Así, critica el **Régimen Sanitario** recién aprobado por las autoridades sanitarias diciendo: "...pues un buque debe dar ganancias y **no ser un mecanismo destinado a destruir en forma ultrafácil sus propios microbios**". Por su parte, las oficinas destinadas al despacho de buques deben atender en horarios propios de la actividad (aun de noche) y no, según la comodidad de sus empleados.<sup>20</sup> Las oficinas deben respetar las horas de las mareas y no tratar de cambiarlas según su antojo. También remarca la inconveniencia de establecer una ley que obligue a los buques con bandera argentina a tener solamente tripulantes argentinos.<sup>21</sup>

Si cambiamos las fechas y adecuamos el lenguaje, el hoy es como el ayer.

La pesca y las flotas han cambiado en dimensiones; a través de la especialización y del uso de complejas organizaciones logísticas, han extendido sus alcances a áreas geográficas ubicadas en las antípodas de sus puertos naturales. Las flotas han ido evolucionando en la selección de sus caladeros y se han desplazado con el mejoramiento de la técnica pesquera y con el agotamiento de los que eran sus sitios históricos. El ritmo, hoy, es marcado por actores externos<sup>22</sup>. La pesca quizá sea un área que, si bien analizó y reconoció la bondad de nuestros caladeros –pese a la limitada investigación oceanográfica de la que disponía–, no previó la revolución que significaría para esta actividad la nueva Ley del Mar y la evolución de los pesqueros, y concluyó que la pesca en nuestras aguas sería costera. Llegó a esta conclusión tras considerar aspectos económicos y remarcar, adicionalmente, que la presencia de Chile y de Uruguay podía ponernos en aprietos si no disponíamos de un adecuado cuerpo legal.

La realidad nos demuestra la importancia de la actividad pesquera<sup>23</sup> pues hoy, pese al desorden económico y político en las provincias patagónicas pesqueras, durante el año 2015 nuestro país ha exportado más bienes derivados de la pesca que de las carnes bovinas.<sup>24</sup>

20 *Intereses...*, págs. 81-88.

21 *Intereses...*, pág. 64.

22 En la Zona Económica Exclusiva argentina, en época favorable, puede hablarse de una media diaria del orden de 200 buques pesqueros de altura extranjeros.

23 Detalles adicionales sobre pesca en el Agregado, Punto 1.

24 *Diario La Nación*, edición del 5 de junio de 2016, pág. 1.

La industria naval dejó de ser una tarea artesanal para convertirse en una verdadera línea de producción en serie, en la que se aplica una versión internacional del concepto de *just in time* y se extiende el esquema aplicado por las empresas Kaiser en la producción mercante norteamericana y en la construcción de submarinos alemanes en el período de la Segunda Guerra Mundial, pero esta característica llevó a la concentración y la especialización en las empresas existentes y a la desaparición de la actividad en muchas costas del mundo. A esa realidad externa, en nuestro país se agrega el efecto local de impuestos, gabelas y subsidios cruzados.

El desafío del mar ha requerido siempre tripulaciones que dominasen el oficio, pero, con la evolución tecnológica, las exigencias han aumentado, mientras que las imposiciones económicas han llevado a los armadores a emplear tripulaciones cada vez más reducidas, con la carga adicional que esto implica, y el mejoramiento de los puertos ha reducido el tiempo de operación en cada uno de ellos, lo cual ha convertido a los marinos en verdaderos imitadores del holandés errante; el resultado no deseado llegó, y hoy escasean tripulaciones calificadas en el mundo, en forma tal que el 55% del personal embarcado es filipino.

