



Artículos

Comentarios sobre el “punto axial del Comahue” a la luz de las relaciones de defensa recientes entre Argentina y Estados Unidos (2019-2021)

Maximiliano Barreto¹

Introducción

El triunfo electoral del Frente de Todos (FdT) encabezado por Alberto Fernández en el ballottage argentino de noviembre de 2019 inauguró el último año de relacionamiento con Estados Unidos (EEUU) bajo la administración de Donald Trump. Claramente, el estallido de la pandemia de COVID-19 a inicios de 2020 absorbió los esfuerzos estatales y, la transición de Trump por Joe Biden a fin de dicho año, contribuyó a aumentar el escenario de incertidumbre que se presentaba. Por ejemplo, desde el punto de vista de la administración republicana se acarreaban demoras en la publicación de numerosos documentos que las agencias estadounidenses dan a conocer cerca del fin del año fiscal y que permiten atender a la lectura que EEUU realiza sobre el relacionamiento. Es por ello que en el aporte del Departamento de América del Norte al Anuario 2020² mencionábamos que la relación bilateral, durante gran parte de dicho año, se entendía en el marco del entorno estratégico heredado y configurado durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) por dos motivos: por defecto, en tanto variable del sistema internacional ajena al

¹ Docente en la Universidad Nacional de Rosario y en la Pontificia Universidad Católica Argentina. Integrante del Departamento de América del Norte (IRI-UNLP). Director de Perspectivas Revista de Ciencias Sociales. Correo electrónico: barretomaxi@hotmail.com

² Véase: Barreto, Maximiliano (2020) “Las relaciones entre Argentina y Estados Unidos en materia de seguridad y defensa durante los primeros meses de Alberto Fernández. Continuidades y matices ante un entorno estratégico heredado”, Anuario en Relaciones Internacionales, IRI, UNLP. Disponible en: <https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2020/09/a2020americaNorteArtBarreto.pdf>

control de los Estados, y por el aporte que el gobierno de Macri realizó a la edificación de éste (Barreto, 2020a:3).

Los primeros días del mes de noviembre de 2020, cuando todo indicaba que Biden sería confirmado ganador de las elecciones estadounidenses, el Departamento de Estado publicó la *Integrated Country Strategy*³ (ICS) correspondiente a Argentina con reformulaciones respecto a la última versión disponible del año 2018. Aunque la estrategia se difundió efectivamente en la administración Trump –en sus últimos días–, a diferencia de la anterior, informó el cambio de gobierno y orientación política en Argentina (Fernández por Macri). En este sentido, ante la ausencia de otros planes estratégicos, la ICS es un documento con vigencia hoy en día dado que, aunque el estilo de Biden es diferente al de Trump, la lectura sobre la orientación argentina es, probablemente, muy similar a la que haría la nueva administración demócrata.

Tres elementos sintetizan la apreciación del Departamento de Estado. Por un lado, a) se reconoce el giro que representa el FdT respecto de la anterior alianza gobernante, lo cual se refleja en un distanciamiento relativo de la Casa Rosada respecto de la Casa Blanca⁴. En segundo lugar, b) se destaca que Argentina por “su peso económico y diplomático en América Latina” constituye un socio prioritario para EEUU en un contexto donde el continente sufre y sufrirá las consecuencias de la pandemia: “[E]l hemisferio occidental es más seguro y próspero cuando Argentina es un país constructivo”. Por último, potenciando dicha prioridad y explicitando un elemento no observable en la ICS anterior, c) se subraya la presencia de terceros actores descriptos como “actores antidemocráticos”, los cuales podrían ejercer influencia sobre Argentina dada su inestabilidad político-económica. La referencia es principalmente dirigida a China, un actor que a lo largo del documento se lo menciona como un serio competidor de EEUU en diversas dimensiones.

