

Una reflexión en torno de la noción de “territorio”

Gustavo E. Ainchil y Alberto E. Dojas¹

Históricamente, el territorio fue considerado como un elemento esencial del Estado junto con la población y el Gobierno. Su protección era el fin prioritario de la defensa, su expansión un medio para aumentar el poder del Estado. Estas ideas correspondían a una concepción del territorio como una superficie terrestre, desde la que se proyectaba el poder hacia el mar.

El dominio de la navegación desarrolló el interés por asegurar las rutas marítimas y oceánicas, el paso por los estrechos y las necesarias bases intermedias de aprovisionamiento. Las grandes potencias marítimas proyectaron su poder a otras áreas terrestres que se controlaban desde la metrópoli. El proceso culminó con la apropiación de toda la tierra disponible.

La evolución científico-tecnológica fue ampliando exponencialmente los espacios sobre los que se podía ejercer el dominio del Estado a partir del territorio terrestre, dando origen a un proceso que condujo, finalmente, a su incorporación efectiva a la jurisdicción estatal, como fue el caso del mar territorial², la zona contigua, la zona económica exclusiva, la plataforma continental, el espacio aéreo, el espacio ultraterrestre y el subsuelo terrestre y marino.

© 2010

ARTÍCULO PUBLICADO EN LA “REVISTA DE LA DEFENSA”, NÚMERO 5, AÑO 2010, MINISTERIO DE DEFENSA, BUENOS AIRES, REPÚBLICA ARGENTINA.

¹Funcionarios del Servicio Exterior de la Nación. Las opiniones contenidas en este artículo son personales y, por lo tanto, no debe considerarse que reflejan necesariamente la política exterior de la República Argentina.

²El Derecho Internacional del período clásico construyó la figura del mar territorial de tres millas de ancho basado en el alcance de la bala del cañón, el principal medio con el que podía atacarse el territorio desde el mar y, correlativamente, defenderlo desde la tierra.

Como consecuencia directa de este proceso, los espacios que no se encontraban bajo la jurisdicción de ningún Estado³ se redujeron en la misma proporción, adoptando un carácter remanente frente a la ampliación de las áreas bajo soberanía estatal. Nuevas fronteras invisibles, como las ondas de radio, las comunicaciones, la observación satelital y el ciberespacio revolucionaron también el alcance de la noción de “soberanía” estatal. El dominio del espacio, por ejemplo, ha desarrollado un conjunto de herramientas y servicios sin los cuales ya no podríamos mantener el actual nivel de actividad, por su impacto decisivo en las comunicaciones; las transmisiones de datos útiles para la producción y una multiplicidad de actividades sociales; el GPS; la previsión del tiempo o un conjunto de aplicaciones de uso militar y estatal. Su adecuada protección es esencial, por lo tanto, para asegurar la vida de los ciudadanos, la actividad de la sociedad y las necesidades de la defensa. Al mismo tiempo, estas innovaciones permitieron una nueva intrusividad externa prácticamente inevitable en áreas que antes se consideraban parte del dominio reservado al Estado Nación.

El crecimiento significativo de las posibilidades de las nuevas tecnologías al comenzar el Siglo XXI ha dado renovado ímpetu a este proceso nunca interrumpido.

La interacción entre las capacidades tecnológicas y el alcance jurisdiccional del Estado (sea exclusivo, sea compartido) ha generado una dinámica de doble vía: por un lado, el desarrollo y posesión de las nuevas tecnologías ha convertido el tradicional concepto de territorio en una noción evolutiva que se expande conforme el empleo de esas posibilidades tecnológicas, lo que le permite al Estado ampliar las dimensiones sobre las que ejerce su capacidad de control; por el otro, la posesión de esas tecnologías lleva implícita la posibilidad de su uso intrusivo dentro del espacio jurisdiccional de otro Estado, con la potencial generación de amenazas en caso de ser utilizadas por regímenes hostiles, que hace décadas hubieran sido simplemente inimaginables. Al mismo tiempo, los avances tecnológicos han ampliado y potenciado las capacidades operativas de los actores delictivos no estatales que logran acceder a ellos, incluyendo los grupos terroristas.

Nos encontramos, pues, en un mundo en el que la revolución científico-téc-

³El Tratado Antártico evitó una competencia por el último continente no apropiado efectivamente, en razón de las dificultades técnicas que requería el ejercicio de la soberanía en un momento histórico determinado. En el caso del Ártico, los cambios medio ambientales están creando las condiciones para una extensión del control de los cinco Estados ribereños hacia los territorios marítimos anteriormente cubiertos por el hielo y la apertura de nuevas rutas de navegación que acortarán sustancialmente los tiempos de navegación entre el Atlántico Norte y Asia, las dos zonas más grandes y dinámicas de la economía global.

nica influye directamente en la manera en la que las diversas funciones estatales –y la defensa es una de carácter esencial, porque es la encargada de asegurar la supervivencia de la sociedad- diseñan sus estrategias y doctrinas; se dotan de los medios materiales y entrenan a su personal tanto para aprovechar todas las oportunidades que brindan estas nuevas fronteras, como para contrarrestar los eventuales riesgos y amenazas que puedan surgir en este universo nacional multidimensional con actores de diversa naturaleza.

