

Marinos y diplomáticos antes un desafío impensado. La movilización de saberes profesionales y la coordinación interministerial en la resolución del conflicto por la retención de la Fragata Libertad en Ghana.

Federico Lorenc Valcarce y Facundo Solanas.

Cita:

Federico Lorenc Valcarce y Facundo Solanas (2019). *Marinos y diplomáticos antes un desafío impensado. La movilización de saberes profesionales y la coordinación interministerial en la resolución del conflicto por la retención de la Fragata Libertad en Ghana. XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-023/86>

XIII Jornadas de Sociología de la UBA: “Las cuestiones de la Sociología y la Sociología en cuestión”, del 26 al 30 de Agosto, Buenos Aires

Eje 2: Economía, Trabajo

MESA 22: ¿Profesionalizaciones problemáticas o borramiento de los campos profesionales?

Marinos y diplomáticos antes un desafío impensado. La movilización de saberes profesionales y la coordinación interministerial en la resolución del conflicto por la retención de la Fragata Libertad en Ghana

Federico Lorenc Valcarce (UNMDP-UBA-CONICET) federico.lorenc@gmail.com

Facundo Solanas (IIGG/UBA/CONICET-UNMDP) fsolanas@yahoo.com

Resumen:

En el mes de octubre de 2012, y por espacio de tres meses, la Fragata Libertad – buque insignia de la Armada Argentina y escenario del viaje de fin de estudios de los cadetes de la Escuela Naval – fue retenido en el puerto de Tema (Ghana), por disposición judicial y ante el pedido de un “fondo buitre” en litigio con la Argentina por el reconocimiento de bonos de deuda pública. Este caso particular afectó directamente a personal y equipamiento de la Marina, generando problemas de gestión administrativa para dicha fuerza, pero implicando también un desafío político para la cartera de Defensa. Asimismo, la resolución del conflicto implicó la movilización de las capacidades jurídicas y diplomáticas de la Cancillería, requiriendo el esfuerzo conjunto de ambas carteras y la coordinación de las más altas esferas de la política. A partir de un estudio morfológico de este caso particular, que movilizó al conjunto de los actores políticos y llamó la atención de la prensa nacional durante varios meses, nos preguntamos acerca de (1) los modos de resolución de conflictos en la administración pública nacional, y (2) el papel que los saberes profesionales y burocráticos desempeñan en dicho proceso. Para ello nos apoyamos en distintas fuentes documentales y periodísticas, así como en un conjunto de entrevistas realizadas con informantes claves.

Palabras clave: MARINOS, DIPLOMÁTICOS, SABERES PROFESIONALES, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, FRAGATA LIBERTAD

Marinos y diplomáticos antes un desafío impensado. La movilización de saberes profesionales y la coordinación interministerial en la resolución del conflicto por la retención de la Fragata Libertad en Ghana

Federico Lorenc Valcarce (UNMDP-CONICET) federico.lorenc@gmail.com

Facundo Solanas (IIGG/UBA/CONICET-UNMDP) fsolanas@yahoo.com

La política exterior y la política de defensa constituyen dos funciones tradicionales del Estado que suelen ser aseguradas por dos burocracias profesionales: el cuerpo diplomático y el cuerpo militar. Existen diversas áreas donde ambas convergen y los responsables políticos de ambos ministerios se encuentran obligados a interactuar y combinar acciones para resolver conflictos o destrabar cuestiones operativas. El caso que nos proponemos analizar, si bien refleja estas circunstancias, tiene sus orígenes en otro ministerio: el de Economía y las negociaciones previamente realizadas con los distintos tenedores de bonos de la deuda externa argentina. Si bien nos referiremos brevemente a ella, no es nuestra intención –por lo menos en este trabajo– analizar sus dudosos orígenes y derivaciones de esos bonos de deuda. A fines ilustrativos su referencia nos permitirá contextualizar el desarrollo de la crisis política que tuvo lugar a raíz del pedido de embargo de la Fragata Libertad, buque escuela de la Armada Argentina, realizado por un “fondo buitres” en litigio con la República Argentina ante la justicia ghanesa, ni bien el buque atracara en el puerto de Tema en Ghana el 1° de octubre de 2012.

En este trabajo, nos concentramos exclusivamente en la forma en que actuaron las burocracias profesionales y los responsables políticos de los ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa para resolver la crisis política generada, a raíz de que justicia nacional ghanesa hace lugar al reclamo del fondo buitres. Este estudio de caso, pretende mostrar de qué forma la “clase política” recurre a los saberes expertos profesionales, contrariamente a lo que suele ser postulado por la mayor parte de nuestros “servidores de Estado”. El análisis se apoya sobre la idea de que los saberes, recetas y modos de actuar propios de las burocracias especializadas estructuran los problemas que aborda la gestión pública. Y que incluso acontecimientos imprevistos son rutinizados a través de un proceso de normatización burocrática, lo que sucede en interacción con los decisores políticos oficiales. De este modo, se concibe la política pública desde una mirada que da importancia a los actores que personifican al Estado, y que con su acción le dan carne y sentido (Bohoslavsky y Soprano, 2010).