Paralelamente al punto anterior, la incidencia de las normas laborales, sindicales e impositivas que aumentaron la dificultad y los costos de operación han hecho llegar a su máximo desarrollo los segundos registros y las banderas de conveniencia, lo cual ha incrementado la facilidad de ocultar nombres y constitución de sociedades y, de ese modo, de poder exigir el cumplimiento de obligaciones públicas. El caso del *Erika* muestra la impotencia del Estado ante esta situación.<sup>25</sup>

Los puertos han sido, históricamente, la llave del negocio marítimo, y sus condiciones limitaban el tráfico que a cada uno de ellos tenía como centro; así lo reconoce Storni, quien los asocia con los *hinterlands*. A estos los piensa con independencia entre sí, lo que concuerda con la ley de privatización de puertos de 1994, aunque, desde mi punto de vista, los puertos no pueden ser considerados en forma autónoma, deben considerarse partes de un sistema y debe establecerse una política de transporte al mayor nivel gubernamental, cosa que aquí no ocurre.

En los hechos, de los 25' de calado y 10 o 15 días de operaciones que caracterizaban a los puertos en 1916, se ha pasado a calados de 45' o 50' y a una permanen-

25 Petrolero hundido frente a las costas de Bretaña. Luego de un año de investigación judicial, el gobierno de Francia no pudo identificar a los propietarios del buque debido al empleo de sociedades fantasmas y al uso de registros de conveniencia. Lógicamente, no se pudo ejercer ninguna acción por responsabilidad civil.

cia máxima en los mismos puertos de 24 horas para los portacontenedores.<sup>26</sup>

Los puertos se han ultraspecializado y se adaptan a los buques que los armadores construyen para ciertos circuitos; no poseer en nuestros puertos esas condiciones significa quedar excluidos de los principales tráficos con los sobrecostos que ello supone. Si se considera, además, que los lugares geográficos que por sus condiciones naturales –sin una importante intervención humana–, cumplen con los requerimientos para aceptar el tráfico moderno se reducen aceleradamente con el incremento de las dimensiones de la flota mundial, la política portuaria es uno de los aspectos trascendentes de la economía de un país.<sup>27</sup>

De la ubicación de los puertos, que salvo Quequén identifica correcta y coincidentemente con los actuales en operación, deriva la localización de bases navales y la formación de una marina de guerra.

Con respecto a la ubicación de las bases, centraba la más importante en San Clemente del Tuyú y, luego, las desplegaba hacia el sur; también preveía la necesidad de talleres y de personal debidamente preparado. El eje de la defensa era, para él, el Río de la Plata, lo que explica la concepción del sistema de bases y de puntos de defensa. Remarca, también, que nuestros intereses no estaban asegurados si no éramos capaces de defender nuestro tráfico a lo largo de las costas sudamericanas, del Pacífico y del Atlántico.

No aconsejaba para nuestro país el *two-power standard*<sup>28</sup>, pues como no teníamos intenciones ofensivas, debíamos, entonces, tener un patrón menos elevado. No lo fija al azar, sino que tras estudiar nuestros enfrentamientos con Chile<sup>29</sup> y la situación con Brasil, llegó a una regla que podemos enunciar: “*la flota argentina de mar debe ser tan fuerte hasta superar aisladamente a cada una de las flotas vecinas y hacer muy problemática su junction en caso de guerra.*”<sup>30</sup> Es interesante ver que Storni presta atención a las acciones políticas de las

26 Detalles adicionales sobre puertos en el Agregado, Punto 2.

27 Este punto tiene especial importancia para nuestro país, pues las características geográficas han determinado que no poseamos vías de acceso marítimo naturales adecuadas para el nuevo tráfico.

28 Teoría que establecía que la marina de un país debía ser superior a la suma de las dos mayores marinas con las que podría llegar a enfrentarse.

29 *Los Marinos de la Generación del Ochenta*, Oyarzábal, Guillermo Andrés, Instituto de Publicaciones Navales, 2003. Al tratarse el tratado de paz con Chile, “En su discurso emotivo y llano (*El Ministro Alte. Betbeder ante el Congreso, mayo de 1902*), acentuó los caracteres propios que definían a la Marina de Guerra como garantía de paz y justicia en Sudamérica”, pág. 347.

