

**EL LEGADO DEL ALMIRANTE STORNI  
UN SIGLO DESPUÉS**

**Nuestro país hoy frente a sus ideas  
¿Dos siglos de independencia política  
y de dependencia marítima?**

*Comunicación del académico de número Enrique Molina Pico,  
en la sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias  
Morales y Políticas, el 13 de julio de 2016*



# **EL LEGADO DEL ALMIRANTE STORNI UN SIGLO DESPUÉS<sup>1</sup>**

## **Nuestro país hoy frente a sus ideas ¿Dos siglos de independencia política y de dependencia marítima?**

Por el académico ALMTE. ENRIQUE MOLINA PICO

Este 2016 celebramos el bicentenario de nuestra independencia y el centenario de la presentación por parte del entonces Capitán de Fragata, y posteriormente Vicealmirante, D. Segundo Rosa Storni, en el salón del Instituto Popular de Conferencias de lo que podríamos llamar la teoría de los “Intereses argentinos en el mar”.

Parto de la base que en los dos siglos que tenemos como país independiente, hemos sido políticamente independientes, aseveración que admite matices, en contraposición con los aspectos marítimos los que no siempre hemos encarado coherentemente, por lo que trataré de realizar lo que llamaría:

---

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

## Un análisis comparado: 1916-2016

Históricamente los intereses marítimos en nuestro país han ocupado distintos lugares en la prensa, y en todos, efectivamente, se reconoce su importancia; pero ésa, 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 que la realiza al cumplirse un siglo de nuestra independencia en 1816 y la realiza en un marco propio de un país triunfador, no ya 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, 1916-2016, han sido de desencuentros políticos que, usando el lenguaje de la época, han frenado el progreso imparable y hasta nos habían quitado el aire de vencedores, que recién este año comenzamos a recuperar. Distintas eran 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>.

---

<sup>2</sup> “Intereses Argentinos en el Mar” - Vicealmirante Segundo R. Storni - 3a. Ed. Instituto de Publicaciones Navales. Buenos Aires. Pág. 23.

## Ordenamiento e influencia internacional

Los temas que interesaban en ese momento eran parte de los que actualmente nos importan. Comparando dos épocas, los comienzos de los siglos XX y XXI, podemos decir sin lugar a dudas que la transcendencia que este tema tiene para nuestro país ha ido creciendo a la par que la interrelación mundial, la llamada “globalización” y el desarrollo de la tecnología avanzaban cambiando las características del mundo. Ha aumentado la interrelación obligatoria entre las naciones, quitándoles 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. (Y la situación internacional influye en nuestra libertad de acción).

Pero también debemos saber que gran parte de las nuevas limitaciones provienen de organismos y tratados, propios de un ordenamiento internacional que sustituyó en gran medida a otro, el llamado de la “diplomacia de las cañoneras” que prácticamente desaparecía en la época en la que Storni presentó su teoría, pero que había sido un eficaz método de ejercicio del poder.<sup>4,5</sup> El can-

---

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

<sup>4</sup> “Send a Gunboat” The Victorian Navy and Supremacy at Sea, 1854-1904-Antony Preston & John Major - 2007. *A Comway Maritime Book*.

<sup>5</sup> El uso por parte de los británicos de la Royal Navy les permitía tener un control detallado de los sucesos en sus áreas de interés. Se ve en: “Partes del Comodoro William Bowles”- Armada Real - desde la Argentina - 1816-1819. Instituto de Publicaciones Navales - Buenos Aires, 1994. En años posteriores: “The Navy and South America” 1807-1823-Correspondence of the Commanders in Chief on the South American Station - Printed for the Navy Records Society-MCMLXII. Londres 1962- En la Introducción, páginas: xxiii a xxxiv, se hace una detallada presentación de la situación en Sudamérica y una descripción de la aplicación de la “Diplomacia de las cañoneras”.

didato republicano a la presidencia de los EEUU, Donald Trump<sup>6</sup>, ha declarado que unos de sus objetivos es retomar por parte del gobierno de los EEUU el control de la actividad marítima de su país<sup>7</sup>, en lo que respecta a la fijación de ciertas líneas marítimas, de dimensiones portuarias, etc. hoy controladas de hecho por los 5 ó 6 grandes armadores internacionales<sup>8,9</sup>.

