



Revista Política y Estrategia Nº 127 (2016)

Editada por: **Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) Chile.**

Lugar de edición: Santiago, Chile

Dirección web:

<http://www.politicayestrategia.cl/>

ISSN versión digital: 0719-8027

ISSN versión Impresa: 0716-7415

DOI: <https://doi.org/10.26797/rpye.v0i127>

Para citar este artículo / To cite this article: Eissa, Sergio G.; Canto, María Belén: *"Delimitación de las responsabilidades de la Armada Argentina y de la Prefectura Naval en el mar argentino"*

Revista Política y Estrategia Nº 127, 2016 pp. 182 - 206

DOI: <https://doi.org/10.26797/rpye.v0i127.30>

Si desea publicar en Política y Estrategia, puede consultar en este enlace las Normas para los autores:

To publish in the journal go to this link:

<http://politicayestrategia.cl/index.php/rpye/about/submissions#authorGuidelines>



La Revista Política y Estrategia está distribuida bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional.

DELIMITACIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES DE LA ARMADA ARGENTINA Y DE LA PREFECTURA NAVAL EN EL MAR ARGENTINO*

SERGIO G. EISSA*
MARÍA BELÉN CANTO*

RESÚMEN

Las funciones de la Armada Argentina y la Prefectura Naval Argentina se encuentran ordenadas y delimitadas jurídicamente por la legislación vigente en el país. Si bien esta legislación asigna a las Fuerzas Armadas la misión principal de conjurar y repeler las agresiones estatales militares externas (AEME) y, por lo tanto, es la Armada Argentina quien debe ejercer el control de los espacios marítimos, cabe discernir quién debe realizar interdicciones sobre navíos intrusos (NAI) que no suponen una AEME.

En esta definición se superponen criterios tales como la naturaleza del problema a enfrentar, la legislación internacional y nacional, como así también la asignación de recursos del Estado Nacional para dar cuenta de la problemática de los NAI en el mar argentino.

En este sentido, el presente artículo reseña brevemente cuáles son los espacios marítimos involucrados, los instrumentos internacionales y nacionales de referencia y los rasgos distintivos en su interpretación por parte de ambas Fuerzas en Argentina.

Palabras clave: Armada Argentina-Prefectura Naval Argentina-Defensa-Seguridad-Intereses Marítimos.

* Doctor en Ciencia Política (UNSAM), Maestro en Ciencias Sociales mención en Relaciones Internacionales (FLACSO Argentina) y Licenciado en Ciencia Política (UBA). seissa@yahoo.com

* Licenciada y Profesora en Geografía (Universidad Nacional del Comahue); Magíster en Defensa Nacional (IESE-Escuela de Defensa Nacional, República Argentina) y Magíster en Ciencias Militares y Seguridad Nacional (Universidad de Defensa Nacional del Ejército Popular de Liberación Chino en República Popular China). mbelencanto@yahoo.com.ar

Fecha de recepción: 040416
Fecha de aceptación: 010716

THE DEMARCATION OF FUNCTIONS BETWEEN THE NAVY AND THE COAST GUARD IN THE ARGENTINEAN SEA

ABSTRACT

The demarcation of functions between the Navy and the Coast Guard in Argentina are legally mandated by the legislation in force in the country. While this legislation assigns to the military 's primary mission to avert and repel external state's military aggressions and, therefore, being the Argentinean Navy who must have control of maritime areas, it must discern who perform bans on ships intruders (NAI) that are not coming from an external state military aggression.

In this definition, different criteria such as the nature of the problem facing, the international and national legislation, as well as the allocation of resources of the National State are overlaped to account for the problem of NAI in the Argentinean Sea.

In that sense this article presents what are the maritime areas involved and a briefly review of the international and national reference tools as well as the distinctive features in the interpretation that the Argentinean forces make about the legislation.

Key words: *Argentinean Navy-Argentinean Coast Guard-Defense-Security-Maritime Interests.*

INTRODUCCIÓN

La Ley de Defensa Nacional N° 23.554 (1988), la Ley de Seguridad Interior N° 24.059 (1992) y la Ley de Inteligencia Nacional N° 25.520 (2001) constituyen un constructo sistémico que delimita las misiones y funciones del Sistema de Defensa Nacional y del Sistema de Seguridad Interior. Dicho constructo sistémico conforma, lo que en Argentina se ha denominado el “Consenso Básico”¹, del cual emergen los siguientes principios liminares que rigen el funcionamiento del Sistema de Defensa Nacional: a) la supresión de los hipótesis de conflicto con los países de la región, b) la conducción efectiva civil de la política de defensa y c) la prohibición de que las Fuerzas Armadas tengan como hipótesis de empleo la seguridad interior².

1 Ver SAÍN, Marcelo. Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civil-militares en la democracia argentina. Buenos Aires, Prometeo, 2010.

2 Ver EISSA, Sergio. Política exterior y política de defensa en Argentina: dos caras de la misma moneda. Perspectivas de Políticas Públicas, Lanús, Año 3 (5), 2013 y EISSA, Sergio. Redefiniendo la política de defensa: hacia un posicionamiento estratégico defensivo regional. Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Buenos Aires, Volumen 7 (1), 2013.

Estas leyes fueron aprobadas luego de un arduo debate en el Congreso de la Nación sobre cuál era el rol que le correspondían a las Fuerzas Armadas. El artículo 2º de la Ley de Defensa Nacional estableció que:

La Defensa Nacional es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo.

La ambigüedad de la expresión “agresión externa”, el surgimiento del concepto de “Nuevas Amenazas” y el impulso dado por los Estados Unidos a la militarización de la lucha contra el narcotráfico³, facilitó una puja política en torno al significado de la misma durante los años 90. Este debate, entre actores políticos y sociales, nacionales y externos, quedó completamente saldado en el año 2006 cuando el Decreto N° 727/2006, Reglamentario de la Ley de Defensa, sostuvo que debe entenderse únicamente por agresión externa a aquellas amenazas estatales militares externas (AEME)⁴.

Pese a los grandes debates que se suscitaron, y aún se suscitan, la separación orgánica y funcionalmente entre el Sistema de Defensa y el Sistema de Seguridad Interior no es rígida, en tanto que el Estado no renuncia al uso del monopolio de la violencia legítima, cuya máxima expresión son las Fuerzas Armadas. En este sentido, la Ley de Seguridad Interior prevé tres situaciones en las cuales éstas podrían actuar en apoyo al Sistema de Seguridad Interior: a) proteger, en primera instancia, las unidades militares frente a agresiones que se produzcan contra las mismas, b) brindar apoyo logístico a las Fuerzas de Seguridad Federales⁵ y c) emplear unidades de combate para restaurar la seguridad interior en situaciones de extrema gravedad, es decir, cuando las policías provinciales y las Fuerzas de Seguridad Federales se ven superadas y previa declaración del Estado de Sitio. No obstante, persisten aún zonas grises en que no se configura esta última situación de emergencia y que no queda claro, entonces, hasta donde pueden actuar las Fuerzas Armadas. Una de esas zonas grises se produce en el mar entre la Armada Argentina y la Prefectura Naval Argentina.