Las burocracias estatales son portadoras de saberes técnicos, profesionales o experticias especializadas. Por ello, *estructuran la manera en que se piensan los problemas, las recetas que se*

consideran adecuadas para abordarlos y los modos de hacer las cosas que se juzgan apropiados para realizar las misiones. Es decir, que las burocracias estatales no solamente participan de la implementación de las políticas sino que también contribuyen a la elaboración de imágenes, modelos y procedimientos de actuación que se consideran apropiados en un ámbito específico. Esto supone un conocimiento que no se reduce al manejo de procedimientos, protocolos y gestión de expedientes, sino también la capacidad de producir teorías sobre el funcionamiento de ciertas parcelas del mundo social y los modos de intervenir en ellas. Esta idea aparece, por ejemplo, en el modelo del proceso organizacional formulado por Allison (1971).

Además de poseer el conocimiento y la información, los burócratas manejan las rutinas y las técnicas, y definiendo lo que es viable pueden moldear las políticas mismas. También permanecen más tiempo que los políticos en sus posiciones, y procuran desde allí conservar las políticas vigentes o imponer sus prioridades de cara a las políticas futuras. Finalmente, pueden conducir organizaciones complejas y ocupan puestos claves en la implementación de las políticas (Guy Peters, 1999: 342-359). Esto último les da una centralidad posicional, y una relativa discrecionalidad, a la hora de desplegar su acción.

Nuestro trabajo se propone analizar la contribución de las burocracias profesionales en la solución de problemas políticos. Para ello, abordamos el caso de la retención de la Fragata Libertad, y analizamos el papel que cupo a los altos mandos militares y a los expertos jurídicos de la Cancillería en la producción y en la resolución de la crisis. En primer lugar, partimos de las características contextuales que dan lugar al desarrollo del conflicto. En segundo lugar, abordamos la crisis y tensiones que se producen a raíz de la intervención de la justicia ghanesa. En tercer lugar, analizamos las estrategias jurídicas desplegadas por la Cancillería argentina y las trayectorias de sus principales protagonistas, para concluir con unas reflexiones. Finalmente, nos ocupamos del despliegue de la controversia en el plano político tanto doméstico como internacional.

1. Los orígenes económicos del conflicto

La naturaleza del conflicto en torno a la Fragata Libertad se remonta a la oscura historia detrás del endeudamiento externo argentino sobre el cual existe una importante literatura académica, jurídica y numerosos fraudes y estafas probadas hacia el Estado nacional (Schwarzer, 1988 y 1990, Olmos, 1989 y 2009, Lozano, 2019, Fallo Ballesteros sobre la causa Olmos, 2000), pero el capítulo histórico que precede al intento de embargo del buque es más reciente. Sus antecedentes pueden situarse a partir del año 2001, cuando producto de la combinada intencionalidad de beneficiar a algunos actores económicos y la irresponsabilidad del gobierno argentino y del Fondo Monetario Internacional (FMI),

se produce un fuerte endeudamiento externo para consolidar un supuesto “blindaje financiero” que, como demuestran diversos trabajos, entre los mencionados precedentemente, se utilizó para acelerar la fuga de capitales. A raíz de ese episodio y de la crisis política, económica, financiera y social que se produce, los primeros vencimientos de deuda entran en “default”. Ya con un nuevo gobierno de transición, a mediados de diciembre de 2002, el presidente Eduardo Duhalde anuncia que sólo pagará intereses de la deuda externa, sin utilizar reservas del Banco Central.

Bajo la presidencia de Néstor Kirchner en septiembre de 2003, se firma con el FMI un acuerdo *Stand By* a tres años y su ministro de Economía, Roberto Lavagna, propone una reestructuración de la deuda, que incluye una quita del 75 por ciento, que es rechazada por los acreedores. Luego de distintas negociaciones, en junio de 2004, el Gobierno anuncia la “propuesta de Buenos Aires” para reestructurar los pagos de esa deuda que reduce la quita del 75% a promedios entre el 63% y el 45%, sin contar los intereses que finalmente serían reconocidos. En enero de 2005 se realiza el lanzamiento de la operación de canje de la deuda en default. Con ese primer canje de deuda Argentina renegocia unos 81.800 millones de dólares y logra una adhesión del 76,15 por ciento. El resto mantiene sus reclamos. A principios de enero de 2006, Argentina cancela su deuda con el FMI y a fin de liberarse de la tutela de este organismo concreta un pago anticipado de 9.530 millones de dólares, un pasivo contraído entre enero y septiembre de 2001, con vencimientos programados hasta el 2009.

El 31 de enero de 2007, Argentina y España firman un acuerdo de reestructuración de la deuda, asociada al préstamo que España realizó en marzo de 2001, durante la XVI Cumbre Iberoamericana. En octubre de 2009, Amado Boudou, por entonces Ministro de Economía, anuncia la reapertura del canje de 20 mil millones de dólares de deuda para los *holdouts* que no habían aceptado las condiciones de 2005. Se crea el “Fondo del Bicentenario para el Desendeudamiento” a través de un decreto de necesidad y urgencia del 14 de diciembre de 2009, que dispone el uso de 6.569 millones de dólares del Banco Central de la República Argentina para el pago de la deuda en el año 2010. En abril de 2010, se lanza de forma oficial el nuevo canje de deuda, con una quita promedio del 66,3% para inversores institucionales, y del 50% para los restantes. La oferta final indicaba que Argentina terminaría pagando 10.500 millones de dólares por los 20.000 millones de dólares impagos. En junio de 2010, la Presidente anuncia el fin del segundo canje de deuda, con una aceptación del 66% de los tenedores de bonos defaulteados. Es decir, que a partir de esas dos reestructuraciones de deudas, se lograba “normalizar” la situación de 92,4 por ciento de la deuda en default.