30 *Intereses...*, pág. 112-113.

colonias británicas de Australia, Nueva Zelanda y Canadá. Australia contrató al Almirante inglés Sir Reginald Henderson en el año 1910, quien desarrolló un plan naval para Australia.<sup>31</sup>

Como dato anecdótico, menciona algo que no podríamos dejar de considerar en el futuro, o sea, ahora: las distintas salidas al Pacífico por los puertos chilenos, tema que, a mi juicio, se trata con ligereza y sin planeamiento de apoyo serio y profundo.

Paralelamente al incremento de las dimensiones de los buques, aumentaron los riesgos derivados de los posibles accidentes náuticos y de la complejidad técnica, especialmente en los tráficos de hidrocarburos, y se incrementaron las responsabilidades civiles derivadas, responsabilidades que se encuadran en un marco totalmente diferente, porque hoy nos encontramos, también, en un mundo que ha cambiado en forma radical sus apreciaciones sobre el respeto a la naturaleza.<sup>32</sup>

Las explotaciones de hidrocarburos *off-shore* no existían con el concepto actual y, además de transformar la situación de determinadas zonas por haberles dado una gran capacidad productora, renovaron la industria naval, las técnicas de buceo y todo lo relacionado con la logística especializada.

Las posibilidades en el conocimiento del medio marino, a través de ciencias como la oceanografía, la meteorología, la hidrografía y la biología marina, han cambiado verdaderamente de orden en sus dimensiones, desde haber eliminado la incertidumbre de la posición en el mar a través de los sistemas satelitales<sup>33</sup> y permitir la comunicación instantánea para la transmisión de todo tipo de datos en cantidades sin fin hasta contar con la existencia de una capacidad de proceso computacional que permite el empleo de modelos de simulación que nos develan los secretos marinos. Las posibilidades de análisis, predicción y prevención permiten este gigantismo marítimo.

31 El Alte. Reginald Henderson propone un plan que contemplaba 6 bases principales, 11 secundarias, 18 cruceros (8 cruceros acorazados y 10 protegidos), 18 destructores y 12 submarinos, 3 buques depósito y 1 taller. Personal: 15.000 hombres y, en 22 años, completar el plan al costo de 88.000.000 libras. Fue aprobado en el Parlamento para defender el principio que Australia reserva la inmigración para hombres "acceptables" de raza blanca. *Intereses...* pág. 76 y <http://www.navy.gov.au/media-room/publications/recommendations-admiral-sir-reginald-henderson>.

32 El caso del *Exxon Valdez* es el caso arquetípico de los riesgos ecológicos en el transporte de hidrocarburos.

33 El posicionamiento satelital significó una verdadera revolución en las capacidades reales de relevamientos marinos, y se pasó de la incertidumbre de tener con suerte una o dos posiciones astronómicas por día, si el cielo no estaba cubierto, con una precisión de una milla náutica, a un posicionamiento permanente con precisión métrica.

Cambió el campo del derecho: la normativa del Derecho del Mar ha dado posibilidades y ha abierto caminos que aún no sabemos cómo se recorrerán. Nosotros, como país costero, tenemos una serie de prerrogativas que Storni ni siquiera pensó. Ya pasó a ser rutinario hablar de la Zona Económica Exclusiva, que se integra a nuestros derechos nacionales, basta recordar el hecho de que, a mediados de la década de 1960, flotas europeo-orientales pescaban libremente a 20 millas de la costa de la provincia de Buenos Aires a la altura del faro Querandí.<sup>34</sup> Se ha entregado la presentación oficial argentina correspondiente al establecimiento del límite externo de la plataforma continental argentina, para aplicar en las superficies marítimas resultantes del derecho vigente; no obstante, queda pendiente lo referente a los fondos marinos y a las complejas regulaciones establecidas.