En otro tiempo, las dimensiones en las que el Estado podía ejercer su jurisdicción y la intensidad de su control estaban limitadas por el alcance material de los medios técnicos disponibles. En nuestros días, los Estados que poseen las tecnologías avanzadas no enfrentan virtualmente ningún obstáculo material para ejercer su poder o control en cualquier área del planeta: las únicas limitaciones que los acotan vienen dadas por la existencia de otras jurisdicciones estatales, de espacios reconocidos jurídicamente como comunes a toda la comunidad internacional, o simplemente por la presencia de otros Estados dotados de las mismas capacidades tecnológicas. Esta tendencia se incrementará muy posiblemente en el futuro.

Ciertos satélites, por ejemplo, pueden captar lo que sucede en cualquier punto de la superficie terrestre con precisión absoluta y realizar sofisticados análisis de espectro; ciertos submarinos nucleares podrían permanecer sumergidos y operando por años, de no existir la limitación que plantea la resistencia psicológica de sus tripulantes.

Por lo tanto, las competencias estatales se han ampliado de manera paralela a la expansión de estos ámbitos de aplicación de las políticas nacionales, provocando constantes desafíos para adaptarse a las mutaciones y el cambio.

La brecha entre aquellos que están a la vanguardia de los conocimientos científicos y técnicos y que poseen los medios para ejercer las funciones estatales en todos estos campos y los que no las poseen se expande aceleradamente, al ritmo de la innovación y de acuerdo con las disponibilidades y decisiones presupuestarias para contar con las capacidades necesarias para ejercerlas. Esas diferencias agregan una nueva dimensión a los planos en los que se descompone el poder real que tiene cada Estado. Al mismo tiempo, los países poseedores de las tecnologías avanzadas se organizan para articular sus intereses comunes a través de grupos afines, que tienen una creciente gravitación.

El mismo proceso de cambio afecta los espacios anteriormente considerados como fuera de la soberanía estatal y que hoy se transforman aceleradamente ya sea en áreas de interés común o compartido o en espacios en los que se establecen regulaciones, condiciones o limitaciones de uso a partir de acuerdos entre ciertos

Estados que poseen la capacidad y el interés para establecer un orden determinado. El proceso, por lo tanto, adopta una modalidad de “geometrías variables”, de acuerdos o regímenes en planos superpuestos sobre los que no existen, al menos al comienzo, negociaciones multilaterales universales. Esta evolución no puede sorprendernos, porque ya ocurrió, por ejemplo, a partir de las reivindicaciones de soberanía marítima más allá de las tres millas, que si bien al comienzo fueron contestadas por ciertos Estados, culminaron en su reconocimiento por la Convención de Derecho del Mar.

La posesión de determinadas capacidades tecnológicas lleva a una reformulación de las políticas de los Estados que las poseen, en particular aquellos que, históricamente, han evidenciado visiones o intereses estratégicos o económicos globales, ya que esos avances son los que les brindan las herramientas para materializar la intensidad de su presencia global.

En el área de la seguridad internacional, se refuerza la tendencia de que los espacios considerados “libres” pasen a ser regulados como “de administración común o compartida”. El desafío para los Estados y sociedades es, por lo tanto, complejo. Para asegurar tanto su dominio sobre estas nuevas dimensiones territoriales como para participar en el diseño de los arreglos de seguridad sobre las zonas no soberanas remanentes, deben dotarse de los medios materiales, humanos y políticos para poder hacerlo de manera eficaz. En el caso del mar, su subsuelo y su espacio aéreo, la cuestión es particularmente crítica porque abarcan una superficie tres veces más grande que la tierra emergida, en la que coexisten diversas jurisdicciones como proyección del territorio emergido y, más allá de estas, vastas zonas abiertas, en principio, a la utilización de todos pero que, en realidad, están rápidamente convirtiéndose en objeto de un cierto orden público “de facto” establecido por los países que tienen la voluntad y la capacidad para ejercer el poder de policía que ello implica.

El territorio, desde el punto de vista de la defensa, tiene que pensarse hoy como todo el campo en el que el Estado ejerce jurisdicción y competencia, incluyendo aquellas áreas no nacionales en las que comparte o tiene interés en compartir el ejercicio de ciertas jurisdicciones y competencias acordadas con otros Estados. En el ejercicio de esas competencias, la legalidad internacional juega un rol clave. Si ciertas actividades que se desarrollan más allá de las áreas bajo la jurisdicción exclusiva del Estado han sido consideradas como una amenaza o un quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y éste ordena o autoriza la intervención de ciertos Estados para realizar determinadas tareas, la legalidad de las acciones de los Estados que actúan con su autorización o mandato no puede ser puesta en duda. Por ejemplo, las recientes resoluciones 1874, del 12 de junio de 2009 (artículos 11

a 14)⁴ o 1929, del 9 de junio de 2010 (artículos 14 a 17), autorizan la inspección de buques en alta mar sobre los que existan sospechas fundadas de transportar artículos que el Consejo ha prohibido por su carácter proliferante de armas de destrucción en masa y sus lanzadores de Corea del Norte e Irán, respectivamente.