Aquí es donde hace su aparición “el accionar de un grupo de inversores carroñeros que compraron bonos argentinos a precio de remate con la pretensión de cobrar el ciento por ciento de sus acreencias. Para eso, los fondos buitres como Elliott Management Corporation [EMC] encabezado por el magnate

Paul [Elliott] Singer comenzaron a litigar contra el país en los tribunales de Nueva York y a desplegar todo su poder de lobby” (Pagina/12, 26/12/2017). Fue el juez Thomas Griesa, que desde el año 2000 contaba con la antigüedad necesaria para decidir en qué causas intervenir, quien se hizo cargo del reclamo de los *holdouts* y ratificó que Argentina debía pagar el 100% de la deuda con los bonistas que no ingresaron a los canjes de deuda. En octubre de 2012, la Corte de Apelaciones de Nueva York emitió un dictamen en el cual se considera que Argentina cometió una discriminación con los fondos buitres y los demás bonistas que decidieron no participar de los canjes de deuda en los años 2005 y 2010. El grupo inversor NML Capital Limited, subsidiaria de EMC, con sede en el paraíso fiscal de Islas Caimán reclamaba unos 370 millones de dólares, correspondiente a una parte de esos bonos que no entraron a los sucesivos canjes, por lo que procedió a solicitar el embargo de la Fragata Libertad.

2. El viaje de la Fragata

La Fragata Libertad es el buque insignia de la Armada Argentina, y en ella realizan su viaje de fin de cursos los cadetes de la Escuela Naval Militar. Su tripulación está integrada por 200 hombres más 150 cadetes¹. El 2 de junio de 2012 zarpó de Buenos Aires con 325 marinos a bordo para hacer su viaje anual de instrucción y recaló en puertos de Brasil, Surinam, Guyana, Venezuela, Portugal, España, Marruecos y Senegal antes de llegar a Ghana. El 1° de octubre llegó al puerto de Tema y fue recibida en las condiciones de reciprocidad, en cumplimiento del ceremonial naval propio del encuentro de buques pertenecientes a dos Estados. Al día siguiente, la justicia de ese país trabó un embargo, por una demanda de los mencionados fondos buitres, y fijó una fianza de US\$ 20 millones, para liberar la Fragata. La Argentina desconoció el reclamo y se negó a pagar la caución requerida por el tribunal a instancia del querellante, momento a partir del cual se desataría una crisis política y diplomática de importantes dimensiones. Como lo explica el ex comandante del rompehielos ARA Almirante Irizar, Guillermo Tarapow:

Es inexplicable lo que ha sucedido porque la Fragata Libertad es un buque de la Armada Argentina, es buque auxiliar pero es un buque de guerra, que ingresó en el puerto de Tema, en Ghana, habiendo recibido oportunamente una invitación de la República de Ghana, para que nosotros visitáramos ese puerto, y es parte de todo un ceremonial, que exige que el Estado argentino al arribar efectúe 21 salvas, rindiéndole honores a la República de Ghana, y la República de Ghana demostrando su igual a la Argentina, también rindió 21 salvas al pabellón argentino. O sea que hay una reciprocidad” (Sylvestre, 13/11/2012).

¹ Para datos específicos sobre el buque véase: <http://www.ara.mil.ar/pag.asp?idItem=299>

¿Cómo se llegó a esta situación? ¿Qué responsabilidades cupo a los distintos organismos estatales implicados en la planificación y la puesta en práctica del viaje de la Fragata Libertad? ¿Cómo afloraron las decisiones, y las justificaciones, en el curso de la controversia y la resolución del conflicto?

En el viaje de instrucción del buque escuela de la Armada, la propia fuerza tiene la capacidad para planificar y llevar a cabo la operación. Su principal finalidad es concluir la formación de los futuros oficiales de la fuerza, y suele contar con cadetes de otros países sudamericanos. Como señalaba entonces el entonces Secretario General de la Armada, contralmirante Luis María González Day:

La Armada fija inicialmente los puertos propuestos para el itinerario y presenta un resumen ejecutivo al Ministerio de Defensa, que luego pasa a la Cancillería [considerando] la secuencia de navegación, los períodos de puerto y navegación, se estima 3 o 4 días de navegación por cada día de puerto [y se tienen en cuenta también] las invitaciones que haya recibido el Estado argentino a través de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Defensa, o la Armada misma (La Nación, 14 de octubre de 2012).

El plan se elabora en el Estado Mayor de la Armada, y pasa por el filtro de las autoridades políticas del Ministerio de Defensa. El ministro Arturo Puricelli afirmaba entonces: “la planificación del viaje la hizo el Ministerio de Defensa [...] la Cancillería hizo el pedido de permisos, como con todos los puertos” (Canal TN, 20 de octubre de 2012).