En el aspecto internacional, también analiza la situación de Malvinas, en las que no prevé la incidencia de las posibles explotaciones que la evolución de la técnica, el derecho del mar y de nuestras relaciones con Gran Bretaña –impensables en el momento–, hicieron posible, y remarca que no es aceptable para nuestro país que otra potencia tome el control de las islas y construya una base, pues desde allí tendría el “dominio de nuestros mares adyacentes y sus costas”.<sup>35</sup> Es importante tener presente que esta peligrosidad relacionada con la eventual caída de las islas en manos de una tercera potencia se produjo en medio del desarrollo de la Primera Guerra Mundial y que la misma preocupación tuvo en 1940, ante la imparable serie de victorias alemanas en la Segunda Guerra Mundial, el entonces Presidente de la Nación, Dr. Roberto M. Ortiz, y su Ministro de Marina, Almirante León Scasso.<sup>36</sup>

Finalmente, para cerrar los temas tratados, Storni dedica su análisis a la formación de la gente de mar y a los relacionados con las actividades e industrias afines, pero sin duda es un hombre adelantado a su tiempo y avisa que la mejor acción de gobierno no puede ser sostenida en el tiempo si la opinión pública no es favorable, y sugiere medidas apropiadas, entre ellas, la formación de una Liga Naval, modelo al cual llega después de un meduloso estudio internacional.

En resumen, lo relacionado con el mar hoy tiene los mismos elementos que en 1916: poesía y desafío, por no

34 Una de las operaciones de control en la que el autor intervino en 1965 llevó a la captura de varias unidades de una flota compuesta por unos diez pesqueros rusos, uno búlgaro y un buque frigorífico de Alemania Oriental, que estaba operando a entre 15 y 20 millas de la costa bonaerense, frente a los balnearios del Ajó.

35 *Intereses...* págs. 42-44.

36 Archivo personal del Almirante Scasso, depositado en el Archivo General de la Armada. Copia personal.

ser el medio natural del hombre, pero las posibilidades y las exigencias que el mar de hoy representan para la República Argentina son muy superiores a las que presentaban casi un siglo atrás y nos obligan a tenerlas especialmente en cuenta.

Esta simple descripción nos pone ante una innegable realidad: las posibilidades son enormes, pero nuestro país no puede actuar en forma aislada. Puede decirse que toda la actividad marítima excede las posibilidades de los países tratados en forma individual: hoy, la mayor parte de lo relacionado con la temática expuesta está imbricada inseparablemente con la acción internacional.

Debemos tener conciencia de que no podremos realizar acciones de trascendencia si ignoramos la realidad internacional y, mucho menos, si vamos en contra de ella.

Al analizar en detalle los temas mencionados, aparecen como la dimensión en común la necesidad y la orfandad de una acción política de alto nivel que oriente y coordine la acción nacional en el campo marítimo.

Esta orfandad política tampoco es una novedad en nuestra situación. Si analizamos la historia, encontraremos que el avance en lo marítimo se fue dando lentamente y muchas veces sin responder a una verdadera concepción que englobara la totalidad de la problemática. Se llegó, sin duda, a tener un desarrollo importante, pero que, desde el punto de vista económico moderno, constituía un equilibrio inestable difícil de sostener en épocas de gran competencia internacional.

Durante los últimos años, se dieron pasos que se presentaron como provisorios, pero que fueron, si no definitivos, al menos lo suficientemente perdurables para desarticular muchos de los avances realizados en varios de los aspectos del quehacer marítimo, lo cual permitió avances remarcables en unos y produjo graves retrocesos en otros<sup>37</sup>. Siempre los resultados fueron producto de medidas que no respondían a una visión marítima integral.

No es suficiente una acción por parte de una secretaría o de una dirección nacional especializada; las exigencias de la realidad argentina, pero sobre todo de la internacional, sobrepasan las posibilidades reales de cualquier funcionario sectorial por mejor voluntad que demuestre.

