

# Un caso de cooperación entre Defensa y Relaciones Exteriores. La resolución del conflicto internacional por la retención del buque escuela de la Armada Argentina en Ghana

## A Case of Cooperation Between Defense and Foreign Affairs Ministries. The Resolution of the International Conflict over the Detention of the Argentine Navy Training Ship in Ghana

**Federico Lorenc Valcarce\***

FACULTAD DE HUMANIDADES  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE MAR DEL PLATA  
ARGENTINA

✉ florencvalcarce@conicet.gov.ar

<https://orcid.org/0000-0002-2890-2853>

**Facundo Solanas\*\***

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
ARGENTINA

✉ fsolanas@yahoo.com

<https://orcid.org/0000-0003-3790-4962>

### RESUMEN

*La política Exterior y la Política de Defensa constituyen dos funciones esenciales del Estado. Existen diversos campos de intervención donde ambas convergen y los responsables políticos de estos ámbitos de intervención pública se encuentran obligados a interactuar y combinar acciones para resolver conflictos o destrabar cuestiones*

---

\* Doctor en Ciencia Política (Universidad Paris 1 Panthéon Sorbonne). Profesor Titular de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Investigador independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en el Instituto de Investigaciones sobre Sociedades, Territorios y Culturas (ISTeC), Facultad de Humanidades, Facultad de Ciencias Sociales.

\*\* Doctor en Ciencia Política (Universidad Paris 3 Sorbonne Nouvelle). Profesor Adjunto de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Investigador independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG), Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

*operativas. En el caso analizado en este artículo, la coordinación interministerial se pone en acto para hacer frente al pedido de embargo de la Fragata Libertad, buque escuela de la Armada Argentina, realizado por un fondo buitres (holdout) en litigio con la República Argentina ante la justicia ghanesa, nada más amarrar el buque en el puerto de Tema en Ghana el 1 de octubre de 2012. Para reconstruir el caso nos apoyamos en distintas fuentes documentales y periodísticas, así como en entrevistas realizadas con informantes clave.*

**PALABRAS CLAVE:** *defensa, relaciones exteriores, cooperación interministerial, fondos buitres.*

#### **ABSTRACT**

*Foreign policy and defense constitute two essential functions of the modern state. There are various fields of intervention where both converge and the political leaders of these areas of public intervention are compelled to interact and combine actions to resolve conflicts or work out operational issues. In the case analyzed in this article, inter-ministerial coordination is put into action to deal with the request for seizure of the Frigate Libertad, training ship of the Argentine Navy, made by a vulture fund (holdout) in litigation with the Argentine Republic before the Ghanaian justice, as soon as the ship moors in the port of Tema in Ghana on October 1, 2012. To reconstruct the case, we rely on different documentary and journalistic sources, as well as interviews with key informants.*

**KEYWORDS:** *defense, foreign policy, inter-ministerial cooperation, vulture funds.*

## **Introducción**

En octubre de 2012, la Fragata Libertad fue retenida en el puerto de Tema (Ghana), por disposición judicial de las autoridades ghanesas y ante el pedido de un fondo buitres en litigio con la Argentina. Se generó así un conflicto en el que intervinieron diversos actores pertenecientes a distintas latitudes y ámbitos institucionales, como los ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa de Argentina y de Ghana, los tribunales internacionales y la justicia ghanesa y, en la base del conflicto, el ministerio de Economía argentino y los fondos buitres. La resolución del conflicto implicó la movilización de las capacidades jurídicas y diplomáticas de los ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores, requiriendo el esfuerzo conjunto de ambas carteras y la coordinación de las más altas esferas de la política.

Aquí nos concentramos principalmente en la forma en que actuaron estos ministerios para resolver la crisis política. El análisis se apoya sobre la idea de que los saberes, recetas y modos de actuar propios de las burocracias especializadas de los distintos ministerios estructuran los problemas que aborda la gestión pública. Y que los responsables políticos recurren a los recursos cog-

noscitivos e institucionales de los servidores públicos para producir respuestas viables. Como muestra este caso, incluso acontecimientos imprevistos son rutinizados a través de un proceso de normalización 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 & Soprano, 2010). A su vez, se inscribe en un interés más general por el modo en que los puntos de vista propios de las burocracias especializadas estructuran en términos generales las agendas de la política sectorial, contribuyendo a definir qué tipos de problemas, recetas y horizontes afrontan los actores políticos y burocráticos de estas áreas del Estado (Lorenc Valcarce & Solanas, 2020).