Entonces, la Cancillería gestiona los permisos para la circulación y la entrada a puertos, y eventualmente – como en este caso – advierte sobre los problemas que podrían sucederse durante el viaje. En este caso, considerando distintos aspectos de las relaciones exteriores – y no solamente los operacionales o protocolares – los servicios diplomáticos señalaban, en una nota firmada por el secretario de Relaciones Exteriores, embajador Eduardo Zuain, que escribía:

... cabe tener presente la intensa actividad de los ‘hold outs’ (fondos buitres) que intentan acciones judiciales y embargos contra bienes de la República Argentina en distintos países sobre la base de títulos (bonos de la deuda externa) en los que nuestro país ha renunciado a las inmunidades de jurisdicción y de ejecución. A ello se suma el valor simbólico que posee la Fragata Libertad, que aseguraría una amplia repercusión mediática ante algún supuesto de medida cautelar (Página/12, 16 de octubre de 2012).

De este modo, la Armada y el Ministerio de Defensa proponían un itinerario según los criterios enunciados públicamente por sus jefes, mientras el Servicio Exterior y la Cancillería se veían obligados a hacer pública luego la advertencia destinada a los primeros.

Una vez desatado el conflicto en torno a las responsabilidades por la captura del buque por orden de un juez de primera instancia en Ghana, el papel de los distintos actores es puesto en debate. Unos, en este caso los marinos, tratan de quitarse la responsabilidad exclusiva afirmando que la operación fue planificada conjuntamente con la Cancillería. No obstante, los documentos indican una responsabilidad casi exclusiva de los marinos, y allí los responsables políticos de Defensa optan por despegarse de los jefes militares:

Conforme a la documentación que obra en este Ministerio, el cambio de destino se realizó por 'razones operativas', por el entonces Director General de Organización y Doctrina de la Armada, Comodoro de Marina VGM Alfredo Mario Blanco, conforme surge de la nota suscripta por él mismo de fecha 14 de Mayo de 2012 (Clarín, 15 de octubre de 2012; La Nación, 15 de octubre de 2012).

Ante la evidencia documental, y al ser desautorizado el Secretario General por sus propios superiores políticos, el Jefe de la Armada, almirante Carlos Alberto Paz, renuncia. A partir de allí, el papel de esta fuerza en el proceso queda recudida a cuestiones puramente operativas, bajo la responsabilidad del comandante de la Fragata, capitán de navío Pablo Lucio Salonio y su superior directo, (nuevo) comandante de Adiestramiento y Alistamiento, contralmirante Oscar González. Esto incluyó un episodio de tensión extrema en ocasión de un intento de abordaje por parte de la autoridad portuaria de Tema, que fue respondido con maniobras disuativas por los militares argentinos.

Por su parte, la misión diplomática en Nigeria, desplazada temporariamente al país vecino para ocuparse de la crisis de la Fragata, se mantendría en tierra como la principal responsable de las gestiones políticas y judiciales, y recibiendo a las delegaciones ministeriales que se acercaron rápidamente para buscar una solución a la crisis. Estas delegaciones fueron encabezadas por los viceministros de Defensa, Alfredo Forti, y de Relaciones Exteriores y Culto, Eduardo Zuain, mostrando la relevancia que el asunto tenía para los responsables políticos de ambas carteras. Un comunicado conjunto de ambos ministerios señalaban que:

...esta decisión judicial es violatoria de las normas internacionales que consagran las inmunidades de las que goza la Fragata en su condición de buque de guerra de la República Argentina. Con esta medida, que compromete la responsabilidad internacional de Ghana, se agrega a la cuestión judicial una dimensión política que afecta las relaciones bilaterales (Página/12, 12 de octubre de 2012; Perfil, 12 de octubre de 2012).

En todo el proceso, y por detrás de lo que se presenta como la acción de uno y otro ministerio, cada una de las burocracias, y sus responsables políticos, juegan un papel determinado, y variable. Sus acciones quedan plasmadas en notas, informes y expedientes, además de las conversaciones informales y las declaraciones públicas que también las ponen en evidencia. En el caso de la Fragata,

el viaje fue planificado por la Armada con el consentimiento del Ministerio de Defensa, mientras la Cancillería simplemente asesoró dentro de la esfera de su competencia, que no incluye el mando sobre las fuerzas armadas. Una vez desatado el conflicto, la Armada se limitó a las operaciones de funcionamiento del buque y traslado de la tripulación, asumiendo la Cancillería un rol mucho más activo.

A pesar de los reiterados pedidos de la Cancillería argentina a su contraparte de Ghana, para que adoptara las medidas urgentes tendientes a poner fin a la situación y liberar a su buque escuela, el 4 de octubre de 2012 funcionarios del Puerto de Ghana (Ghana Ports & Harbours Authority - GPHA), conjuntamente con un agente marítimo, se presentaron en el buque para tomar posesión de sus documentos, lo cual fue rechazado por el capitán argentino. “Luego de celebrada una audiencia en los estrados judiciales, en que participaron representantes de Argentina y Ghana, así como de los demandantes, y pese a que el representante del Gobierno ghanés no sólo expresó su apoyo total a la posición argentina, sino que reconoció la inmunidad de los bienes del Estado argentino, el 11 de octubre el juez confirmó su decisión de decretar el embargo sobre la fragata” (Casella, 2013: 21).