Valga como ampliación lateral, que la “diplomacia de las cañoneras” continuó siendo aplicada abiertamente por otras potencias extranjeras, entre ellas España hasta cerca de 1900<sup>10</sup>.

Este cambio en el paradigma internacional no es total ni definitivo, pues en recientes trabajos británicos se acusa a dicho gobierno de haber permitido el ataque a Malvinas por no haber tenido una “cañonera” de estación en el lugar<sup>11</sup>, mientras que los EEUU que reemplazaron como potencia marítima a Gran Bretaña han desarrollado y construido una versión moderna de la cañonera<sup>12</sup>, el Littoral Combat Ship –LCS en las siglas navales–, cuyas primeras unidades, ya operativas, han sido desplegadas en las zonas de su interés estratégico: el Pacífico y el Caribe, incrementándoles su potencia al operar juntamente con los catamaranes

<sup>6</sup> Al editarse este trabajo, Presidente Electo próximo a asumir la Presidencia de los EEUU.

<sup>7</sup> Aunque sea obvio y superabundante, hago notar que quien quiere retomar el control es el posible presidente de los EEUU, por cierto no una potencia de menor orden.

<sup>8</sup> *La Nación* -7 de junio de 2016 - Suplemento C - Comercio Exterior. Pág.4. “La agenda posible de Trump para el transporte marítimo”.

<sup>9</sup> Uno de los aspectos que debe de haber influido ha de ser la prolongada paralización de puertos de la costa oeste de los EEUU que tuvo lugar durante varias semanas del año 2015, originado por diferencias entre las autoridades portuarias y los grandes armadores y que tuvo graves consecuencias para la economía del país.

<sup>10</sup> “*La Historia Contemplada desde el Río*”. *Presencia naval española en el Plata. 1776-1900*. Miguel Ángel De Marco. EDUCA. Bs. As. 2007.

<sup>11</sup> “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

<sup>12</sup> “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.

de transporte rápido –Expeditionary Fast Transport (EFT)– otorgando al conjunto gran capacidad de fuego y de desembarco de importantes fuerzas<sup>13</sup>.

## Visión estratégica

El enfoque de Storni está encuadrado en un esquema propio de la estrategia naval y de la geopolítica; analizando 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 que 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>14</sup>. Aunque también con esa visión determinística Storni nos clasifica como pueblo NO mariner<sup>15</sup> sugiriendo 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>16</sup> que tenía nuestro país, el que, más allá de mentes esclarecidas en 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, se la clasifica-

---

<sup>13</sup> Por su parte, en muchas situaciones, el gobierno de los EEUU aplica sus propias reglas pues se ha negado a firmar o ratificar importantes acuerdos internacionales hoy vigentes.

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> “*Intereses...*” Pág. 60.

<sup>16</sup> Debe ser leído pensando en el lenguaje propio de inicios del Siglo XX, bien distinto por cierto del correspondiente al Siglo XXI.

ría como una actividad no más allá de lo meramente artesanal, a su vez las capacidades industriales y técnicas, relacionadas con lo marítimo, con las que contaba nuestro país, eran limitadas, aunque sin dudas estaban en expansión, mientras que las atribuciones políticas y jurisdiccionales que poseía cada una de las naciones eran por cierto bien limitadas.