Una de las ideas desarrolladas en la literatura sobre Estado y políticas públicas, sobre todo por lo que se conoce como el enfoque cognitivo de las políticas públicas, afirma que las ideas, imágenes o modelos que existen en un sector contribuyen a dotarlo de una identidad y una autonomía que lo distingue de otros sectores (Müller, 2002). Además, la existencia de actores, instituciones y sistemas de relaciones estabilizados en el tiempo contribuyen a dotar de una existencia sociológica real a los sectores de políticas públicas. Ahora bien, los sectores de política pública, plasmados en diseños institucionales y sistemas de actores, tienen interacciones sistemáticas, espacios de superposición y fronteras porosas con los demás sectores. Y algunos están temática y operativamente más cercanos entre sí, como sucede en el caso de las Relaciones Exteriores y la Defensa, dos ministerios muy distintos, teniendo presente el carácter de tipo horizontal del primero, más acostumbrado a coordinar transversalmente con los otros ministerios las diferentes necesidades o posiciones políticas a adoptar y, el segundo ministerio, de tipo vertical, que por sus actividades desarrolladas en torno a problemas y públicos específicos, cuenta con menor interacción con otros ministerios (Quermonne, 1991).

Desde la teoría organizacional, ya Herbert Simon (1945) planteaba la visión parcial y segmentada de los problemas que aporta cada uno de los actores involucrados, vinculada a los sectores institucionales de pertenencia que le proporcionan una perspectiva distinta de un mismo problema. Cada uno con sus propios códigos y reglas procedimentales, decodifica las posibles soluciones para el problema, a fin de proporcionar una respuesta satisfactoria que no necesariamente es la mejor en términos técnicos. Su noción fetiche, la racionalidad limitada de los actores, ha sido expandida a buena parte de los análisis de políticas públicas desde entonces a nuestros días y contribuyen a ilustrar las dificultades complejas de la coordinación intersectorial. Por su parte, Peters (1998, p. 296) se refiere a la coordinación como un estado final en el que las políticas y programas de gobierno se caracterizan por una mínima redundancia, incoherencia y lagunas.

Focalizándose en los círculos de decisión, Pierre Müller (2002) señala que los gabinetes gubernamentales están constituidos por un número reducido de personas. Las decisiones importantes se elaboran en un Estado Mayor que está

**Un caso de cooperación entre  
Defensa y Relaciones Exteriores.  
La resolución del conflicto  
internacional por la retención  
del buque escuela de la Armada  
Argentina en Ghana**

Federico Lorenc Valcarce  
Facundo Solanas

constituido por las máximas autoridades, incluyendo al presidente de la República, pero existen distintos mecanismos de coordinación interministerial. En muchos casos, estos mecanismos buscan generar iniciativas conjuntas, que no siempre resultan en la implementación de políticas concretas.

En nuestro estudio, nos interesan aquellas colaboraciones que son impuestas por las circunstancias, y que obligan a coordinar esfuerzos y encontrar denominadores comunes para la acción, más allá de las especificidades sectoriales y de la decisión de colaborar de los actores involucrados. Se trata de problematizar las negociaciones y los esfuerzos conjuntos de distintas áreas de la administración en situaciones de crisis, es decir, aquellas que obligan en cierto modo a actuar de urgencia.

En términos específicos, los sectores de Defensa y Relaciones Exteriores han sido abordados de manera articulada, sobre todo en la literatura internacional. No obstante, los estudios empíricos y las conceptualizaciones propias del caso argentino han tendido a disociar ambas esferas de intervención. La mayor parte de los trabajos que problematizan la relación entre Política Exterior y Política de Defensa lo hacen en términos funcionales, considerando las líneas de acción que caracterizan a ambos sectores, y ponderando su dependencia o su complementariedad. Eventualmente, se especifican algunos campos de intervención, como la diplomacia y la política internacional de la Defensa, que no agotan los sectores de política de los que forman parte.