La presente nota toma dichos elementos como encuadre del relacionamiento bilateral y, en específico, transversales a las relaciones del ámbito de la defensa. En esta oportunidad, el foco se pondrá en lo que aquí denominamos el punto axial del Comahue, espacio que hace una década comenzó a configurarse como un punto axial para el sistema de defensa argentino debido a la presencia de un conjunto de factores y elementos que, articulados, le otorgan un valor geopolítico al mismo. A la formación geológica de *shale* conocida como Vaca Muerta se añadieron la Estación del Espacio Lejano China y, a tan solo 200 km, el proyecto de Centro de Operación y Coordinación ante Emergencias de EEUU. A continuación, empleando el esquema conceptual de los llamados “puntos axiales” (Barreto, 2020b), identificaremos los ítems que configuran al Comahue como un espacio de nodal importancia para el sistema de defensa argentino, atendiendo principalmente a referentes empíricos provenientes de las relaciones bilaterales recientes entre Argentina y EEUU. Por supuesto, los factores que argumentan la axialidad de esta zona no se agotan en dicho lazo bilateral y, por ejemplo, podríamos sumar otros relacionados con la presencia de la estación europea del Espacio Profundo en Malargüe, Mendoza o consideraciones

³ Véase: Departamento de Estado (2020), “Integrated Country Strategy: Argentina”, Gobierno de los Estados Unidos. Disponible en: https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/11/ICS_WHA_Argentina_Public-Release.pdf

⁴ Por ejemplo, se reconoce que el enfoque de Argentina diverge de aquel de EEUU en cuestiones regionales clave como poner fin al gobierno de Maduro en Venezuela. Aunque se difiere en las tácticas, se desean los mismos resultados (Departamento de Estado, 2020).

provenientes de la presencia china. La justificación del recorte está dada porque esta nota se inscribe en la producción del Departamento de América del Norte del Instituto de Relaciones Internacionales, siendo el vínculo argentino-estadounidense uno de los relacionamientos que se monitorea en este marco.

El Comahue como punto axial del sistema de defensa argentino

Aunque los puntos axiales de un sistema de defensa presentan naturalezas diversas, constituyen un conjunto o entramado de activos estratégicos que, en un contexto determinado, presentan nodal importancia para el país. La mayor parte de esos activos estratégicos son elementos (materiales e inmateriales) identificables dentro de las fronteras estatales, sin que ello impida la existencia de elementos fuera de tales fronteras y que, igualmente, integren un punto axial para el sistema de defensa. A modo de operacionalizar un activo estratégico, recurrimos a la categoría de “factor geopolítico” –proveniente de la Geopolítica– que designa determinadas condiciones o circunstancias. Dichos factores geopolíticos encuentran una clásica categorización en a) estables (un río, una política de Estado, el clima, etc.) y b) variables (una instalación, una población, el aprovechamiento de un recurso natural). En este sentido, una represa es un activo estratégico conformado por la articulación de factores geopolíticos estables (el río, el clima, etc.) y variables (la instalación, su burocracia administrativa, etc.). Claramente, el carácter “estratégico” o geopolítico en sentido estricto no es intrínseco a la represa, sino que es fruto de diversos procesos de apreciación e influjo geopolítico que, respecto del activo, tienen lugar en las instancias decisionales⁵.

Volviendo a lo mencionado al inicio del párrafo anterior, un punto axial se conforma por la articulación de varios activos estratégicos. Siguiendo con el ejemplo, una represa por sí misma no es un punto axial, sino que es parte de un punto axial junto a otros activos estratégicos. El punto axial se visualiza como un esquema con un mayor nivel de importancia geopolítica que un activo estratégico aislado. El sistema de interconexión de alta tensión nacional configura un punto axial donde la represa en cuestión es uno de tantos activos estratégicos que lo integran.

Este esquema, en conexión con la literatura argentina de la defensa, se inscribe dentro de la línea de estudios que se pregunta por los fundamentos de la defensa nacional, esto es, por “las condiciones políticas que incentivan, o no, el interés de los políticos y la sociedad en la defensa nacional” (Battaglino, 2015 citado por Magnani, 2021:108). Como hemos visto, el esquema conceptual de los puntos axiales permite operacionalizar y articular los llamados activos estratégicos que todo país considera indispensable defender (Magnani, 2021:116) sean recursos naturales, ciudades, instalaciones, pasos estratégicos, etc.

Ahora bien, ¿por qué pensar un punto axial en la zona del Comahue de nuestro país? ¿Y qué relación tiene con las vinculaciones de defensa recientes entre Argentina y EEUU?