3 Ver EISSA, Sergio. ¿La irrelevancia de los Estados Unidos? La política de defensa argentina (1983-2010). Buenos Aires, Arte y Parte, 2015.

4 Ley N° 23.554 de Defensa Nacional. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 5 de mayo de 1988 y Decreto N° 727/06. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 13 de junio de 2006.

5 Las Fuerzas de Seguridad Federales son: la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval Argentina y la Policía de Seguridad Aeroportuaria. Estas dependen, luego de muchos cambios orgánicos desde 1983, del Ministerio de Seguridad desde diciembre de 2010. A ello habría que agregar a la Policía Federal Argentina, cuya Intendencia de Seguridad Metropolitana está en proceso de fusionarse con la Policía Metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Dicho traspaso estaría completo a principios del año 2017.

En efecto, la ley N° 3.445 el 29 de octubre de 1896 creó la “Prefectura Nacional Marítima”, sucesora de la antigua Capitanía de Puertos. Hasta el año 1984, la Prefectura Naval Argentina dependió de la Armada Argentina. Ese año, a través del Decreto 3.399/84 pasó a depender del Ministerio de Defensa. Desde entonces, y hasta el año 2010, la dependencia orgánica tanto de la Prefectura Naval Argentina (PNA) como la Gendarmería Nacional cambiaron en muchas oportunidades. Solo por citar las más relevantes, el Decreto PEN N° 660/1996 traspasó la PNA del Ministerio de Defensa al Ministerio del Interior y el Decreto PEN N° 1.066/04 que puso a la institución bajo la dependencia de la Secretaría de Seguridad Interior del Ministerio del Interior, hasta que finalmente, el Decreto N° 1.993 del 14 de diciembre de 2010, que creó el Ministerio de Seguridad, transfirió esa Fuerza de Seguridad a dicho ámbito.

Este artículo indaga en por qué persisten esas disputas entre la Armada Argentina y la Prefectura Naval Argentina en torno a las responsabilidades de cada una en el mar. Creemos que la respuesta a la pregunta que nos formulamos es que, en primer lugar, pese a que la Prefectura Naval Argentina no depende más de la Armada Argentina desde 1984, existen un conjunto de normas, principalmente leyes que recepcionan tratados y convenios internacionales previos a dicho año, que no han sido modificados y que originan disputas de interpretación entre ambas instituciones. Sin embargo, y en segundo lugar, dicha disputa no es meramente legal, en tanto que la definición de las misiones y funciones de quién ejerce determinados roles en el mar impactan en la asignación de presupuesto a favor de una y en demasdo de otra, en un contexto de supresión de las hipótesis de conflicto, de disminución de la posibilidad que se produzca un conflicto armado en América del Sur y de surgimiento de un concepto como el de “Nuevas Amenazas” que incluye, además del terrorismo internacional y el narcotráfico, a la pesca ilegal.

A los efectos de poder responder esta pregunta, este artículo analiza las normas internacionales y nacionales vigentes, en tanto que consideramos, desde un punto de vista politológico, que las normas son “cristalizaciones” de disputas de poder entre los actores en torno a un determinado tema.

De esta manera, el estudio de la legislación vigente es fundamental para entender la disputa/tensión institucional que se produce entre ambas fuerzas por el control y “policiamiento” en el mar argentino, a los efectos de proponer una delimitación que no suponga alterar el “Consenso Básico”, es decir, la separación entre defensa y seguridad interior.

En primer lugar se repasan algunos conceptos claves en torno al ciclo de política pública, especialmente en lo que refiere a la puja en torno a la definición de un problema y las definiciones internacionales y nacionales en cuanto a la delimitación de los espacio marítimos. En segundo lugar, se estudia la legislación e internacional y la recepción que hacen de la misma tanto la Armada Argentina como la Prefectura Naval Argentina. En

tercer lugar, se analizan algunas experiencias internacionales y nacionales que buscaron hallar un solución en cuanto a otras disputas y definiciones de funciones interagenciales. Finalmente, se abordan las reflexiones finales en las cuales se esbozan algunas potenciales líneas de trabajo para poder plasmar una coordinación entre la Armada y la Prefectura Naval.

1. DEFINICIONES CONCEPTUALES

a) La defensa como política pública

Suele pensarse el diseño de la política como un proceso ordenado y racional, como el guion de una obra que tiene comienzo, desarrollo y fin. En efecto, Sabatier⁶ reseña que en el proceso de hechura de la política “los problemas son conceptualizados y llevados al gobierno por soluciones; las instituciones gubernamentales formulan alternativas y seleccionan soluciones de políticas públicas; y aquellas soluciones implementadas, son evaluadas y revisadas”.

Este proceso es una herramienta analítica que nos permite estudiar a las políticas públicas. Más que obedecer a un orden temporal, obedece a un orden lógico, intelectualmente construido. Las etapas en que puede dividírsele se encuentran superpuestas unas sobre otras, interactuando y retroalimentándose mutuamente⁷.

Aguilar Villanueva sostiene que la primera etapa del proceso sería el reconocimiento del problema, pero en este punto debemos distinguir entre problemas y situaciones problemáticas. Mientras que la situación problemática es un conjunto de “hechos vividos u observados por el sujeto y que al ser referidos a su cuadro valorativo arrojan conclusiones negativas de reprobación y malestar”; los problemas son construcciones lógicas que estructuramos de tal manera que tengan una respuesta, es decir, que “la solución forma parte de la misma definición del problema”⁸.

Ahora bien, tal como continúa Aguilar Villanueva⁹, un problema para entrar en la agenda pública debe transformarse en una cuestión, para lo cual debe ser objeto de debate en la sociedad en lo que respecta a sus componentes, causas, consecuencias y planteamiento, acerca de cómo puede ser resuelto y en cuanto a si requiere algún tipo de acción por parte de una agencia estatal.

6 SABATIER, Paul. The need for better theories. En: SABATIER, Paul. Theories of the policy process. Boulder, Westview Press, 2007, p. 3.

7 AGUILAR Villanueva, Luis. Estudio introductorio. En: AGUILAR Villanueva, Luis. Problemas Políticos y Agenda de Gobierno. México, Ed. Miguel A. Porrúa, 1993.

8 *Ibid.* pp. 58 y 60.

9 *Ibid.*

No obstante, de esto no se sigue que el problema ingrese en la agenda gubernamental y, menos aún, que se le dé un tratamiento prioritario, porque el gobierno no solo regula y actúa como filtro de esos problemas, sino que también puede ser iniciador de cuestiones en la agenda pública. Asimismo, los actores podrán redefinir el problema si la definición efectuada en la agenda pública no se ajusta a sus intereses y/o sistemas de creencias, entendiendo la definición del problema como el proceso por el cual una cuestión “es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados”, esa definición condicionará “la configuración de los instrumentos, modos y objetivos de la decisión pública, las opciones de acción”¹⁰. Por lo tanto, existirá una interdependencia conceptual entre la definición y la solución, porque “la solución forma parte de la misma definición del problema”¹¹. Tal como sostiene Zahariadis¹², “la definición del problema no puede ser tratada como un proceso separado, sino como parte integral de la hechura de la política”.