Sergio Eissa (2013) sostiene que la Política Exterior y la Política de Defensa se encuentran interrelacionadas, y que los lineamientos de la primera deberían reflejarse en la segunda. A su vez, distingue en esta última la política militar, la Política de Defensa y la política internacional de la defensa, esferas que tienen sus propios componentes y dinámicas. La última sería ella misma un componente de la Política Exterior, que tiende de ese modo a subsumir uno de los aspectos de la Política de Defensa. Según el autor, la modificación de la Política Exterior argentina –y, en particular, el abandono de las hipótesis de conflicto que la caracterizaron históricamente– tiene efectos sobre la dimensión estratégica de la Política de Defensa y, en particular, la incorporación del planeamiento por capacidades. Los acuerdos con Chile y Brasil, luego la integración regional a través de distintos instrumentos institucionales, caracterizaron las relaciones bilaterales desde el retorno a la democracia. En el campo de la defensa sobresalen el Mecanismo de Consulta y Coordinación, el Mecanismo Permanente de Análisis Estratégico y el Grupo de Trabajo Bilateral de Defensa, con Brasil, y el Comité Permanente de Seguridad entre Argentina y Chile. Durante el siglo XXI, distintos acuerdos dieron curso a esta cooperación regional en materia de Defensa. Destaca la creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), en el marco de la UNASUR.

En una sintonía similar, pero asignando un papel mayor a los intereses económicos en la orientación de la Política Exterior del Estado, Anabella Busso y Luis Barreto (2020) muestran que la Política Exterior ha enmarcado e influenciado a la Política de Defensa, y que esas influencias variaron en fun-

ción de cómo los gobiernos nacionales entendieron a la Política Exterior en tanto política pública, qué propuesta de inserción internacional privilegiaron y qué modelo de desarrollo propusieron. Durante los gobiernos kirchneristas, se privilegió la autonomía, el multilateralismo y el vínculo con América Latina, lo que fue acompañado por una concepción defensiva de la Defensa y la cooperación con países de la región ideológicamente afines. En este marco puede entenderse el conflicto con los *holdouts*, y la retención de la Fragata Libertad que analizaremos en este artículo. En la etapa macrista, de la mano de un alineamiento con Estados Unidos y las potencias occidentales, se avanzó en la desactivación de la separación entre seguridad y defensa, y tanto la compra de armamentos como los ejercicios, capacitaciones y visitas militares tuvieron como socios principales a esas potencias. En una etapa anterior, la Política Exterior del gobierno de Menem se había traducido en numerosas participaciones de tropas argentinas en conflictos internacionales, rompiendo con una tradición de neutralidad. Esta orientación correspondía a intereses político-militares, pero también comerciales y económicos (Simonoff, 2005).

Más allá de las relaciones funcionales, las sinergias y las dependencias entre Política Exterior y Política de Defensa, no existen trabajos que se aboquen al análisis concreto de planes de acción conjunta y convergencia de procesos burocráticos, o que muestren las dinámicas de cooperación entre ambos sectores de políticas públicas.

Nuestro trabajo se propone analizar la contribución de los cuerpos profesionales del Estado en la solución de problemas políticos, y la manera en que los actores de distintas áreas de la administración pública coordinan sus acciones para afrontar situaciones imprevistas. 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, reconstruimos las características del conflicto y abordamos la crisis y tensiones que se producen a raíz de la intervención de la justicia ghanesa. En segundo lugar, analizamos las estrategias jurídicas desplegadas por la Cancillería argentina y las trayectorias de sus principales protagonistas. Finalmente, nos ocupamos del despliegue de la controversia en el plano político tanto doméstico como internacional, para concluir con unas reflexiones generales sobre la coordinación interministerial y las dificultades que tienen las distintas áreas del Estado para actuar conjuntamente.