Dada la situación, el Gobierno argentino inició acciones para solucionar el conflicto en el ámbito internacional, conforme lo dispuesto por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de la que ambos países son signatarios. De este modo, Argentina envió a la ciudad de Accra una delegación de funcionarios de alto nivel, con el fin de lograr una solución consensuada y pacífica al conflicto, pero las negociaciones fueron infructuosas.

La tripulación del buque, compuesta por 325 marinos, se mantuvo a bordo hasta el 24 de octubre, cuando el gobierno argentino en vista de la prolongación del conflicto y puesto que resultaba imposible mantener en condiciones de seguridad a sus tripulantes, dispuso el regreso de 281 marinos. Una dotación de 44 miembros incluido su capitán, Pablo Lucio Salonio, quedaron a cargo de la nave con instrucciones claras de impedir el acceso de personal ajeno a la tripulación al barco.

Cuando la justicia de Ghana autorizó a desplazar el buque, dado que al estar amarrado en el puerto generaba problemas de congestión y perjuicios económicos, se produjo un incidente cuando los marinos argentinos impidieron el acceso de las autoridades del puerto a la embarcación a fin de proceder a desplazarla a otro lugar. El ministro de Defensa argentino en ese entonces, Arturo Puricelli informó que “se impartió la orden de que la tripulación se exhibiera en cubierta, con su armamento regular, a los fines de disuadir cualquier tentativa de abordaje” (La Nación, 10/11/12).

Una vez que las autoridades del puerto cortaron el suministro de agua y electricidad a la Fragata, a fin de preparar su traslado a otro amarradero, la tripulación procedió a levantar la planchada de la nave, cerrando su paso y mostrando sus armas reglamentarias a fin de defender la embarcación. Acto

seguido, “los empleados del puerto ubicaron una grúa para abordar el buque sin una orden judicial”. Ante la escalada, la coordinación interministerial argentina se agiliza, la embajadora argentina en Nigeria, Susana Pataro, se hizo presente a las pocas horas a fin de negociar con las autoridades del puerto, mientras el ministro de defensa hacía lo propio con su par ghanés, Joseph Henry Smith, a quien le solicitó su intervención para detener la maniobra (Ibíd.). A partir de este episodio, el de mayor tensión de todo el conflicto, no volvió a producirse otro de mayores proporciones. Como declararía luego el Capitán del buque, destacando el correcto profesionalismo de sus subordinados, durante la retención de la nave: ““la situación fue muy difícil y apremiante, de enorme incertidumbre’, pero aseguró que la tripulación estuvo ‘a la altura de las circunstancias’” (La Capital, 11/01/2013).

3. Saberes burocráticos y profesionales en acción

Una vez desatado el conflicto, la Cancillería actuó inmediatamente para buscar una solución política, pero tras el fracaso de varias gestiones y con este panorama desalentador, el 14 de noviembre, la diplomacia argentina presentó una demanda denunciando a Ghana ante el Tribunal Internacional de Derecho del Mar (TIDM), con sede en Hamburgo, por violación del Tratado Internacional del Mar. Asimismo, y el 28 de noviembre, el canciller Héctor Timerman se reunió en Nueva York con el titular de la ONU, Ban Ki-moon a fin de lograr apoyos políticos para el reclamo.

Los servicios jurídicos del Ministerio de Relaciones Exteriores, puntualmente el área de la Consejería Legal, especialmente entrenados para entender en asuntos de derecho internacional, en este caso también con un componente de expertise en el derecho del mar, definió la estrategia de recuperación de la Fragata, y la llevó adelante con sus propios representantes tanto ante las autoridades ghanesas como en el Tribunal Internacional del Mar. En estas gestiones, hubo una acción conjunta de los más altos responsables políticos de Defensa y Cancillería, bajo la directa supervisión del equipo presidencial.

Los abogados de la Argentina desplegaron una doble estrategia: por un lado, accionar en la Justicia ghanesa para revertir la decisión del tribunal de primera instancia que había ordenado el secuestro del buque, y al mismo tiempo sentar las bases para accionar judicialmente en el Tribunal del Mar; por otro lado, invocar la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar para poder presentar el caso ante el tribunal internacional con sede en Hamburgo (Alemania).

Esta última estrategia, que habría surgido del ex procurador Osvaldo Guglielmino, y transmitida a la presidenta de la Nación a través de Carlos Zannini, fue puesta en manos de un equipo diplomático de dilatada experiencia, encabezado por la embajadora Susana Ruiz Cerutti.

Dos diplomáticas de carrera, abogadas de la UBA, consagradas con gran compromiso y rigurosidad a la profesión y con una clara pertenencia política -ambas son afiliadas a la Unión Cívica Radical (UCR), partido de oposición en ese entonces, y que han tenido diferentes e importantes responsabilidades políticas-, serán las responsables de diseñar la estrategia jurídica argentina para recuperar el buque sin desembolsar la suma reclamada por la justicia ghanesa: Susana Ruiz Cerruti y Elsa Kelly. Ambas cuentan con una gran experiencia en derecho internacional público y trabajo en el área de la Consejería Legal del Ministerio².