En síntesis, la forma en que se define un problema condiciona la selección de instrumentos, modos y objetivos de la política pública, es decir, las opciones de acción o dicho de otra manera, las alternativas de políticas disponibles para el decisor¹³.

Por lo expuesto, el estudio de la formación de la agenda de gobierno y las decisiones allí adoptadas nos permiten saber quiénes definen y deciden; qué grupos y organizaciones han influido en el proceso; y cuál es el firmamento ideológico que otorga valor y prioridad a un problema público. Este análisis revela “cuál es la estructura de poder” que predomina en la hechura de la política pública¹⁴. Es decir, si estudiamos las normas que “regulan” las misiones y funciones de la Armada Argentina y de la Prefectura Naval, y la interpretación que las fuerzas hacen de los mismos, tendremos una orientación sobre la puja entre ambas instituciones y una orientación sobre como encarar una solución para la misma.

b) Sobre los espacios marítimos

Si bien la ley N° 25.543, promulgada el 17 de octubre de 1995, recepciona la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR), haciendo algunas reservas al adherirse a dicha Convención; previamente la ley N° 23.968 había establecido las siguientes definiciones respecto a los espacios marítimos:

10 *Ibíd.* p. 52.

11 *Ibíd.* p. 60.

12 ZAHARIADIS, Nikolaos. *Ambiguity & Choice in public policy*. Washington DC, Georgetown University Press, 2003, p. 162.

13 Ver EISSA, Sergio. *Loc. Cit.* 2015 y EISSA, Sergio. *Hielos Continentales: las variables internas en la política exterior argentina*. Buenos Aires, Fundación Síntesis, 2005.

14 AGUILAR Villanueva, Luis, *Op. Cit.* p. 27.

- *Mar Territorial*: se extiende hasta las “doce (12) millas marinas a partir de las líneas de base que se establecen en el artículo 1º de la presente ley. La Nación Argentina como Estado Ribereño posee y ejerce soberanía plena sobre el mar territorial, así como sobre el espacio aéreo, el lecho y el subsuelo de dicho mar”. En este espacio, “se reconoce a los buques de terceros Estados el derecho de paso inocente, siempre que el mismo se practique de conformidad con las normas del derecho internacional y a las leyes y reglamentos que la República Argentina dicte en su condición de Estado Ribereño”.
- *Zona Contigua*: se extiende, “más allá del límite exterior del mar territorial, hasta una distancia de veinticuatro (24) millas marinas a partir de las líneas de base (...) La Nación Argentina ejerce en esta zona sus poderes fiscales y jurisdiccionales, preventivos y represivos, en materia impositiva, aduanera, sanitaria, cambiaria e inmigratoria, sin perjuicio de las exenciones parciales o totales que legalmente se determinen”.
- *Zona Económica Exclusiva (ZEE)*: “se extiende, más allá del límite exterior del mar territorial, hasta una distancia de doscientas (200) millas marinas a partir de las líneas de base (...) la Nación Argentina ejerce en esta zona todos sus poderes fiscales y jurisdiccionales, preventivos y represivos, en materia impositiva, aduanera, sanitaria, cambiaria e inmigratoria, sin perjuicio de las exenciones parciales o totales que legalmente se determinen (...). En la ZEE la Nación Argentina ejerce derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, de las aguas suprayacentes al lecho del mar, y con respecto a otras actividades con miras a la exploración y explotación económicas de la zona, tal como la producción de energía derivada del agua, de las corrientes y de los vientos. Las normas nacionales sobre conservación de los recursos se aplicarán más allá de las doscientas (200) millas marinas, sobre las especies de carácter migratorio o sobre aquellas que intervienen en la cadena trófica de las especies de la zona económica exclusiva argentina”. La CONVEMAR establece que todos los Estados gozan en esta zona de las libertades de navegación y sobrevuelo y de tendido de cables y tuberías submarinos, y demás usos del mar internacionalmente legítimos relacionados con dichas libertades. Pero, por otro lado, esos terceros Estados deben tener debidamente en cuenta los derechos y deberes del Estado ribereño y cumplir con sus leyes y reglamentos. Los terceros Estados podrán ejercer el derecho a captura de los recursos vivos mediante acuerdos u otros arreglos con el Estado ribereño, siempre cuando éste no tenga capacidad para explotar toda la captura permisible.
- *Plataforma Continental*: “comprende el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá de su mar territorial y a todo lo largo de la prolongación

natural de su territorio hasta el borde exterior del margen continental, o bien hasta una distancia de doscientas (200) millas marinas medidas a partir de las líneas de base”. De acuerdo a la CONVEMAR, el Estado ribereño ejerce derecho de soberanía sobre la plataforma continental a los efectos de su exploración y explotación de sus recursos naturales. A diferencia de la ZEE, estos derechos son exclusivos, es decir, que si el Estado en cuestión no desarrolla actividades de exploración o explotación, nadie podrá emprender dichas actividades sin consentimiento del Estado ribereño. La delimitación de esta zona se establece a través de una fórmula (artículo 76 de la CONVEMAR). En 1998, la Ley N° 24.815 creó la Comisión Nacional del Límite Exterior de la Plataforma Continental (COPLA), para realizar los estudios para poder extender dicha Plataforma hasta las 350 millas. La República Argentina realizó la presentación correspondiente en el año 2009¹⁵.

- *Región de Búsqueda y Rescate Marítimo (SAR)*: a través de la Ley N° 22.445 el Estado argentino adoptó el Convenio Internacional Sobre Búsqueda y Salvamento Marítimo 1979 y designó, a la Armada Argentina, como Autoridad de Aplicación del citado instrumento. Dicha región se extiende aproximadamente hasta las 700 millas marítimas.

2. PRINCIPALES INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

Entre los organismos especializados de las Naciones Unidas (NU), la Organización Marítima Internacional (OMI) tiene la función principal de adoptar medidas para mejorar la seguridad del transporte marítimo internacional y prevenir la contaminación del mar por parte de los buques. Se ocupa también de asuntos de carácter jurídico, como la de responsabilidad civil, de indemnización y de facilitación del tráfico marítimo internacional. Se constituyó a través de un Convenio adoptado el 17 de marzo de 1948, realizándose la primera reunión en enero de 1959. La República Argentina adhirió al mismo en 1953.

La OMI está compuesta por una Asamblea (órgano rector), que se reúne regularmente cada dos años y está integrada por 159 Estados Miembros con la facultad de aprobar el presupuesto para cada bienio y las resoluciones recomendadas por los organismos técnicos.

15 RICARDES, Raúl (2008). La plataforma continental y la política exterior de la República Argentina. En: Ministerio de Defensa. Perspectiva Estratégica del Mar y la Plataforma Continental de la Argentina. Buenos Aires, Ministerio de Defensa - "Ciclo Anual de Conferencias sobre los Intereses Marítimos de la República Argentina y la Defensa Nacional "Almirante Storni. El 28 de marzo de 2016, la Cancillería argentina anunció que la Comisión del Límite Exterior de la Plataforma Continental de las Naciones Unidas había adoptado por consenso la propuesta argentina presentada en el año 2009 que le suma al territorio argentino 1.700.000 km².