Ayer, el derecho internacional limitaba el alcance de las aguas territoriales a las tres millas y las posibilidades reales de control y reglamentación más allá de ellas eran prácticamente nulas para aquellos países que no integraban el grupo de las grandes potencias<sup>17</sup>. (No obstante merecería un estudio más profundo la interpretación que nuestro país daba a esas normas, pues en 1890 los ejercicios de la Marina se hacían en la isla Gorriti, hoy de indudable jurisdicción uruguaya: "...se efectuó tiro de artillería sobre una muralla de piedra y arena...colocada al NO de la Isla Gorriti"<sup>18</sup> y en la "Memoria del Ministerio de Guerra y Marina, se informa que la cañonera "República" reemplazó al "Plata" en su estación en Asunción.<sup>19</sup>)

Hoy, el nuevo "Derecho del Mar"<sup>20</sup> otorga a los países ribereños y a quienes no lo son potestades impensadas en otra época, derechos que aparecen acompañados por hechos como el incremento del transporte marítimo a niveles que parecen no tener límites, por el

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> Luis María Campos, *Memorias del Ministerio de Guerra y Marina...*, Citado en *Los Marineros de la Generación del Ochenta*, Oyarzábal Guillermo Andrés, Instituto de Publicaciones Navales, 2003. Pág. 223.

<sup>19</sup> *Memoria del Ministerio de Guerra y Marina*, Presentada en 1883 por el Ministro Dr. Benjamín Victorica, Pág. 75.

<sup>20</sup> No ha sido firmado por los EEUU.



desarrollo de la explotación petrolífera mar afuera hasta constituirse en una de las fuentes de energía para un grupo importante de países, como por la expansión de la pesca a valores también impensados.

Paralelamente con 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 empresas dedicadas a estas tareas, y se han generado importantes organismos internacionales<sup>21</sup> y un cuerpo de reglamentaciones derivadas<sup>22</sup>, muchas de ellas de cumplimiento obligatorio, configurando “per-se” un nuevo desafío, a través de normas de seguridad y operación, tanto marítima como portuaria, a veces de casi imposible cumplimiento, pero presentadas como indispensables para la seguridad general, pero convenientes a la política de un país<sup>23</sup>, o de una corporación<sup>24</sup>. (Aunque las exigencias de seguridad excesivas han sido a veces contraproducentes)<sup>25</sup>.

Las interferencias de organizaciones no gubernamentales poderosas que tienen proyección mundial, que respaldan a intereses no siempre suficientemente claros, han logrado a veces el apoyo judicial, a través de interpretaciones elásticas y como norma politizadas, de la legislación, generando mayores problemas

---

<sup>21</sup> La más importante es la Organización Marítima Internacional (OMI), (IMO por sus siglas en inglés), dependiente de las Naciones Unidas que tiene sede en Londres.

<sup>22</sup> Quizás las más importantes sean las normas SOLAS, para la salvaguardia de la vida humana en el mar: tiene su origen en las conversaciones iniciadas luego de hundimiento del “Titanic” en 1912.

<sup>23</sup> Como es el caso de las normas de seguridad portuarias, impuestas por la OMI, a pedido de los EEUU, luego del ataque del 11 de septiembre.

<sup>24</sup> Como es el caso del pesaje automático de los contenedores antes de embarcarlos, obligatorio a partir del 1° de julio de 2016, impuesto con la explicación de reducir los riesgos de los buques durante la carga.

<sup>25</sup> Se ha creado una especie de submundo con puertos que emiten certificados, sin muchas exigencias reales, aunque sí formales, al estilo de “terceras banderas, o registros”.

de seguridad, como fue en el caso del “Pacific Swan” que debía cruzar por el Cabo de Hornos<sup>26</sup>.

Es así que 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 sobre ciertos aspectos que pueden aparecer como intangibles para los ojos no experimentados, como ser los seguros y los mercados de fletes y las instituciones de resolución de controversias, así como los registros y 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, ahora más complejos y especializados; hoy prácticamente no hay grandes armadores nacionales, 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>27, 28</sup> los seguros marítimos y los peritajes, así como la solución de los diferendos se centran en Londres<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> El “Pacific Swan” de bandera británica transportaba residuos de combustible nuclear de Japón para ser tratados en Francia, normalmente con derrota secreta y protegido por fuerzas japonesas. Para el viaje en cuestión un juez federal argentino dispuso que el gobierno argentino impidiese su navegación por el mar territorial argentino –12 millas– lo que en principio está de acuerdo con lo dispuesto con el “Derecho del Mar”, pero luego la corte correspondiente revió el fallo estableciendo que se impida su navegación en la Zona Económica Exclusiva –ZEE-200’–, lo que a mi juicio viola el citado “Derecho del Mar” y a la vez aumenta enormemente los riesgos náuticos, sobre todos en la dirección: E-W, llevándolos a un valor de difícil aceptabilidad en el caso de tener que realizar un abordaje.