⁵ Para conocer mayores detalles del “proceso de geopolitización” de los factores y las definiciones de influjo y apreciación geopolítica véase Barreto, Maximiliano (2020b), “El sistema de defensa argentino. Aportes de la Geopolítica y las Relaciones Internacionales para su conceptualización”, en Magnani, Ezequiel y Barreto Maximiliano (eds.), Puntos axiales del sistema de defensa argentino. Los desafíos de pensar la defensa a partir del interés nacional, Rosario: Universidad Nacional de Rosario, pp. 21-34. Disponible en: <https://rehip.unr.edu.ar/handle/2133/19910>

La zona del Comahue, específicamente la provincia de Neuquén, desde hace una década viene edificándose como un punto axial del sistema de defensa. Por un lado, dada la presencia de factores geopolíticos estables representados por la formación geológica de *shale* conocida como “Vaca Muerta” y los potenciales factores geopolíticos variables (a gran escala): el futuro aprovechamiento que, de confirmarse, representarían los energéticos de la cuenca Neuquina. Pero, por otro lado, esta zona ascendió en su carácter estratégico dada la presencia de dos factores geopolíticos variables: la Estación del Espacio Lejano (EEL) que China estableció allí en el año 2015 y, más recientemente, el proyecto de instalación en 2018 del Centro de Operación y Coordinación ante Emergencias (COCE) financiado por EEUU y a tan solo 200 km de la EEL.

Esta articulación de factores geopolíticos expone que la trama de un punto axial implica una lectura amplia de la defensa, esto es, no restringida únicamente a la dimensión castrense. La Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) publicada por Argentina recientemente es clara al respecto pues vincula los recursos naturales con el ámbito de la defensa:

“la protección de los recursos naturales, contenidos en la definición más comprehensiva de recursos estratégicos, constituye un aspecto medular en la formulación de la actitud estratégica defensiva de la República Argentina (...)” “asegurar la disponibilidad de recursos naturales renovables y no renovables localizados en el territorio nacional es una forma tangible de materializar los intereses vitales de la Nación” (Boletín Oficial, 2021).

El extracto anterior puede leerse, además, en clave del influjo geopolítico⁶ que los recursos naturales producen ante las instancias decisionales (V.G. el recurso natural es vital para el interés nacional), lo cual conduce a siguiente apreciación geopolítica⁷:

“[D]eben planificarse las capacidades y doctrinas acordes para proteger los espacios y recursos estratégicos ante la potencialidad de un ataque militar estatal externo, sobre todo aquellos que revisten una importancia fundamental para el desarrollo socioeconómico y el sustento de la población, la producción agrícola e industrial, el transporte a través del territorio nacional y la generación de energía” (Boletín Oficial, 2021).

Dado lo dicho y considerando los espacios y recursos estratégicos mencionados en la DPDN, el Comahue es identificable como un punto axial:

“(...) en esta categoría deben considerarse: las cuencas hidrocarburíferas; las áreas fértiles cultivables que conforman el núcleo del circuito productivo agropecuario; las cuencas hidrográficas de superficie (ríos, lagos, lagunas, esteros y campos de hielo) y aguas subterráneas; las áreas de producción minera y la biodiversidad protegida por su interés científico y tecnológico” (Boletín Oficial, 2021).

Completando el listado de influjos geopolíticos intervinientes, pueden considerarse los siguientes: a) el COCE forma parte de un programa de Asistencia Humanitaria y Respuesta de Desastres del Departamento de Defensa, donado por el *US. Southern Command*. El formidable

⁶ Efectos que los factores geopolíticos producen sobre los entes decisionales: interés, desinterés, alta consideración, baja consideración, etc.

⁷ Valoraciones y decisiones que se toman en función de los influjos geopolíticos.

presupuesto militar de EEUU (38% del gasto mundial) no solo financia el funcionamiento cotidiano de sus Fuerzas Armadas, la adquisición de material bélico y operaciones militares, sino también el despliegue global de su instrumento militar en más de 700 bases y centros logísticos de ultramar, así como grandes proyectos de investigación y desarrollo (I+D) que han contribuido a ampliar la frontera tecnológica en el campo estratégico-militar (Boletín Oficial, 2021). Por otro lado, b) aunque durante la gestión de Macri se sumó un anexo a los acuerdos de la EEL indicando su uso no militar, la Agencia Estatal China de Lanzamiento, Seguimiento y Control General de Satélites (CLTC) que gestiona la estación depende de Ejército Popular chino y ello configura en dicho territorio una situación de tensión geopolítica pues ambos activos estratégicos extranjeros están próximos y sobre los recursos energéticos de Vaca Muerta. Tal como expresa Tokatlian (2018): “para las grandes potencias, declinantes y emergentes por igual, los intereses de las empresas en los hidrocarburos son, también, intereses gubernamentales y los intereses gubernamentales incluyen intereses militares. Paralelamente, se sabe que la existencia de grandes riquezas naturales en países de la periferia puede alentar conflictos, generar despilfarro y estimular la volatilidad, entre otros”. Esta lectura gira en torno a un tercer influjo que reconoce que c) los documentos estratégicos de máximo nivel de las principales potencias del mundo vuelven a ubicar en el centro del escenario a las tensiones y conflictos interestatales. Esto corre a las amenazas no estatales (en primer lugar, el terrorismo) del centro de la planificación estratégica, configurando una agenda en la que la competencia entre Estados vuelve a constituir la principal preocupación para la seguridad internacional (Boletín Oficial, 2021). Al respecto de China, la brecha de gastos en defensa con EEUU se redujo sensiblemente, representando el 14% del gasto militar mundial. En este escenario, no es menor que la gran inversión estatal en I+D en las últimas décadas ha implicado que las capacidades técnicas de su equipamiento se encuentren actualmente en condiciones de competir con las producidas por las potencias militares occidentales. Esta última consideración, sin dudas, tiene lugar en el Comahue.