Lo interesante de estas Resoluciones del Consejo es que receptan criterios de intercepción diseñados originariamente en el marco de la Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación (PSI), un mecanismo de acuerdo entre ciertos Estados para cooperar en zonas más allá de la jurisdicción nacional, para evitar la proliferación de armas de destrucción en masa y sus lanzadores⁵. Los principios de intercepción de la PSI se han ido extendiendo paulatinamente a la aviación civil internacional, para controlar el transporte de esos materiales por vía aérea. De esta manera, se establece una relación directa entre los acuerdos y arreglos de seguridad entre ciertos Estados y la legalidad que brindan, a posteriori, las resoluciones del Consejo de Seguridad. Experiencias similares de Estados que cooperan para asegurar la seguridad y el orden en espacios más allá de su jurisdicción nacional van desde los tra-

⁴ “11. Exhorta a todos los Estados a que inspeccionen, de conformidad con su legislación interna y las facultades que ésta les confiere y en consonancia con el derecho internacional, toda la carga que esté destinada a la República Popular Democrática de Corea o proceda de ese país, en su territorio, incluidos los puertos marítimos y los aeropuertos, si el Estado de que se trate tiene información que ofrezca motivos razonables para creer que la carga contiene artículos cuyo suministro, venta, transferencia o exportación se prohíba en los apartados a), b) o c) del párrafo 8 de la resolución 1718 (2006) o el párrafo 9 ó 10 de la presente resolución, con el propósito de asegurar la aplicación estricta de esas disposiciones;

12. Exhorta a todos los Estados Miembros a que inspeccionen las naves en alta mar, con el consentimiento del Estado del pabellón, si tienen información que ofrezca motivos razonables para creer que la carga de esas naves contiene artículos cuyo suministro, venta, transferencia o exportación se prohíba en los apartados a), b) o c) del párrafo 8 de la resolución 1718 (2006) o el párrafo 9 ó 10 de la presente resolución, con el propósito de asegurar la aplicación estricta de esas disposiciones;

13. Exhorta a todos los Estados a que cooperen con las inspecciones que se realicen con arreglo a los párrafos 11 y 12, y, si el Estado del pabellón no consiente en que se realice la inspección en alta mar, decide que el Estado del pabellón ordene a la nave que se dirija a un puerto adecuado y conveniente para que las autoridades locales realicen la inspección exigida con arreglo al párrafo 11;

14. Decide autorizar a todos los Estados Miembros a que requisen los artículos, y dispongan de ellos, y que todos los Estados Miembros los requisarán y dispondrán de ellos, cuyo suministro, venta, transferencia o exportación se prohíba en los apartados a), b) o c) del párrafo 8 de la resolución 1718 (2006) o el párrafo 9 ó 10 de la presente resolución y que se descubran en las inspecciones realizadas con arreglo al párrafo 11, 12 ó 13, de modo que no sea incompatible con las obligaciones que les incumben en virtud de las resoluciones aplicables del Consejo de Seguridad, incluida la resolución 1540 (2004), así como todas las obligaciones de las partes en el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, la Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción, de 29 de abril de 1997, y la Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción, de 10 de abril de 1972, y decide además que todos los Estados cooperen en tales actividades”.

⁵ <http://www.state.gov/t/isn/c10390.htm>. La PSI cuenta, actualmente, con 98 miembros. Véase también: Alberto E. DOJAS: “La Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación (PSI)”, Boletín del ISIAE, Núm. 48, 2009, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, disponible en: <http://www.cari.org.ar/recursos/boletinisiae.html>

dicionales acuerdos para la búsqueda y rescate en alta mar (SAR) hasta las más recientes acciones para combatir la piratería en el Índico.

Los Estados deben, pues, prepararse para hacer frente a esos desafíos, aprovechando las oportunidades que puedan brindar estas nuevas realidades, participando activamente en los arreglos de seguridad, protegiendo sus intereses en los nuevos escenarios y adaptando sus instrumentos de defensa a las necesidades que impone el cambio tecnológico. La incomprensión de los procesos en desarrollo o la incorrecta evaluación de las tendencias a futuro les resultarán tan riesgosas como la falta de medios para ejercer la jurisdicción sobre las áreas propias, poder participar de los arreglos de seguridad y aprovechar las posibilidades y recursos sobre las zonas comunes.

La Argentina, al poseer la octava superficie terrestre y un territorio de casi similar magnitud bajo la superficie del mar debe, naturalmente, seguir con atención estos procesos, participar activa y responsablemente para preservar sus intereses y asegurar la defensa de las diversas dimensiones de su enorme y excepcionalmente dotado territorio.