<sup>27</sup> El desarrollo de la práctica de emplear a los puertos como “hub” –(puerto terminal, concentrador o 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.

<sup>28</sup> El Puerto de Buenos Aires luego de su privatización y modernización actuaba como “hub” atrayendo tráfico destinado a Santos, luego, debido al aumento de costos, nuestro puerto pasó a ser “feeder” de Santos y de Montevideo.

<sup>29</sup> 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.

Es en los aspectos de la marina mercante donde pone Storni un énfasis especial, pues dice que careciéndose de ella, las inversiones en la estructura portuaria y de canales de navegación se hace exclusivamente en beneficio de las compañías extranjeras<sup>30</sup>.

Reconoce la necesidad de tener una ley de apoyo a la marina mercante, “a los armadores”, y a la industria naval, “a los constructores”, poniendo de manifiesto que hay intereses encontrados entre ellos, problema que con altibajos subsiste hoy en día<sup>31</sup>, inclinándose por dar primacía, aunque no excluyente a los armadores.

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, poniendo como ejemplos situaciones, que si no fueran reales, serían cómicas, así, critica al entonces recién aprobado por las autoridades sanitarias “Régimen sanitario”, 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>32</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>33</sup>.

*Cambiando las fechas y adecuando el lenguaje, el hoy es como el ayer.*

---

<sup>30</sup> *Intereses...* Págs. 52-53.

<sup>31</sup> Es el punto crítico que impide la concreción de una ley de la marina mercante, pues debe conjugar los costos nacionales de construcción, la falta de crédito naval, los fletes internacionales, los problemas sindicales, los impuestos directos, los fondos especiales, etc.

<sup>32</sup> *Intereses...* Págs. 81-88.

<sup>33</sup> *Intereses...* Pág. 64.

La pesca y sus 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 desplazándose 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>34</sup>. Es quizás en la pesca un área en la cual, si bien analiza y reconoce 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, concluyendo que la pesca en nuestras aguas sería costera; llegó a esta conclusión considerando aspectos económicos, remarcando adicionalmente que la presencia de Chile y Uruguay podía ponernos en aprietos si no disponíamos de un adecuado cuerpo legal, lo que ocurre actualmente<sup>35</sup>.

La realidad nos demuestra la importancia de la actividad pesquera<sup>36</sup> pues hoy, pese al desorden económico y político en las provincias patagónicas pesqueras, nuestro país durante el año 2015 ha exportado más bienes derivados de la pesca que de las carnes bovinas<sup>37</sup>. Es sin lugar a dudas uno de los campos en los que se debe adoptar decisiones políticas de alto nivel gubernamental, apoyadas por un conocimiento científico y una coordinación efectiva entre los responsables de su aplicación<sup>38</sup>.

<sup>34</sup> En la Zona Económica Exclusiva Argentina, en época favorable, puede hablarse de una media diaria del orden de 200 buques pesqueros de altura extranjeros.

<sup>35</sup> Ambos países, a través de los puertos de Montevideo y Punta Arenas, han adoptado en diferentes oportunidades disposiciones relacionadas a la pesca y al tráfico marítimo opuestas a nuestros intereses.

<sup>36</sup> Detalles adicionales sobre pesca en el Agregado. Punto 1.

<sup>37</sup> Diario *La Nación* edición 5 de junio de 2016 - Pág. 1.

<sup>38</sup> Es imprescindible una coordinación eficaz, (permanente y efectiva), entre los responsables: de las relaciones exteriores, (Cancillería), del establecimiento de las capacidades de pesca, (la Secretaría de Pesca u equivalente del momento y los organismos de investigación), y los responsables del control en el mar, (la Armada, la Prefectura y la misma Secretaría de Pesca), así como el Ministerio del Interior para considerar las pretensiones provinciales. Coordinaciones que pueden considerarse como ausente.