El Consejo de la OMI ejerce las funciones de órgano ejecutivo y supervisa el trabajo de la Organización. Los miembros del Consejo están divididos en tres categorías¹⁶, y para el bienio 2012-2013 la República Argentina integró junto a otros nueve Estados miembros la categoría correspondiente a los temas del comercio marítimo internacional.

La Secretaría General de la OMI tiene sede en Londres. La dirección de la misma está a cargo del Secretario General, nombrado por el Consejo con la aprobación de la Asamblea, y cuenta con un equipo de alrededor de 300 funcionarios internacionales.

Esta organización es la responsable de más de cuarenta (40) Convenciones y Acuerdos Internacionales, y ha adoptado numerosos Protocolos y enmiendas. Una Convención es adoptada luego que la misma haya sido analizada por un Comité y propuesta por éste a la Asamblea. El trabajo en los Comités y Subcomités es llevado a cabo por los representantes de los Estados miembros. Las recomendaciones y sugerencias de las ONG u otros organismos internacionales pueden ser recibidas en los Comités y Subcomités correspondientes.

Entre los convenios y acuerdos internacionales adoptados, se destacan:

- Convenio Constitutivo de la Organización Marítima Internacional (IMO Convention). Aprobado por Ley N° 13.910.
- Convenio para facilitar el tráfico marítimo internacional, y sus enmiendas (FAL 1965). Aprobado por Ley N° 22.050.
- Convenio sobre Líneas de Carga. LL/1966 y enmiendas.
- Convenio internacional sobre arqueo de buques (TONNAGE 1969). Aprobado por Ley N° 21.897.
- Convenio sobre el reglamento internacional para prevenir los abordajes y sus enmiendas (COLREG 1972). Aprobado por Ley N° 21.546.
- Convenio para la prevención de la contaminación del mar por vertimientos de desechos y otras materias (LC 1972). Aprobado por Ley N° 21.947.
- Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los buques, 1973 en su forma modificada por el protocolo de 1978 y enmiendas (MARPOL 73/78). Aprobado por Ley N° 24.089.
- Convenio Internacional para la seguridad de la vida humana en el mar. SOLAS/74 y sus enmiendas y protocolos. Aprobados por Leyes N° 22.079 – N° 22.502 – N° 24.213.

16 Una primera categoría (a) la constituyen los diez (10) Estados con el mayor interés en proveer servicios para la navegación internacional; una segunda categoría (b) la conforman otros diez (10) Estados con el mayor interés en el comercio marítimo internacional; la tercera categoría (c) está compuesta por otros veinte (20) Estados que no fueron elegidos para ninguna de las otras dos categorías antes señaladas, que tienen un especial interés en el transporte marítimo o la navegación, y cuya elección al Consejo asegurará la más amplia y equitativa representación de las áreas geográficas del mundo.

- Convenio Internacional sobre normas de formación, titulación y guardia para la gente de mar (STCW) 1978 y sus enmiendas. Aprobado por Ley N° 22.608.
- Convenio Internacional sobre búsqueda y salvamento marítimos (SAR 1979). Aprobado por Ley N° 22.445.
- Convenio Internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos (OPRC 1990). Aprobado por Ley N° 24.292.
- Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, adopta el Código Internacional de Protección de Buques e Instalaciones Portuarias (Código PBIP).

El *Enforcement* de las Convenciones corresponde a los gobiernos de los países miembros. En la mayoría de las Convenciones el país de bandera del barco es el que tiene la obligación primaria de aplicar las mismas, dado que la OMI no cuenta con poder de policía. En función de ello, debemos preguntarnos qué agencia estatal es la responsable de hacer dicho “enforcement” en el caso argentino: ¿la Prefectura Naval o la Armada Argentina?

En efecto, como se observará a continuación, la recepción de algunos de dichos instrumentos internacionales, cuando la Prefectura Naval Argentina dependía de la Armada Argentina, origina en la actualidad disímiles interpretaciones sobre cuál es el órgano de aplicación:

- I) Seguridad a la Navegación. (SOLAS – Capítulo V) “Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar 1974, enmendado”

La Ley N° 22.079 (SOLAS) no establece en su articulado cuál es el órgano de aplicación. Sin embargo, la Prefectura Naval Argentina ha avanzado en la reglamentación de la aplicación de este Convenio:

Las normas que modifican y/o complementan esta Ley son:

- Disposición N° 21/2003 de PNA sobre Regulación de la navegación marítima, fluvial y lacustre;
- Disposición N° 27/2003 de PNA sobre Regulación de la navegación, marítima, fluvial y lacustre;
- Disposición N° 81/2003 de PNA sobre Instalaciones Portuarias (normas de inscripción y habilitación oficiales);
- Decreto PEN N° 1973/2004 sobre PNA (autoridad de aplicación);
- Ley N° 26.108 del HCN sobre PNA Código Internacional para la protección de Búques (autoridad de aplicación).

II) Formación del personal de la Marina Mercante. (STCW 95) “Convenio Internacional sobre Normas de formación, Titulación y Guardia de la gente de Mar 1978, enmendado en 1995”

La Armada coordina las operaciones y comunicaciones (Prefectura se encarga de la Jurisdicción Nacional y Armada de lo relativo a Alta Mar –SOLAS Cap. V-), cuestiones legales y la capacitación de Capitanes (particularmente se destaca que es la Armada quien da la certificación, pero la formación propiamente dicha es provista por la Prefectura).

La Ley N° 22.608 (STCW 95) establece en su artículo segundo que “*la autoridad de aplicación del instrumento citado en el Art. 1° será el Comando en Jefe de la Armada, a través de la Prefectura Naval Argentina*”. Al respecto, la Cancillería ha debido emitir un dictamen legal para distribuir las responsabilidades: la Prefectura da los Cursos, pero los certificados son avalados por la Armada. Sin embargo, en los hechos, la Prefectura ha establecido convenios bilaterales para que se reconozcan directamente sus certificados.

Por ejemplo, esta norma es complementada por:

- Ordenanzas Marítimas de PNA N° 1/1999 (DPSN) Aprobación de los modelos de referendo de expedición y reconocimiento de títulos.
- Ordenanza Marítima de PNA N° 14/1987 Requisitos especiales para tripulantes de buques tanques.

III) Búsqueda y Salvamento. “Convenio Internacional de Búsqueda y Salvamento Marítimo 1979, enmendado”

Entre las tareas que tiene asignada la Armada (ARA), la principal es la de SAR (Search and Rescue). La Convención Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimo, aprobada en 1981 por el Estado Argentino a través de la Ley N° 22.445, designó a la ARA como órgano de aplicación. En 1985 se creó en el ámbito de la Institución un Servicio de Búsqueda, Rescate Marítimo, Fluvial y Lacustre de la Armada.

La Ley N° 22.445 (SAR) establece claramente en su Artículo 2° que “*la autoridad de aplicación del instrumento citado en el Art. 1° será el Comando en Jefe de la Armada, a través de sus organismos competentes*”. Sin embargo en la práctica, la Prefectura Naval se ha arrogado incumbencias en este tema, lo que ha significado que efectúen la mayoría de los servicios.