Lo expresado hasta aquí pone de relieve la naturaleza interméstica de todo punto axial, a pesar de conformarse mayoritariamente por elementos fronteras adentro del país en cuestión. En este sentido, la configuración del punto axial es más definida al sumar ítems provenientes del exterior. Revisando la ICS, se visualiza que los recursos energéticos argentinos -presentes en el Comahue- se revelan a los ojos de la Casa Blanca como un pivote para potenciar los vínculos y, a la par, atender a los objetivos estratégicos de EEUU. Sobre la lectura de que Argentina posee “impresionantes” recursos naturales –en energía, minería y agricultura– no avanzar en el establecimiento de relaciones de cooperación dejaría libre el camino a los intensos esfuerzos del gobierno de China. Argentina cuenta con recursos energéticos de clase mundial, incluidos la eólica, la solar y una de las cuencas de gas y petróleo de esquisto más grandes del mundo (punto axial del Comahue⁸) (Departamento de Estado, 2020). La idea de los recursos energéticos como un pivote toma forma en función de que “la mayoría de estos recursos se encuentran en las primeras etapas de desarrollo, lo que significa grandes oportunidades potenciales para la inversión estadounidense (...)”.

“(…) La economía argentina y su relación económica con los Estados Unidos tiene el potencial de expandirse dramáticamente al capitalizar de manera sostenible el potencial de

⁸ La aclaración entre paréntesis es propia.

estos recursos naturales. Las empresas estadounidenses son líderes mundiales en la producción de gas y petróleo no convencional y están en una ubicación única para capitalizar el desarrollo de la formación de esquisto Vaca Muerta en Argentina” (Departamento de Estado, 2020).

En una escala más alta, la DPDN observa que Argentina debe evaluar detenidamente el desenvolvimiento de las tensiones en torno de rutas comerciales y recursos estratégicos toda vez que las condiciones de explotación que se fijen pueden afectar su seguridad y la viabilidad de sus proyectos de desarrollo económico-social (Boletín Oficial, 2021). Aunque esta apreciación forma parte de la apreciación estratégica del escenario global, sub ítem tablero económico-comercial, nada impide que la definición de las rutas comerciales no pueda incluir un paso por el territorio argentino y que las condiciones de explotación puedan impactar en los reservorios argentinos. De hecho, párrafo seguido se indica que: “[R]esulta fundamental que la Argentina pondere adecuadamente la situación de grandes espacios territoriales efectiva o potencialmente provechosos en materia de recursos naturales (...)”.

“Los referidos cambios económicos han revitalizado la puja por los recursos naturales estratégicos y por el control de las rutas de comercio que transportan dichos recursos desde sus zonas de extracción hacia las de producción y consumo. La demanda mundial de agua dulce, petróleo, gas, minerales y alimentos, entre otros bienes escasos, se vislumbra como potencial fuente de conflictos entre Estados. Asimismo, es crucial desarrollar una clara perspectiva sobre el valor estratégico de los recursos minerales del país”.

Sin dudas, estas apreciaciones suman al Comahue importancia geopolítica.