Por otra parte, 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* extendiendo el esquema aplicado por Kaiser en la producción mercante estadounidense y a los de los submarinos alemanes en el período de la Segunda Guerra Mundial, pero esta característica llevó a la concentración y 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. En este contexto de competencia internacional, hoy, la industria naval argentina, tanto de construcción como de reparaciones, prácticamente no existe<sup>39</sup>.

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, el mejoramiento portuario ha reducido el tiempo de operación en cada uno de ellos, convirtiendo a los marinos en verdaderos imitadores del Holandés Errante; el resultado no deseado llegó y hoy escasean en el mundo las tripulaciones calificadas, en forma tal que el 55% del personal embarcado es filipino. No lo marco en desmedro de sus capacidades, sino para mostrar la dificultad de conseguir personal de mar en todos los países de occidente.

Paralelamente al punto anterior la incidencia de las normas laborales, sindicales e impositivas que aumentaron la dificultad y los costos de operación<sup>40</sup> han hecho llegar a su máximo desarrollo

---

<sup>39</sup> Los grandes astilleros y aun los más pequeños de avanzada tecnología comenzaron a desaparecer en los años 80/90 por los mismos problemas que los restantes componentes del mundo marítimo.

<sup>40</sup> La acción sindical, lógica y justa en su esencia, desbordada en su marco, logrando leyes y acuerdos, fuera de relación con las verdaderas exigencias laborales u operativas ha llevado a “conquistas laborales” que han hecho inviable la explotación naviera con bandera y leyes nacionales, colaborando a la desaparición de la bandera argentina de las aguas.

los segundos registros y las banderas de conveniencia, incrementando con ello la facilidad de ocultar nombres, constitución de sociedades y así poder exigir el cumplimiento de obligaciones públicas. El caso del “Erika” muestra la impotencia del Estado ante esta situación<sup>41</sup>.

Los puertos han sido históricamente la llave del negocio marítimo y eran sus condiciones las que limitaban el tráfico que a cada uno de ellos tenía como centro; así lo reconoce Storni, quien los asocia con los “hinterlands”. A éstos los piensa con independencia entre sí, vale decir que un puerto es independiente en su desarrollo y operación de los restantes, 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, debiéndose analizarse como partes de un sistema, estableciéndose una política de transporte al mayor nivel gubernamental, cosa que aquí no ocurre.

En los hechos, de los 25 pies de calado y 10 ó 15 días de operaciones que los caracterizaban en 1916 se ha pasado a calados de 45 ó 50 pies y una permanencia en puerto máxima de 24 horas para los portacontenedores<sup>42</sup>.

Los puertos se han ultraspecializado y se adaptan a los buques que los armadores construyen para ciertos circuitos, el no poseer en nuestros puertos esas condiciones significa quedar excluidos<sup>43</sup> de los principales tráficos con los sobrecostos que ello supone; considerando adicionalmente que los lugares geográficos que por sus condiciones naturales, sin una importante intervención humana, cumplen con los requerimientos para aceptar el trá-

---

<sup>41</sup> 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.

<sup>42</sup> Detalles adicionales sobre puertos en el Agregado. Punto 2.

<sup>43</sup> Un ejemplo de ello es la situación de los cruceros de turismo que en ciertas temporadas excluyen total o parcialmente a nuestro país. El puerto de Mar del Plata es un ejemplo típico.

fico 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>44</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 en la actualidad, a mi juicio, se trata con ligereza y sin planeamiento de apoyo serio y profundo.

Todo lo relacionado con los puertos y su sistema, desde los *hinterlands* hasta el mar abierto, considerados como un gran sistema logístico, debería ser motivo de la máxima preocupación gubernamental, incluyendo en el pensamiento las visiones regionales, o sea las conexiones a nuestros vecinos y las mentadas salidas al Pacífico.