Como resumen, podemos tener la certeza de que las ideas del Alte. Storni siguen vigentes en todos los

puntos que consideró, con la salvedad de que las sugerencias se han vuelto más imperativas y requieren solamente una adaptación al lenguaje y a la técnica actuales. Este recorrido a vuelo de pájaro nos permite extraer algunas conclusiones:

### **La primera:**

Que la dimensión que tienen en común todas las actividades relacionadas con la navegación, el mar o los ríos y genéricamente hablando toda la actividad marítima, es la orfandad de una acción política de alto nivel que oriente y coordine la acción nacional en el campo marítimo.

### **La segunda**

Que hoy la realidad mundial nos impone, con mucha mayor fuerza que en 1916, que para poder actuar con el conocimiento de todas las fuerzas en juego, en cada uno de los temas encarados, hay que ubicar la relación o la situación internacional que, desde los aspectos políticos o económicos, nos encuadre o condicione. Somos parte del mundo y estamos atados a él, aunque a veces esto se ignore.

### **La tercera**

Que al tratarlos, debemos profundizar cada uno de los temas, pero no solamente con el concepto técnico específico, sino con la visión política general que ilustrará sobre las necesarias coordinaciones en áreas que, *a priori*, aparecen como no relacionadas. Es el primer paso para considerar todas las actividades marítimas como partes integrantes de un sistema. Solamente así lograremos obtener del mar sus verdaderas posibilidades.

Sabiendo que en muchas oportunidades se discute sobre la primacía de lo técnico sobre lo político y viceversa, estoy convencido de que es imprescindible tener un adecuado dominio de lo técnico, pero que las posibilidades de éxito las determinan las correctas decisiones tomadas con una completa visión general.

El campo de los intereses marítimos debe analizarse hoy, imprescindiblemente, en función de la situación internacional y con una visión nacional integradora; no hacerlo nos condena a sufrir efectos no deseados o, aun, al fracaso.

## **Agregado**

### **Situaciones específicas relacionadas con campos de la presentación de Storni**

#### **1- Pesca**

La pesca abarca tanto la política de permisos y de

<sup>37</sup> La bandera argentina desapareció prácticamente de los mares, ríos y puertos, y la contratación de personal navegante argentino disminuyó en forma notable.

cuotas como su dimensionamiento con criterios científicos<sup>38</sup>, los valores de tasación de exportaciones en puerto propios, ajenos o en el mar, los conceptos de facilitación de nuestros caladeros a terceros países mediante acuerdos o políticas con los países limítrofes<sup>39</sup>, la incidencia de las distintas posiciones provinciales, muchas veces orientadas por criterios fiscales inmediatos, el concepto de la acción en la milla 201, el establecimiento de formas reales de ejercer un control eficaz de nuestra zona económica exclusiva<sup>40</sup> o el cumplimiento de las normas de la OMI en lo atinente a la titulación de la gente de mar o lo relacionado con el registro de las embarcaciones.

La Armada, la Prefectura Naval, Relaciones Exteriores, la Aduana, el INIDEP, la Secretaría de Pesca y los distintos jueces que aplican la legislación vigente actúan según sus mejores criterios, pero con fines a veces encontrados o, aun, opuestos. Sin lugar a dudas, falta una visión integradora y orientadora en el alto nivel de la política gubernamental. No tenerla nos hace correr el riesgo de que nuestros caladeros se agoten sin control, sin poder aplicar una política derivada de un estudio adecuado que responda al bien común de los argentinos.