Por último, cerramos este breve repaso de ítems que configuran el punto axial del Comahue destacando que, aunque un punto axial exhibe una lógica de funcionamiento diferenciada, no es autónomo del sistema de defensa en su conjunto, por lo cual, las interconexiones con otros puntos aportan al entendimiento de los puntos axiales particulares. En esta dirección, la visita al país del almirante Craig Faller, jefe del Comando Sur, en abril de 2021, sin dudas, estuvo motorizada por las crecientes relaciones de China con la región. Aunque el viaje de Faller incluyó la entrega de equipamiento sanitario donado en el marco de la pandemia, el *leitmotiv* fue confirmar o descartar el rumor que avecinaba la posibilidad del emplazamiento de una base militar de la Armada Argentina en Ushuaia –de alto valor estratégico por ser puerta de acceso a la Antártida y próxima al Paso de Drake– con financiación de China. Justamente, este rumor es importante no solo por la valoración geopolítica específica de Ushuaia, sino porque China sumaría otra presencia a la existente en el Comahue. Además, no hay que perder de vista que en pocos meses China establecerá, en un área sensible como es el avistaje espacial, un nuevo observatorio lunar en el Departamento Calingasta en la provincia de San Juan, y ello se suma a otros proyectos estratégicos donde Pekín está dando serios pasos.

A modo de cierre

A lo largo de esta nota se expusieron un conjunto de referentes empíricos que permiten construir lo que, conceptualmente, denominamos como el punto axial del Comahue. El insumo fundamental para esta arquitectura ha sido aportado por datos de las recientes relaciones bilaterales entre Argentina y EEUU adscriptas al plano de la defensa, dado el seguimiento realizado en el Departamento de América del Norte.

En este sentido, pasamos revista al entorno general en que se desenvuelve la relación bilateral –referenciando al Anuario 2020– y que permea las vinculaciones del ámbito de la defensa siendo, por supuesto, el encuadre del punto axial del Comahue. A esta tarea, le siguió la identificación de los diversos factores geopolíticos estables y variables involucrados, así como la enumeración de los influjos que se generan sobre quienes toman las decisiones y la apreciación política que, en función de aquellos, se producen en tales decisores. Si bien los puntos axiales son ubicables predominantemente en el plano doméstico, su definición completa se obtiene al ponderar elementos externos. Es por ello que se recuperó la lectura que EEUU realiza en la ICS sobre los factores geopolíticos del Comahue así como la lectura que Argentina realiza sobre el escenario internacional, la competencia EEUU-China, entre otras cuestiones, en la DPDN. Finalmente, la conexión del punto axial con otros puntos axiales cerró esta nota.

Claramente, esta nota breve no agota los argumentos conceptuales y empíricos para pensar al Comahue como una zona nodal para el sistema de defensa nacional. Es simplemente un primer paso en torno a una cuestión que, sin dudas, irá adquiriendo mayor jerarquía y que, por ello, requiere de nuestras reflexiones por más modestas que sean.

Referencias bibliográficas

- Barreto, Maximiliano (2020a), “Las relaciones entre Argentina y Estados Unidos en materia de seguridad y defensa durante los primeros meses de Alberto Fernández. Continuidades y matices ante un entorno estratégico heredado”, Anuario en Relaciones Internacionales, IRI, UNLP. Disponible en: <https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2020/09/a2020americaNorteArtBarreto.pdf>
- (2020b), “El sistema de defensa argentino. Aportes de la Geopolítica y las Relaciones Internacionales para su conceptualización”, en Magnani, Ezequiel y Barreto Maximiliano (eds.), Puntos axiales del sistema de defensa argentino. Los desafíos de pensar la defensa a partir del interés nacional, Rosario: Universidad Nacional de Rosario, pp. 21-34. Disponible en: <https://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/19910>
- Magnani, Ezequiel (2021), “La Dimensión Estratégica de la Política de Defensa: apuntes para su conceptualización desde el caso argentino”, Revista SAAP, vol. 15, n°1. Mayo, pp, 103-129. Disponible en: <https://revista.saap.org.ar/contenido/revista-v15-n1/rsaap.15.1.A4.pdf>
- Tokatlian, Juan Gabriel (2018) “La defensa nacional y la geopolítica de Neuquén”, Página12, 10 de agosto. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/134248-la-defensa-nacional-y-la-geopolitica-de-neuquen>

Documentos

- Boletín Oficial (2021), “Directiva de Política de Defensa Nacional”, República Argentina. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/246990/20210719>
- Departamento de Estado (2020), “Integrated Country Strategy: Argentina”, Gobierno de los Estados Unidos. Disponible en: https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/11/ICS_WHA_Argentina_Public-Release.pdf