## **El campo de la defensa**

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, preveía la necesidad de talleres y 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 puntos de defensa. Remarca también que nuestros intereses no estaban asegurados si no éramos capaces de defender nuestro tráfico a lo largo de las

---

<sup>44</sup> 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.

costas sudamericanas, del Pacífico y del Atlántico. La visión estratégica se centraba en la defensa del territorio con centro en el Río de la Plata y en la capacidad de proyectar nuestro poder naval en el Atlántico y en el Pacífico para la defensa de nuestro interés: el comercio internacional.

No aconsejaba para nuestro país el *two power standard*<sup>45</sup>, pues, como no teníamos intenciones ofensivas, deberíamos entonces tener un patrón menos elevado. No lo fija al azar, sino que estudiando nuestros enfrentamientos con Chile<sup>46</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>47</sup> Es interesante ver que Storni presta atención a las acciones políticas relacionadas con esta temática en las colonias británicas de Australia, Nueva Zelandia y Canadá. Australia contrató al Almirante inglés Sir Reginald Henderson en el año 1910 quien desarrolló un plan naval para Australia<sup>48</sup>.

Sin dudas nuestra situación actual de la defensa en el mar se encuentra en condiciones muchos peores que a comienzos del siglo XX, no cumpliría (Ni es lógico pretenderlo) el *two powers standard*, ni ninguno de los paradigmas empleados en ese momento para pensar una fuerza. Hoy no estamos en condiciones de

<sup>45</sup> 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.

<sup>46</sup> *Los Marineros 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.

<sup>47</sup> *Intereses...* Págs. 112-113.

<sup>48</sup> 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 sub., 3 buques depósitos y 1 taller, personal 15.000 hombres y en 22 años completar el plan al costo de libras 88.000.000. Siendo aprobado en el Parlamento para defender el principio que Australia reserva la inmigración para hombres “aceptables” de raza blanca, *Intereses...* Pág. 76 y <http://www.navy.gov.au/media-room/publications/recommendations-admiral-sir-reginald-henderson>



asegurar la protección de nuestras riquezas, ni las obligaciones internacionales (acciones de seguridad en el Atlántico Sur, Antártida, etc.). Hemos, sí, mejorado en la base de conocimientos profesionales de la población argentina, base que hoy es recuperable pese a la fuga habida por razones de sueldos y tratamiento. La infraestructura y las capacidades de producción nacional han quedado, por cierto, muy fuera de época. La Armada, por su parte, ha abandonado de hecho, muchos campos del saber relacionados con lo marítimo, que han quedado sueltos sin una interconexión como parte de un sistema que son.

### **Otros campos, nuevas imposiciones**

Paralelamente al incremento de las dimensiones de los buques, aumentaron los riesgos tanto derivados de los posibles accidentes náuticos, como de la complejidad técnica, especialmente en los tráficos de hidrocarburos, 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 radicalmente sus apreciaciones sobre el respeto a la naturaleza<sup>49</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 y en el caso de Malvinas la situación estratégica.

Las posibilidades en el conocimiento del medio marino, a través de ciencias como la oceanografía, la meteorología, la hidrogra-

---

<sup>49</sup> El caso del “Exxon Valdez” es el caso arquetípico de los riesgos ecológicos en el transporte de hidrocarburos.

fía y la biología marina han cambiado verdaderamente de orden en sus dimensiones, desde el haber eliminado la incertidumbre de la posición en el mar a través de los sistemas satelitales<sup>50</sup>, a permitir la comunicación instantánea para la transmisión de todo tipo de datos en cantidades sin fin, a 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 posibilitan este gigantismo marítimo.

## **El campo del derecho**

Cambió el campo del derecho; la normativa del “Derecho del Mar” ha dado posibilidades y 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 Zona Económica Exclusiva la que se integra a nuestros derechos nacionales; basta compararlo con el hecho que a mediados de la década del 60 flotas europeo-orientales pescaban libremente a 20 millas de la costa de la provincia de Buenos Aires a la altura del faro Querandí<sup>51</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 el derecho vigente; queda pendiente lo referente a los fondos marinos y las complejas regulaciones establecidas.