Ruiz Cerruti, además de diplomática y abogada, es egresada de la primera promoción del ISEN, ejerció el cargo de vice-canciller y fue la primera Ministra de Relaciones Exteriores durante un lapso breve hacia el final del gobierno de Raúl Alfonsín. Formó parte del equipo del arbitraje argentino-chileno sobre el Canal de Beagle. Desde la Consejería Legal se ocupó también de los temas de derecho internacional del mar, asistió a las reuniones preparatorias de la conferencia de Naciones Unidas sobre derecho del mar y participó de la negociación bilateral entre Argentina y Chile para resolver el problema del Canal de Beagle después que salió la sentencia del Tribunal. Fue consejera legal, embajadora en Suiza y Canadá y jefa del equipo de la delegación argentina en el arbitraje entre Argentina y Chile por la zona de Laguna del Desierto. Estuvo a cargo de la Representación Especial para el Atlántico Sur, fue Secretaria de Relaciones Exteriores, miembro del Consejo Argentino para el Atlántico Sur, integrante de la Junta Calificadora y volvió a estar al frente de la Consejería Legal cuando se desata el conflicto.

Por su parte, Elsa Kelly había ingresado unos pocos años antes que la primera a la carrera por concurso, pero previamente a la existencia del ISEN, también fue vicescanciller, embajadora en París ante la UNESCO, embajadora en Italia, en el Reino Unido y Austria. Participó de la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, una negociación de 14 años que comenzó en el año '68. Cuando todavía no estaba convocada la Tercera Conferencia de Naciones Unidas, entonces se estaba planteando el tema de la declaración de los fondos marinos y oceánicos más allá de las jurisdicciones nacionales como patrimonio de la Humanidad. Fue Directora General de Asuntos Ambientales Internacionales y entre sus antecedentes políticos fue Diputada de la Nación por la UCR. Ya jubilada fue convocada como sherpa en la Conferencia que se hizo en Washington, en la Cumbre de Seguridad Nuclear que convocó el presidente Obama. En 2011 y por nueve años, fue nombrada jueza del Tribunal Internacional del Derecho del Mar en calidad de experta, convirtiéndose en la primera mujer entre los veintiún miembros que integran el organismo.

² Acompañaron a las diplomáticas otros dos especialistas de la Cancillería: el embajador Horacio Adolfo Basabe, Director de Asistencia Jurídica Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, y el ministro Holger Federico Martinsen, encargado de Derecho del Mar en la Cancillería.

Elsa Kelly fue designada por la Cancillería argentina como la representante del país frente al tribunal para explicar la postura argentina, dado que al tener la misma nacionalidad que una de las partes debía apartarse del caso y, por lo tanto, quedaba liberada de expedirse como jueza. Asimismo, Ghana nombró a su juez 'ad hoc' para participar en el caso ya que, a diferencia de Argentina, no tiene un juez permanente entre los que constituyen el tribunal.

Estas dos diplomáticas encarnan la figura del funcionario burocrático de carrera, portador de un saber especializado, que incluye una formación y una experiencia en el desarrollo de las relaciones exteriores del país. Pero además, en este caso, hay saberes jurídicos – y, en particular, ligados al derecho internacional y el derecho del mar – y un conocimiento de las organizaciones que pueblan este subsector de las relaciones internacionales. Ante un conflicto que se configura combinando rasgos específicos, el Estado dispone de los actores burocráticos calificados para enfrentar el desafío. Aunque existe novedad, y por lo tanto se pone en juego la imaginación para poner en marcha una solución, hay saberes que limitan el campo de lo posible, y esbozan un camino dentro de lo considerado razonable. Estas posiciones entran en diálogo con los criterios propiamente políticos de los altos mandos ministeriales, y del Poder Ejecutivo.

Cabe mencionar que como se ha aludido en otros estudios sobre el tema (Solanas, 2016), en el momento en que tiene lugar el conflicto, existía una acentuada politización en la sociedad argentina, exacerbada en buena medida por los medios de comunicación, de la que tanto el cuerpo diplomático como el militar no se encontraban exentos. En ese contexto, popularizado por los medios como “la grieta”, cualquier esquema de colaboración y cooperación entre partido gobernante y oposición era percibido sino como inviable, al menos como muy poco probable. En este caso, los cuadros profesionales de la cancillería ponen de relieve dos cuestiones: por un lado, la forma en que el profesionalismo se antepone a cualquier circunstancia política. Por otro lado, cómo la clase política invierte a sus tecnócratas -en este caso del cuerpo diplomático-, de la autoridad, derivaba de sus saberes profesionales, y de la confianza necesarias para afrontar estratégicamente las negociaciones que permitan destrabar el conflicto -derivado en este caso de la política económica. En otras palabras, el caso de la Fragata Libertad y la estrategia para su liberación viene a contraponer dos posiciones comúnmente sostenidas tanto por los medios de comunicación, como por buena parte de los diplomáticos.

4. Estrategias de política exterior y política doméstica

Mientras tanto, las rivalidades entre los ministros del gobierno de la Presidenta Cristina Fernández, y sus aliados en la prensa, en las propias fuerzas armadas y el campo académico, se traducían en análisis

e interpretaciones que tendían, o bien a responsabilizar a los marinos y al Ministro de Defensa por ignorar los riesgos que entrañaba la misión, o bien a responsabilizar a los diplomáticos y, en particular, al Ministro de Relaciones Exteriores que habría subordinado el viaje de la Fragata a los intereses comerciales del país en el Oeste de África³. La documentación que circuló públicamente en ese momento demuestra que la misión fue planificada y ejecutada por cuadros de la Armada, con el aval de la cartera de Defensa. Mientras tanto, el asunto había adquirido una inédita centralidad en la agenda mediática y política, organizándose – como casi todos los temas en la Argentina del siglo XXI – en torno a la oposición entre el kirchnerismo y la oposición política y mediática.