De esta manera, luego que la Prefectura Naval Argentina pasó a depender del Ministerio de Defensa (1984) y del Ministerio de Seguridad (2010), el Poder Ejecutivo Nacional no ha dictado ninguna norma que aclare el rol de cada una de las instituciones en estos temas.

Asimismo, el ordenamiento internacional establece una autoridad doméstica como competente en forma exclusiva y excluyente para el ejercicio de una determinada función. Por ejemplo, en el caso del artículo 111 inciso 5° de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar aprobada por Ley 24.543, apodera privativamente a buques de guerra o aeronaves militares nacionales para ejercer el Derecho de Persecución.

Según la Convención citada *ut supra*, el derecho de persecución, denominado persecución en caliente, se inicia cuando las autoridades competentes del Estado ribereño tengan motivos fundados para creer que el buque ha cometido una infracción de las leyes y reglamentos de ese Estado. Ésta no puede comenzar hasta tanto el buque perseguidor haya comprobado, por los medios prácticos de que disponga, que el buque perseguido se encuentra dentro de los límites del mar territorial o, en su caso, en la zona contigua, en la zona económica exclusiva o sobre la plataforma continental. Dicho “derecho de persecución sólo podrá ser ejercido por buques de guerra o aeronaves militares, o por otros buques o aeronaves que lleven signos claros y sean identificables como buques o aeronaves al servicio del gobierno y autorizados a tal fin”.

Así, puede observarse que la citada norma establece que la responsabilidad del *enforcement*, en adelante “policiamiento”, debe ser definido por cada Estado miembro; sin efectuar una distinción, porque claramente no es su competencia, entre las funciones de “control del mar” y de “policiamiento”.

Entonces, la determinación de las competencias otorgadas a la Armada o a la Prefectura depende de la recepción de los tratados, convenios, protocolos, entre otros, en la legislación argentina y, por lo tanto, del Congreso Nacional argentino.

3. LEGISLACIÓN ARGENTINA

Pero, por otro lado, las definiciones *ut supra* empleadas para delimitar el espacio marítimo, deben complementarse con la legislación nacional que establece la jurisdicción correspondiente respecto a la responsabilidad que ejerce el Estado argentino a través de diferentes agencias estatales.

En lo referente a las aguas de los mares y la zona de seguridad de frontera marítima, la Ley N° 18.711 de Jurisdicciones -Art. 9) Inc. C- establece que dicha función le corresponde a la Prefectura Naval Argentina. En tanto, se ha dispuesto que “el ancho de las zonas de seguridad será variable y el Poder Ejecutivo lo fijará según la situación, población, recursos e intereses de la defensa nacional, no pudiendo exceder en ningún caso el máximo (...) de 50 km en la frontera marítima”¹⁷. De conformidad con las normas

17 Artículo 2° del Decreto-Ley 15385/1944. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 25 de abril de 1945.

del derecho internacional, esta última área equivale a un total de 27 millas marinas, abarcando en su totalidad y superando la denominada Zona Contigua.

De esta manera, conforme a la legislación nacional vigente, la responsabilidad de la Armada Argentina en el espacio marítimo estaría comprendida por las millas restantes que abarcan la Zona Económica Exclusiva.

3.1. Prefectura Naval Argentina

Puntualmente, la Prefectura Naval Argentina (PNA) ejerce sus funciones policiales, de acuerdo a la Ley General N° 18.398 que le asigna los mares, ríos, lagos, canales y demás aguas navegables que sirven al tránsito y comercio interjurisdiccional, así como los puertos bañados por esas mismas aguas. En concordancia con la norma citada y la de Seguridad Interior N° 24.059, integran su ámbito de aplicación las aguas marítimas jurisdiccionales; aguas que la ley 23.968, receptora de principios consagrados por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, extiende hasta las 200 millas náuticas, contadas a partir de las correspondientes líneas de base costeras.

Por otro lado, es la Ley N° 20.094 de Navegación la que identifica a esta fuerza como el órgano a través del cual el Estado ejerce la policía de seguridad de la navegación y de la seguridad y el orden público en las aguas de jurisdicción nacional y en los puertos.

Asimismo, algunas de las atribuciones de la PNA se derivan de la Ley de Seguridad Interior N° 24.059; del Decreto N° 660/1996, que modificó la dependencia de la PNA del Ministerio de Defensa al Ministerio del Interior; y el Decreto N° 1.066/04 que puso a la institución bajo la dependencia de la Secretaría de Seguridad Interior del Ministerio del Interior. Asimismo, la Ley N° 22.520 (Ley de Ministerios y sus modificatorias) sostiene que corresponde al Ministerio del Seguridad las funciones (entre otras) de ejercer el poder de policía, y de entender en el registro, habilitación, fiscalización de los actos y actividades vinculadas a la navegación por agua.

Las responsabilidades de la PNA en la materia también son determinadas por la legislación argentina que recepciona las Convenciones de la OMI. Entre estos instrumentos merecen citarse los convenios relativos a la seguridad de la vida humana en el mar, la prevención de abordajes, las líneas de carga, la seguridad de contenedores, las telecomunicaciones marítimas por satélite, la seguridad de buques pesqueros, la formación y titulación de la gente de mar, la búsqueda y salvamento marítimo, la prevención de la contaminación por los buques, el vertimiento de desechos y otras materias en el mar, la cooperación en la lucha contra la contaminación, la responsabilidad e indemnización, la facilitación del tráfico marítimo, el arqueo de buques y la represión de ilícitos.

3.2. Armada Argentina

La Ley de Defensa Nacional N° 23.554 y su decreto reglamentario N° 727/06 establecen claramente que la misión principal de las Fuerzas Armadas es la de conjurar y repeler aquella amenaza estatal militar externa (AEME) que afecte los intereses vitales y estratégicos de la República Argentina. Se entenderá como agresión de origen externo el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país.

Independientemente que predomine algún tipo de espacio geográfico, el Decreto N° 1.691/06 deja claramente expresado que las operaciones militares serán conducidas, en tiempos de paz y guerra, por el Comando Operacional de las Fuerzas Armadas, salvo que el Presidente de la Nación disponga lo contrario, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley de Defensa Nacional.

En este contexto, los Decretos N° 727/06 y 1.691/06 dejan establecido que la función de la Armada Argentina (ARA) es:

Alistar, adiestrar y sostener los medios del poder naval de la Nación, a fin de contribuir a su eficaz empleo en el marco del planeamiento militar conjunto y consecuentemente al efectivo cumplimiento de las misiones asignadas al instrumento militar de la Defensa Nacional.

Asimismo, el Decreto N° 727/06 establece que “el Sistema de Defensa Nacional no podrá contemplar en su formulación doctrinaria, en la planificación y adiestramiento, en la previsión de las adquisiciones de equipos y/o medios, como así tampoco en las actividades relativas a la producción de inteligencia, hipótesis, supuestos y/o situaciones pertenecientes al ámbito de la seguridad interior, conforme la misma aparece delimitada en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior”. De este modo, el instrumento normativo precisa en relación a los conceptos, los alcances y el rol de los actores fundamentales del Sistema de Defensa Nacional.