---

<sup>50</sup> El posicionamiento satelital significó una verdadera revolución en las capacidades reales de relevamientos marinos, pasándose de la incertidumbre de tener con suerte uno 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.

<sup>51</sup> En una de las operaciones de control en la que intervino en 1965 el autor, 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 unas 15 a 20 millas de la costa bonaerense frente a los balnearios del Ajó.

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, remarcando 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>52</sup>. Es importante tener presente que esta peligrosidad relacionada con la eventual caída de las islas en manos de una tercera potencia fue hecha en medio del desarrollo de la 1ª Guerra Mundial y que la misma preocupación tuvo en 1940, ante la imparable serie de victorias alemanas en la 2ª Guerra Mundial, el entonces Presidente de la Nación Dr. Roberto M. Ortiz y su Ministro de Marina Almirante León Scasso<sup>53</sup>.

Finalmente para cerrar los temas tratados, Storni dedica su análisis a la formación de la gente de mar y lo relacionado con las actividades e industrias relacionadas, pero sin duda es un hombre adelantado a su tiempo, avisa que la mejor acción de gobierno no puede ser sostenida en el tiempo si la opinión pública no es favorable, sugiriendo 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 ser el medio natural del hombre, pero las posibilidades y exigencias que para la República Argentina representa el mar de hoy 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 ac-

---

<sup>52</sup> *Intereses...* Pág. 42-44.

<sup>53</sup> Archivo personal del Almirante Scasso, depositado en el Archivo General de la Armada. Copia personal.

tuar en forma aislada, puede decirse que toda la actividad marítima excede las posibilidades de los países tratados individualmente: hoy la mayor parte de lo relacionado con la temática expuesta está imbricada inseparablemente con la acción internacional.

Debemos tener conciencia que no podremos realizar acciones de transcendencia ignorando la realidad internacional y mucho menos yendo en contra de ella.

Analizando en detalle los temas mencionados, aparece como orfandad general la necesidad 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, llegándose 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 como para desarticular muchos de los avances realizados en varios de los aspectos del quehacer marítimo, permitiendo avances remarcables en unos y produciendo graves retrocesos en otros<sup>54</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 dirección nacional especializada; las exigencias de la realidad argentina, pero sobre todo internacional, sobrepasan las posibilidades reales de cualquier funcionario sectorial por mejor voluntad que demuestre.

---

<sup>54</sup> La bandera argentina desapareció prácticamente de los mares, ríos y puertos y la contratación de personal navegante argentino disminuyó en forma notable.

Como resumen podemos tener la certeza que las ideas del Alte. Storni siguen vigentes en todos los puntos que consideró, con la salvedad que las sugerencias se han vuelto más imperativas, requiriendo 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 –genéricamente hablando podemos decir cualquier tipo de 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 haya que ubicar la relación o 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 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 ilus-

trará sobre las necesarias coordinaciones en áreas que *a priori* aparecen como no relacionadas. Es el primer paso a considerar todas las actividades marítimas como partes integrantes de un sistema. Solamente así logremos obtener del mar sus verdaderas posibilidades.

Muchos son los campos que hemos visto, puertos, pesca, industria naval, defensa, marina mercante, etc., pero ante la diversidad y cantidad de desafíos inmediatos que tiene el gobierno nacional, creo que debe darse prioridad a lo que permita la competitividad internacional argentina, o sea el transporte, encarando lo necesario para desarrollar un plan estratégico de transportes y adoptar las medidas pertinentes<sup>55</sup>.

Sabiendo que en muchas oportunidades se discute sobre la primacía de lo técnico sobre lo político y viceversa, estoy convencido 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.

<sup>55</sup> Partes relacionadas del informe personal elevado por mí a autoridades del gobierno en junio del corriente año: "...Es por ello que les hago llegar una alerta sobre un área que a mi modo de ver no está debidamente analizada:

Me refiero al área de transportes, en especial en la integración de los tráficos para exportación, lo que nos permitirá, facilitar o dificultar la producción de agroindustrias en las economías del NOA y del NEA y la competitividad argentina en muchos mercados, regulada entre otras cosas por la gran componente logística que es el transporte.