El caso de la Fragata Libertad expresó, y también profundizó, el conflicto entre los responsables políticos de las dos carteras implicadas. Tuvo consecuencias directas sobre la conducción de las burocracias, con el derrumbe de los jefes de la Armada y el ascenso, temporario, de los diplomáticos que traían las respuestas necesarias para resolver la situación. Por otro lado, el gobierno pudo reafirmar sus posiciones de defensa de la Soberanía nacional, no sólo en las relaciones exteriores sino especialmente en la política económica, reafirmando la épica cristinista de lucha contra los fondos buitres. A su vez, la oposición política y mediática buscaban presentar el caso como un ejemplo del aislamiento de la comunidad internacional, además de la falta de capacidad gubernamental y la improvisación por parte de sus principales figuras. Finalmente, el episodio concluiría con un acto de bienvenida a la Fragata en la ciudad de Mar del Plata, presentando el regreso como un éxito del gobierno y movilizándolo a miles de personas frente a la base naval. Unos meses más tarde, el Tribunal del Mar primero, la Corte Suprema de Justicia ghanesa después, darían la razón a la posición argentina.

Argentina, que presentó la medida cautelar ante el tribunal, expuso primero alegando que la embarcación no puede ser embargada, por la inmunidad de la que gozan los buques de guerra. Argentina basó su reclamo en el artículo 32 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que establece “la inmunidad de los buques de guerra”. El titular de la ONU coincidió con la posición argentina y sostuvo que la Fragata era “un buque de guerra” y por lo tanto gozaba de “inmunidad” y “no podía ser embargado”.

El éxito de la gestión llegó el 15 de diciembre de 2012 con la decisión del Tribunal Internacional de declarar por unanimidad la “inmunidad” de la Fragata por ser un buque de guerra de la Armada Argentina. A pesar de que Argentina no había solicitado al Tribunal un plazo para la liberación del buque, la máxima instancia judicial internacional le impuso a Ghana un ultimátum: el 22 de diciembre

³ Página 12, y en particular, el periodista Horacio Verbitsky operaba contra el ministro Puricelli, mientras Clarín y La Nación ponían el foco en el canciller Timerman. Además, se sumada a esta disputa la que oponía al ministro Puricelli con su predecesora, Nilda Garré.

debería “liberar inmediatamente y sin condiciones” a la Fragata (Agencia Télam, 2014). “La jefa de la representación argentina ante el Tribunal del Mar, Susana Ruiz Cerruti, destacó que el dictamen ‘es una lección para los fondos buitres’ y celebró que la decisión fuera tomada por unanimidad” (La Nación, 15/12/12). El fallo que suscribieron los 21 jueces que componen el Tribunal de Hamburgo, incluido el ghanés Thomas Mensah, se declaró competente y adoptó la medida provisoria de liberar la fragata. Al rechazar el argumento esgrimido por los representantes de Ghana, el fallo sostiene que “el derecho internacional especifica que un Estado no debe utilizar sus leyes internas, incluyendo su Constitución, como un escudo para evitar sus obligaciones internacionales”.

Al dar lectura al fallo, el presidente del tribunal, Shunji Yanai, de Japón, destacó además que “un buque de guerra es una expansión de la soberanía que tiene un país”. El fallo subrayó que “la Fragata Libertad fue autorizada a navegar en aguas territoriales de Ghana” y al impedir posteriormente su libre circulación “se privó al buque de sus derechos reconocidos en la Convención del Mar y el derecho internacional”. La sentencia también justificó la “urgencia” de la solución, por el estado del propio barco, pero sobre todo de la tripulación. El Tribunal hizo énfasis en los hechos del 7 de noviembre, cuando autoridades ghanesas buscaron subirse sin autorización al buque escuela. “Los intentos de abordaje muestran la gravedad de los hechos y la necesidad de medidas urgentes.” En función de todo ello, ordenó al país africano que reabastezca el buque escuela y le fijó un límite de una semana (hasta el 22 de diciembre) para dar cumplimiento a la resolución (Página/12, 16/12/2012).

Por su parte, rápidamente el ministerio de Defensa fue el encargado de organizar el operativo de retorno de la Fragata Libertad a aguas argentinas, para lo cual con la colaboración de Aerolíneas Argentinas, se contrató un vuelo charter para el traslado de los 98 marinos, a fin de completar la tripulación suficiente para emprender el cruce del océano Atlántico. La delegación despegó el 18 de diciembre para llegar a la República de Ghana al día siguiente y proceder a zarpar la fragata ese mismo día. De esta forma, a partir de la coordinación de las carteras de relaciones exteriores y defensa, la resolución se cumplió y el 19 de diciembre de 2012, la Fragata zarpó desde el puerto de Tema hacia aguas argentinas.