Así, se deja claramente expresado que deben rechazarse enfáticamente todas aquellas concepciones que procuran extender y/o ampliar la utilización del instrumento militar hacia funciones totalmente ajenas a la defensa, usualmente conocidas bajo la denominación nuevas amenazas, responsabilidad de otras agencias del Estado organizadas y preparadas a tal efecto; toda vez que la intervención regular sobre tales actividades supondría poner en severa e inexorable crisis la doctrina, la organización y el funcionamiento de una herramienta funcionalmente preparada para asumir otras responsabilidades distintas de las típicamente policiales.

Se comprenderá, así, que la materia de 'nuevas amenazas' excede el ámbito de competencias de la Armada de la República Argentina, prohibiendo su actuación en forma directa por razón de éstas, tal como surge de la interpretación armónica de las leyes N°23.554 y N° 24.059 con sus respectivos decretos reglamentarios N° 727/06 y N°1.273/92.

Sin embargo, como fue expuesto en la introducción, la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior prevé tres situaciones en las cuales las Fuerzas Armadas pueden actuar en apoyo al Sistema de Seguridad Interior: a) proteger las unidades militares frente a agresiones que se produzcan contra las mismas, b) brindar apoyo logístico a las Fuerzas de Seguridad Federales, y c) emplear unidades de combate para reestablecer la seguridad interior en situaciones de extrema gravedad, es decir, cuando las policías provinciales y las Fuerzas de Seguridad Federales se ven superadas y previa declaración del Estado de Sitio.

Una de las mayores confusiones respecto a esta norma es que es analizada de manera aislada respecto de la Ley de Defensa Nacional y la Ley de Inteligencia Nacional. Como hemos dicho, las tres leyes constituyen un constructo sistémico y deben ser estudiadas conjuntamente. La lectura asistemática conduce a dos errores: a) que la separación entre defensa nacional y seguridad interior es tajante y b) que la separación entre agresión externa e interna queda determinada por el origen geográfico de la misma. Esto último no es así porque la separación de responsabilidades está dada por la "naturaleza" de la agresión. Si la amenaza es de naturaleza militar y/o afecta los intereses vitales y/o los objetivos de valor estratégico corresponde al Sistema de Defensa Nacional; en cambio si la agresión es de naturaleza criminal le corresponde actuar al Sistema de Seguridad Interior.

Esta aclaración sirve de orientación para definir qué fuerza debe actuar frente a la pesca ilegal. Sin embargo, esa aclaración resulta insuficiente frente a la superposición que se origina de la aplicación de las normas internacionales.

Por lo tanto, y en primer lugar, deberían diferenciarse las funciones de control, interceptación y policiamiento. En segundo lugar, tampoco tiene sentido duplicar esfuerzos en el mar, lo cual implica para el Estado una erogación innecesaria. ¿Esto supone modificar las leyes de defensa nacional y seguridad interior? No, consideramos que la mejor alternativa es establecer mecanismos de coordinación entre la Armada Argentina y la Prefectura Naval para resolver esta cuestión.

4. EXPERIENCIAS DE DE LA COORDINACIÓN INTERAGENCIALES

a) Estados Unidos

La experiencia de la Posse Comitatus Act de 1878, aún vigente, fue una de las fuentes del derecho que los legisladores tuvieron presente en 1988, cuando se sancionó la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional. Dicha Ley y su Decreto Reglamentario N° 727/2006, así como la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior, prohíben –como hemos visto– a las Fuerzas Armadas realizar operaciones frente a amenazas de naturaleza criminal que caen bajo la órbita del Sistema de Seguridad Interior. Pero como hemos visto, existen ámbitos donde se requiere la coordinación de ambos sistemas, sin que ello signifique una violación al principio de separación entre ambas esferas.

En efecto, la Guardia Costera de Estados Unidos estableció oficialmente el programa “Law Enforcement Detachments” (LEDET). Este programa desplegado por equipos policiales especializados de la Guardia Costera ha tenido, a partir de 1982 a la fecha, la misión principal de apoyar y llevar a cabo la aplicación de la ley marítima a bordo de los buques de guerra y extranjeros.

Estos “buques de oportunidad” permiten al LEDET operar en aquellas zonas utilizadas para ejecutar ilícitos tal como las áreas de tráfico de drogas ilegales, y poder así proceder a su interdicción. La Ley federal Posse Comitatus Act prohíbe a los militares de los Estados Unidos “ejercer atribuciones propias del orden público, como la policial, estableciendo los límites al gobierno federal en el uso de militares como fuerzas del orden”. Por tal motivo, en 1988 la Ley Pública 100-456 estableció como requerimiento que el personal policial de la Guardia Costera fuera asignado a cada buque de superficie de la Armada estadounidense apropiado, que transita por áreas de prohibición de drogas.

Desde 1989, la Ley de Autorización de Defensa Nacional designó al Departamento de Defensa como principal organismo del gobierno federal para la detección y control del tráfico aéreo y marítimo de drogas ilegales en los Estados Unidos o cualquiera de sus territorios. En tanto, la Guardia Costera es designado organismo coordinador de la interdicción y la aprehensión de traficantes de drogas en alta mar, con el apoyo directo de los buques disponibles desplegados por su Departamento de Defensa.

La experiencia estadounidense, a través del programa LEDET, puede resultar una propuesta para el Estado argentino. En tal sentido, debe ponerse en consideración lo referente a las competencias y jurisdicciones de la Armada y Prefectura Naval de la República Argentina.

b) Antecedentes nacionales

Respecto a la experiencia de coordinación entre la Fuerza Aérea Argentina, el Ejército Argentino y la Gendarmería Nacional, debemos señalar que la misma se efectúa a partir de acciones contribuyentes al fortalecimiento de las capacidades del sistema de vigilancia y reconocimiento del espacio aéreo argentino.

A través del Decreto N°1.407/2004, el Poder Ejecutivo Nacional puso en marcha el Sistema Nacional de Vigilancia y Control Aeroespacial (SINVICA) con el objeto de controlar todos los movimientos en la totalidad del espacio aéreo de su jurisdicción nacional, incluidos los provenientes desde y hacia terceros países.

A partir del año 2007, el Ministerio de Defensa autorizó a través de la Resolución N° 206/07 el denominado Operativo Fortín, el cual consiste en la integración de los medios disponibles pertenecientes al Ejército y la Fuerza Aérea para la vigilancia y reconocimiento del espacio aéreo argentino de los sectores noroeste y noreste. Este operativo se ha limitado al apoyo logístico, ya que no está prevista la figura legal que autorice acciones armadas como el derribo de aviones¹⁸.

La necesidad de canalizar la información recibida por mecanismos técnicos de vigilancia y control del Sistema de Defensa relativa a los Tránsitos Aéreos Irregulares (TAI) hacia el Sistema de Seguridad Interior, condujo a los Ministerios de Defensa y de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos a emitir la Resolución Conjunta N° 1.517/2008. La misma derivó en el año 2009 en la suscripción del Instructivo Conjunto del Sistema de Apoyo Logístico de Datos de Tránsito Aéreos Irregulares entre la Secretaría de Estrategia y Asuntos Militares del Ministerio de Defensa y la Secretaría de Seguridad Interior del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, de ese entonces.