Al decir transporte pienso en un **"Plan estratégico de transporte"**, que regule, o al menos que contemple para que seamos conscientes del alcance de las decisiones que se toman, en lo referente a la integración intermodal de los sistemas ferroviarios, automotor, fluvial, cabotaje y ultramar y a las infraestructuras correspondientes, entre otras: hidrovía, canales, puertos, redes ferroviarias y rutas. Sin dejar de mencionar para la exportación de alto valor agregado la intermodalidad con el sistema aéreo, así como la legislación relacionada.

Les transmito mis preocupaciones pues el transporte es todo un sistema y analizando el informe oficial: **"El estado del Estado"**, en lo correspondiente a transportes, (pág. 199 y ss.), la más importante conclusión y advertencia a la vez, es la carencia de un plan estratégico de transportes. De lo dado a la luz pública, ya sea por el gobierno nacional, o por los distintos gobiernos provinciales o la ciudad de Bs. As. así como de los sectores interesados, me parece que seguimos sin encarar el tema por su elemento básico: un plan estratégico de transportes.. Los saluda atte. Enrique Molina Pico.

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



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

### **1. Pesca**

Así la pesca abarca tanto la política de permisos y cuotas, como su dimensionamiento con criterios científicos<sup>56</sup>, los valores de tasación de exportaciones en puerto propios, ajenos o en el mar, como los conceptos de facilitación de nuestros caladeros a terceros países mediante acuerdos o la política con los países limítrofes<sup>57</sup>, la incidencia de las distintas posiciones provinciales, muchas veces orientadas por criterios fiscales inmediatos, así como 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>58</sup> o como el cumplimiento de las normas de O.M.I. en lo atinente a la titulación de la gente de mar o lo relacionado con el registro de las embarcaciones.

---

<sup>56</sup> Las cuotas de pesca no se correspondían con los valores máximos obtenidos científicamente y hoy las posibilidades de captura están afectadas por sobrepesca.

<sup>57</sup> Los acuerdos internacionales otorgando facilidades a nuestros caladeros en muchos de los casos atendían intereses de política internacional sin relacionarse con la realidad de la captura posible.

<sup>58</sup> Las violaciones al derecho del mar fueron muchas veces aceptadas por razones momentáneas de política internacional, afectando el control real y permitiendo la depredación.

La Armada, la Prefectura Naval, Relaciones Exteriores, la Aduana, el INIDEP, la Secretaría de Pesca, con el nombre del momento, los distintos jueces que aplican legislación vigente, pero a veces superada por la realidad; todos ellos 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. El no tenerla nos hace correr el riesgo 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>59</sup>. Podríamos decir que esas preguntas integran el campo de las grandes decisiones, pero tampoco podemos despreciar los detalles funcionales como los procedimientos aduaneros o de control de seguridad, pues éstos son suficientes para sacar de mercado, o sea para excluir como alternativa de empleo a tal o cual puerto<sup>60</sup>.

<sup>59</sup> El tratamiento dado al proyecto del nuevo canal a Buenos Aires, marca el máximo de descoordinación con el Uruguay.

<sup>60</sup> Valga como ejemplo el puerto de Buenos Aires a fines de la década de los 90, cuando por cambio de normas de trámite aduanero para la mercadería en tránsito al extranjero, motivó que todo el transbordo de contenedores en tránsito pasase al puerto de Montevideo.



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 desde un adecuado nivel del gobierno.

Uno de los principales desafíos del gobierno será sin duda el fijar una política estratégica para el desarrollo portuario nacional, que englobe a todos los aspectos que hacen a la compleja interfase que constituye un puerto, atendiendo 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 por el costo de sus servicios.

Puedo agregar el ejemplo del mentado puente Buenos Aires-Colonia, al principio del Siglo XXI, para el cual la decisión de construirlo se tomó en base a 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 faltando 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 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 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 en ese

momento dejado de lado, pero en 2015 se firmó un acuerdo con una empresa china que se encargaría de la construcción del mismo proyecto<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> 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.