A su regreso, en el Puerto de Mar del Plata, después de prolongar su viaje casi tres meses más de lo previsto, el Capitán del buque, exaltando sus obligaciones profesionales declaró: “Considero que sólo hemos cumplido con nuestro deber. La Fragata tiene una historia muy larga. A nosotros nos tocó vivir este desafío. No le atribuyo más significado de que hemos contribuido con nuestro deber. Para nosotros hicimos nuestro trabajo” (La Nación, 10/01/2013).

Reflexiones finales

El caso de la retención ilegal de la Fragata Libertad en el puerto de Tema permite analizar la manera en que el Estado, con sus recursos políticos y burocráticos, procura solucionar un problema inesperado en el desarrollo de las operaciones rutinarias de una de sus organizaciones burocráticas, en este caso, una unidad de la Armada Argentina. El caso revela que, por detrás de las actividades más sencillas y recurrentes, existe un esfuerzo organizacional que implica la cooperación entre distintos estamentos políticos, burocráticos y profesionales de la administración pública. Con independencia de su nivel de institucionalización y autonomía, las burocracias con fuerte impronta profesional como las que se estructuran tanto en Defensa como en relaciones exteriores no sólo ejecutan descendentemente (*top down*), a través de sus actividades organizacionales, las decisiones políticas (implementación), sino que también contribuyen con sus saberes e influencia a definir los cursos de acción a seguir (decisión) ya sea ascendentemente (*bottom-up*) o retroalimentando interactivamente las decisiones tomadas.

Asimismo, la crisis inesperada que se produce con la retención del buque en el puerto ghanés, trae a la luz no solamente las fallas y las responsabilidades de los distintos actores implicados en la planificación y la ejecución del viaje, sino también los mecanismos y las estrategias para revolver la crisis. En este sentido, observamos que los saberes burocráticos y profesionales, en interacción con los objetivos políticos de las máximas autoridades, configuran una orientación general de la acción que nadie controla completamente, y que se va delineando en el proceso de definir, afrontar y resolver las situaciones que van apareciendo en el proceso. Asimismo, hay dos factores que estructuran la crisis, aún cuando la misma resulta inesperada y, en cierto modo, inédita: los actores burocráticos aplican las recetas, saberes y rutinas que operan en la organización; los actores políticos persiguen sus fines políticos, que incluyen ciertas orientaciones de política pública pero también disputas por el poder dentro y fuera del gobierno. En este sentido, incluso los episodios críticos en el campo de la acción gubernamental tienen, además de un componente técnico, una ineludible dimensión política.

Bibliografía

ALLISON, G. (1971). *Essence of decision. Explaining the cuban missile crisis*. New York: Harper Collins Publishers.

BOHOSLAVSKY, E., SOPRANO, G. [comp.] (2010). *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS.

CASELLA Daniel Alejandro (2013). “La Inmunidad soberana y el embargo de un buque de guerra: El caso del A. R. A. Libertad”, *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, núm. 23, julio-diciembre, pp. 17-51.

CORTES BELTRAN, S. (2018), “Problemas que plantean las inmunidades de jurisdicción y la ejecución en los casos de deuda soberana a propósito del caso de los fondos buitres contra Argentina”. *Revista Chilena de Derecho Internacional Privado*, Año IV, N° 4, pp. 79-87.

DALBOSCO, H. L. (2014). *Los diplomáticos de carrera y la formulación de la política exterior argentina (1983-2007)*. Tesis de Doctorado, UCA, Facultad de Ciencias Sociales.

EISSA, S. (2013), “Política exterior y política de defensa en Argentina: dos caras de la misma moneda”, *Perspectivas de Políticas Públicas*, Año 3, N° 5, pp. 171-191.

EISSA, S., CANTO, M. B. (2016). “Delimitación de las responsabilidades de la Armada Argentina y de la Prefectura Naval en el Mar Argentino”, *Política y Estrategia*, N° 127, pp. 183-206.

GUY PETERS, B. (1999). *La política de la burocracia*, Fondo de Cultura Económica, México.

LOZANO Claudio (2019). *La Deuda ilegítima. Renuncia del Parlamento, desafío de la democracia*", Buenos Aires: Autonomía en Red Editorial.

NARI, Damián (2015), *La inmunidad soberana frente a los acreedores extranjeros: El caso de la Fragata Libertad*, Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, Rosario, UNR.

OLMOS Alejandro (2009), *La Deuda Externa*, Buenos Aires: Continente.

----- (1989), *Todo lo que Ud. Quería saber sobre la Deuda Externa*, Buenos Aires: Ed. De los Argentinos.

SCHVARZER Jorge (1990). *Un Modelo Sin Retorno. Dificultades y perspectivas de la economía argentina*, Buenos Aires: CISEA.

----- (1988). *La política económica de Martínez de Hoz*, Buenos Aires: Ed. Hyspamérica.

ROBINS, T. (2015), The Peculiar Case of the ARA Libertad: Provisional Measures and Prejudice to the Arbitral Tribunal's Final Result, *Harvard Negotiation Law Review*. 2015, Vol. 20, p265-288..

SOLANAS Facundo (2016). “El cuerpo diplomático argentino: una carrera con dispositivos de movilidad profesional en clave de juego a tres niveles”, *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, 124, julio-diciembre, disponible en www.cerir.com.ar