Desde el año 2011, el operativo pasó a tener una dimensión mayor al coordinarse con el Operativo Escudo Norte del Ministerio de Seguridad. En un marco de cooperación y coordinación permanente entre ambos Ministerios, se busca con la instrumentación del Decreto N° 1.091/11 intensificar las tareas de vigilancia y control de los espacios de jurisdicción nacional, estableciendo un protocolo para la transmisión de información y datos en estado neutro de los movimientos aéreos (TAI) y terrestres –irregulares– a las Fuerzas de Seguridad afectadas a la operación.

Esto último fue aprobado a través de Resolución Conjunta 821/2011 y 905/2011 del Ministerio de Defensa y Ministerio de Seguridad, bajo la denominación “Protocolo

18 El Decreto N° 228/16 estableció un procedimiento para el derribo de aeronaves que violen el espacio aéreo argentino. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 22 de enero de 2016.

Interministerial para la Transferencia de Datos neutros de movimientos terrestres a las Fuerzas de Seguridad”. Su fin específico es establecer la transferencia de datos neutros de movimientos terrestres, obtenidos mediante el empleo de los radares tácticos de vigilancia terrestre de dotación del Ejército Argentino, en la Zona delimitada para el operativo FORTÍN II.

En ejercicio regular de sus funciones de vigilancia y control, las Fuerzas Armadas proceden a la transmisión de información en estado neutro al Sistema de Seguridad Interior. En tanto que el conocimiento de movimientos terrestres dentro de las principales avenidas de aproximación, son identificadas por Gendarmería Nacional Argentina.

En síntesis, la Fuerza Aérea Argentina, en el marco de su responsabilidad de ejercer el control del aerospacio, es la responsable de detectar los TAI, pero es el Sistema de Seguridad Interior el responsable de ejercer el policiamiento sobre los mismos.

5. INTENTOS DE COORDINACIÓN ENTRE LA PREFECTURA NAVAL Y LA ARMADA ARGENTINA

En estos más de treinta años de democracia ha habido iniciativas impulsadas por el Ministerio de Defensa con el objeto de materializar esta coordinación entre la Armada Argentina y la Prefectura Naval.

Uno de los antecedentes más antiguos fue el Acta firmada entre la Prefectura y la Armada Argentina en 1987 para la coordinación del empleo de sus medios en tareas de control del mar¹⁹. Ésta dio origen a los acuerdos respecto al planeamiento integral de las operaciones rutinarias y la ejecución de tareas que hagan al efectivo control del mar.

A través de esta última se pretendió establecer pautas para las unidades empeñadas en tareas independientes, que requieren intercambio de información relacionada con las actividades que ejecutan. A su vez, acordar la realización de procedimientos policiales que pudieran surgir durante las operaciones en el mar de las unidades de la Armada, para convenirse en el embarco en éstas del personal de Prefectura.

Otro avance significativo se produjo en el año 2011, a través del Convenio Específico de Cooperación y Complementación entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Seguridad de la Nación, sobre materias afines entre la Armada Argentina y la Prefectura Naval Argentina²⁰. El objeto de éste es la coordinación de la ejecución

19 JAUNARENA, Horacio. La casa está en orden. Memoria de la transición. Buenos Aires, Tadea Editora, 2011, pp. 361-363.

20 Registro de Actas, Convenios y Acuerdos N° 55; 11-09-11. Ministerio de Defensa.

geográfica y temporal de los vuelos y patrullas marítimas de control de los recursos de aguas jurisdiccionales argentinas e inclusión recíproca de oficiales de ambas fuerzas a bordo de unidades desplegadas.

Así, también, el control de tránsito marítimo en aguas jurisdiccionales argentinas se integra en una base común de datos de ambas fuerzas y la puesta en marcha de un Comité Ejecutor Armada-Prefectura, integrado por representantes de ambos ministerios y fuerzas para el diseño de programas específicos.

REFLEXIÓN FINAL

En la introducción nos preguntábamos el por qué persisten estas disputas de coordinación sobre las funciones que tienen que cumplir la Armada y la Prefectura Naval en el mar argentino. Asimismo, esbozábamos como respuesta tentativa que existía un problema normativo que aún no se había resuelto y que esa persistencia en el tiempo se debía a una puja de los actores involucradas en cuanto a la interpretación de las normas vigentes.

La delimitación de las responsabilidades de la Armada Argentina y la Prefectura Naval Argentina en el mar argentino se encuentra expresada dentro del plexo legal que regula y organiza a cada una. Sin embargo, la recepción de los instrumentos internacionales a través de las leyes que definen cuáles son los órganos de aplicación de dichas normas y la separación entre defensa nacional y seguridad interior, han dejado expuesta una “zona gris” desde que la Prefectura Naval fuera retirada del ámbito de la Armada Argentina.

Esta puja por la interpretación de las normas no es un mero ejercicio legal, en tanto que la definición del problema implica, lógicamente, la solución del mismo: quien define es quien decide²¹. Entonces, definir, interpretar a quién le corresponde hacer una u otra cosa en el mar argentino no es un mero ejercicio analítico objetivo, sino que tiene consecuencias en la asignación presupuestaria y en la vida institucional de cada una de las fuerzas. De hecho, más allá de la argumentación que presente cada Fuerza, en la práctica el ejercicio de control y protección del espacio marítimo aún revela la naturaleza compleja del mismo. Por tal motivo, se considera esencial remitirse al marco legal del sistema de defensa nacional y advertir que si bien la Armada Argentina tiene incumbencias para ejercer el control del espacio marítimo, es función de la Prefectura Naval realizar la interdicción de aquellas “navios intrusos” (NAI) que no constituyan una amenaza estatal militar externa.

21 Ver EISSA (2015), *Loc. cit.*

El desafío de coordinar el empleo de medios en dicha tarea debe apuntar a reforzar el poder marítimo a fin de hacer un uso eficiente de los recursos del Estado y preservar así las riquezas del mar argentino. En tal sentido, resultaría eficaz aplicar una propuesta similar a la experiencia estadounidense en el área, y distinguir analítica y conceptualmente las tareas de control del mar de las de policiamiento.

En este sentido, resultaría provechoso para el Estado argentino continuar con las experiencias ya implementadas entre la Fuerza Aérea, el Ejército y la Gendarmería Nacional, distinguiendo orgánica y funcionalmente las tareas de control del mar de las de policiamiento, en tanto se trata de responsabilidades asignadas a diferentes agencias del Estado a los efectos de maximizar los esfuerzos del Estado Nacional.