## 2- Puertos

Si consideramos los puertos, nos encontraremos ante situaciones similares. ¿Qué debemos pensar? ¿Llevar los grandes calados a los puertos de embarque en los ríos, crear puertos de transferencia o construir uno de aguas profundas? El uso de los canales –inseparables de nuestros puertos– ¿debe ser tarifado mediante un peaje que afronte el costo y la amortización o parte de ellos, o ser libre para cierto tráfico? ¿Debe haber puertos concebidos como soporte de ciertas regiones con costos a cargo de determinadas áreas? ¿Es necesario o conveniente dragar un nuevo canal de acceso a Buenos Aires? ¿Qué grado de coordinación debemos tener con la República Oriental del Uruguay?<sup>41</sup> Podríamos decir que estas preguntas integran el campo de las grandes decisiones, aunque tampoco podemos despreciar los detalles funcionales, como los procedimientos aduaneros o de control de seguridad, pues estos son suficientes para sacar

38 Las cuotas de pesca no se correspondían con los valores máximos obtenidos científicamente, y hoy las posibilidades de captura están afectadas por sobrepesca.

39 Los acuerdos internacionales que otorgaban facilidades a nuestros caladeros en muchos de los casos atendían intereses de política internacional sin relacionarse con la realidad de la captura posible.

40 Las violaciones al derecho del mar fueron muchas veces aceptadas por razones momentáneas de política internacional, lo cual afectaba el control real y permitía la depredación.

41 El tratamiento dado al proyecto del nuevo canal a Buenos Aires marca el máximo de descoordinación con el Uruguay.

de mercado, o sea, para excluir como alternativa de empleo, tal o cual puerto.<sup>42</sup>

Nuevamente, nos encontramos que varias autoridades ejercen responsabilidades parciales: la Prefectura Naval, la Aduana, los distintos ministerios y secretarías del área económica, Interior o Salud Pública, o los entes portuarios, todos aplican normas que son parte de un conjunto de engranajes que no siempre son compatibles entre sí, producto de que son diseñados careciendo de una visión integral de un adecuado nivel del gobierno.

Uno de los principales desafíos del gobierno será, sin duda, fijar una política estratégica para el desarrollo portuario nacional que englobe todos los aspectos que hacen a la compleja interfaz que constituye un puerto y que atienda no solamente nuestras necesidades sino también las imposiciones de la realidad internacional. De no hacerlo, nos encontraremos con que nuestros puertos quedan fuera del gran comercio mundial, ya sea por la inadaptación de sus instalaciones, los calados de sus accesos o el costo de sus servicios.

Puedo agregar el ejemplo del mentado puente Buenos Aires-Colonia, de principios del siglo XXI: la decisión de construirlo se tomó sobre la base de un estudio que ni mencionaba el tema de la navegación en nuestra principal vía de comunicación, sin la consulta al Servicio de Hidrografía Naval ni a ninguno de los otros organismos técnicos. Toda la temática relacionada con él se tramitaba exclusivamente en una comisión dependiente de organismos de la Cancillería, por lo cual faltaba una visión general del Estado en toda su tramitación. La consideración especial que exigía y exige aún hoy el análisis del tema parte de la realidad de que el puente se construiría sobre una vía por la que pasa el 65% de las exportaciones y casi el 100% de las importaciones del país y de que, si se produjere un “accidente catastrófico”, se cerraría una vía de navegación que no tendría alternativa posible, ya sea con la habilitación de otros puertos argentinos o bien con el empleo de puertos uruguayos y brasileños. El proyecto fuertemente cuestionado en sus aspectos técnicos relacionados con la navegación fue dejado de lado en ese momento, pero en 2015 se firmó un acuerdo con una empresa china que se encargaría de su construcción.<sup>43</sup> ■

42 Valga como ejemplo el puerto de Buenos Aires a fines de la década de 1990, cuando, por cambio de normas de trámite aduanero para la mercadería en tránsito al extranjero, todo el transbordo de contenedores en tránsito pasó al puerto de Montevideo.

43 Información periodística sobre los acuerdos llegados con China en la que se cita que el contrato para la construcción del proyecto fue firmado por el Sr. Carlos Spadone por la República Argentina.