Para ello podrían abordarse las siguientes líneas de trabajo para mejorar la cooperación interagencial:

- La Armada Argentina tiene claramente la responsabilidad de adiestrar, alistar y sostener los medios puestos a su disposición. El ejercicio del control del mar debe estar, de la misma manera que sucede con el control de los espacios aéreo, terrestre y fluvial, casos en los que resulta vital e indispensable la coordinación interagencial, bajo la responsabilidad de un Comando Operacional.
- Es este Comando quien debería coordinar los esfuerzos de patrullaje entre la Armada y la Prefectura Naval, a los efectos de lograr un accionar más eficaz y eficiente, evitando la superposición de esfuerzos. En caso de que sea detectado un navío intruso (NAI), que no pertenezca a las Fuerzas Armadas de un tercer Estado, la coordinación de las acciones de policiamiento debe ser asumida por la Prefectura Naval Argentina, de acuerdo al marco legal vigente.
- Por último, a los efectos de mejorar este accionar y el uso eficiente de los recursos del Estado, los buques de la Armada que realizan tareas de control del mar podrían incorporar en sus unidades una dotación de la Prefectura Naval, a los efectos que sea ésta la que realice las tareas de interdicción de navíos intrusos en el mar argentino cuando no constituyan una AEME (amenaza estatal militar externa).

La definición de un problema sesga las alternativas para un decisor y, en consecuencia, quien define es quien decide. Entonces, la puja por la definición de un problema no es neutral ni objetiva y deja al descubierto los intereses y/o sistemas de creencias que persiguen los actores involucrados en la misma. La disputa entre la Armada y la Prefectura Naval se origina en la interpretación de la delimitación de roles establecidos por la Ley de Defensa Nacional y por la Ley de Seguridad Interior, a lo que se le suma la recepción de las normas internacionales que hasta el año 1984 establecieron, indistintamente, cuál era el órgano de aplicación de las mismas, dado que la Prefectura dependía de la Armada. Desde ese año, el problema ha permanecido sin resolución y pese a que hubo intentos de coordinación fallidos, algunos de los actores involucrados

buscaron retrotraer la situación institucional a los años previos a 1983 u otorgar la responsabilidad total a una de las dos fuerzas. Esta situación se fue equilibrando en la medida que el Sistema de Seguridad Interior ha sido fortalecido institucionalmente con la creación, por ejemplo, del Ministerio de Seguridad en 2010 y, operacionalmente, con la ampliación de los roles asignados a la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval y la Policía de Seguridad Aeroportuaria por los distintos gobiernos principalmente desde el año 1996, cuando las Fuerzas de Seguridad pasaron a depender de la Secretaría de Seguridad Interior. En consecuencia, consideramos que la coordinación de ambas fuerzas bajo el mando de un Comando Marítimo hará más eficiente la protección de los recursos estratégicos en el mar argentino.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR Villanueva, Luis. Estudio introductorio. En: AGUILAR Villanueva, Luis. Problemas Políticos y Agenda de Gobierno. México, Ed. Miguel A. Porrúa, 1993.
- Decreto N° 3.399. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 19 de octubre de 1984.
- Decreto N° 1.273. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 27 de julio de 1992.
- Decreto N° 660. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 24 de junio de 1996.
- Decreto N° 1.066. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 23 de agosto de 2004.
- Decreto N° 1.407. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 15 de octubre de 2004.
- Decreto N° 727. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 13 de junio de 2006.
- Decreto N° 1.691. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 29 de noviembre de 2006.
- Decreto N° 1.714 Directiva de Política de Defensa Nacional. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 12 de noviembre de 2009.
- Decreto N° 1.993. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 14 de diciembre de 2010.
- Decreto N° 1.091. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 21 de julio de 2011.
- Decreto N° 2.645 Directiva de Política de Defensa Nacional. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 19 de enero de 2015.
- Decreto N° 228. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 22 de enero de 2016.
- Decreto-Ley 15.385. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 25 de abril de 1945.

- Decreto-Ley N° 18.398 de la Prefectura Naval Argentina. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 28 de octubre de 1969.
- Decreto-Ley N° 18.711 de funciones de las Fuerzas de Seguridad. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 23 de junio de 1970.
- Decreto-Ley N° 20.094 de navegación. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 2 de marzo de 1973.
- Decreto-Ley N° 22.079 de recepción del Convenio SOLAS. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 24 de septiembre de 1979.
- Decreto-Ley N° 22.445 de recepción del Convenio de Búsqueda y Rescate. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 30 de marzo de 1981.
- Decreto-Ley N° 22.520 de Ministerios (texto ordenado Decreto N° 438/1992). Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 23 de diciembre de 1981.
- Decreto-Ley N° 22.608 de recepción del Convenio STCW 95. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 22 de junio de 1982.
- EISSA, Sergio. Hielos Continentales: las variables internas en la política exterior argentina. Buenos Aires, Fundación Síntesis, 2005.
- EISSA, Sergio. Política exterior y política de defensa en Argentina: dos caras de la misma moneda. Perspectivas de Políticas Públicas, Lanús, Año 3 (5), 2013.
- EISSA, Sergio. Redefiniendo la política de defensa: hacia un posicionamiento estratégico defensivo regional. Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Buenos Aires, Volumen 7 (1), 2013.
- EISSA, Sergio. ¿La irrelevancia de los Estados Unidos? La política de defensa argentina (1983-2010). Buenos Aires, Arte y Parte, 2015.
- JAUNARENA, Horacio. La casa está en orden. Memoria de la transición. Buenos Aires, Tadea Editora, 2011.
- Ley N° 3.445 de Capitanía de Puertos. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 29 de octubre de 1896.
- Ley N° 23.554 de Defensa Nacional. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 5 de mayo de 1988.
- Ley N° 23.968 de espacios marítimos. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 5 de diciembre de 1991.

Ley Nº 24.059 de Seguridad Interior. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 17 de enero de 1992.

Ley Nº 24.543 de recepción del Derecho del Mar. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 25 de octubre de 1995.

Ley Nº 25.543 de recepción de la CONVEMAR. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 17 de octubre de 1995.

Ley Nº 24.815 de creación de la Comisión Nacional del Límite Exterior de la Plataforma Continental. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 26 de mayo de 1997.

Registro de Actas, Convenios y Acuerdos Nº 55; 11-09-11. Ministerio de Defensa.

Resolución Conjunta Nº 1.517/2008. Ministerio de Defensa y Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la República Argentina.

Resolución Conjunta Nº 81/2011. Ministerio de Defensa y Ministerio de Seguridad de la República Argentina.

Resolución del Ministerio de Defensa Nº 206/2007. Ministerio de Defensa de la República Argentina.

RICARDES, Raúl (2008). La plataforma continental y la política exterior de la República Argentina. En: Ministerio de Defensa. Perspectiva Estratégica del Mar y la Plataforma Continental de la Argentina. Buenos Aires, Ministerio de Defensa - "Ciclo Anual de Conferencias sobre los Intereses Marítimos de la República Argentina y la Defensa Nacional "Almirante Storni.

SABATIER, Paul. The need for better theories. En: SABATIER, Paul. Theories of the policy process. Boulder, Westview Press, 2007.

SAÍN, Marcelo. Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civil-militares en la democracia argentina. Buenos Aires, Prometeo, 2010.

WITHERS, George, SANTOS, Lucía & ISACSON, Adam. Predica lo que prácticas. La separación de roles entre militares y policías en las américas (en línea). Noviembre de 2010. (Fecha de consulta: 26 de julio de 2016). Disponible en: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/predicaloquepracticas.pdf

ZAHARIADIS, Nikolaos. Ambiguity & Choice in public policy. Washington DC, Georgetown University Press, 2003.