## El viaje de la Fragata

La Fragata Libertad es el buque escuela de la Armada Argentina, y en ella realizan su viaje de fin de cursos los cadetes de la Escuela Naval Militar<sup>1</sup>. El 2 de junio de 2012 zarpó de Buenos Aires con 325 marinos a bordo para hacer

**Un caso de cooperación entre  
Defensa y Relaciones Exteriores.  
La resolución del conflicto  
internacional por la retención  
del buque escuela de la Armada  
Argentina en Ghana**

Federico Lorenc Valcarce  
Facundo Solanas

---

<sup>1</sup> Para datos específicos sobre el buque véase: <http://www.armada.mil.ar/FRLI/>

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 según las reglas del ceremonial naval propio del encuentro de buques pertenecientes a dos Estados.

Mientras tanto, el grupo inversor NML Capital Limited, subsidiaria de Elliott Management Corporation y con sede en el paraíso fiscal de Islas Caimán, reclamaba unos 370 millones de dólares a la Argentina, correspondiente a una parte de los bonos de la deuda pública que no entraron a los sucesivos canjes, por lo que procedió a solicitar el embargo de la Fragata.

Al día siguiente, la Justicia ghanesa trabó un embargo y fijó una fianza de 20 millones de dólares americanos 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 excomandante 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. (Radio La Red, 13/11/2012)*

¿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? Abordaremos estas cuestiones una por una, y desde la perspectiva problemática planteada al inicio de este artículo.

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 invitarse a cadetes de otros países sudamericanos. Como señalaba 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). Estos intercambios entre ambas instituciones, en general, constituyen parte de su rutina interinstitucional y son realizados por una red limitada de individuos, que no ocupan las altas esferas jerárquicas y, por lo tanto, su noción de riesgo y responsabilidades se correlaciona con sus perspectivas de ascenso profesional y mantenimiento de sus funciones actuales. Los responsables políticos suelen validar el trabajo técnico, muchas veces sin prestar demasiada atención a los distintos temas, dada la cantidad de expedientes y notas que deben tratar diariamente.

Entonces, la Cancillería gestiona los permisos para la circulación y la entrada a puertos y, eventualmente, 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:

*... 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 que 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 y las responsabilidades son debatidas públicamente. A fin de evitar jugar la suerte del fusible político que contribuya a limitar el descontento de la situación y sus posibles expresiones electorales negativas (Weaver, 1986), unos, en este caso las autoridades navales, 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:

**Un caso de cooperación entre Defensa y Relaciones Exteriores. La resolución del conflicto internacional por la retención del buque escuela de la Armada Argentina en Ghana**

Federico Lorenc Valcarce  
Facundo Solanas

*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 reducida a cuestiones puramente operativas, bajo la responsabilidad del comandante de la Fragata, capitán de navío Pablo Lucio Salonio y su superior directo, el 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 disuasivas 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 señalaba 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, p. 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.

En el momento en que 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, 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 del conflicto, la coordinación interministerial argentina se intensifica: 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. A partir de este episodio, el de mayor tensión de todo el conflicto, no vol-

vió 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). En otras palabras, se cumplieron las reglas procedimentales previstas para estos casos, y la crisis fue abordada según los procedimientos previstos (Simon, 1945).

## 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, 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.

La Consejería Legal del Ministerio de Relaciones Exteriores, especialmente entrenada para entender en asuntos de derecho internacional, en este caso también con un componente en el derecho del mar, definió la estrategia de recuperación de la Fragata y la llevó adelante con sus propios representantes tanto en los tribunales ghaneses 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 exprocurador Osvaldo Guglielmino, y transmitida a la presidenta de la Nación a través de Carlos Zanni, fue puesta en manos de un equipo diplomático de gran experiencia.

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 expe-

riencia en derecho internacional público y trabajo en el área de la Consejería Legal del Ministerio<sup>2</sup>.

Ruiz Cerruti, además de diplomática y abogada, es egresada de la primera promoción del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN), ejerció el cargo de vicescanciller 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 en la negociación bilateral entre Argentina y Chile para resolver el diferendo del Canal de Beagle. 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 en la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, una negociación de 14 años que comenzó en el año 1968. 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. 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. Además, en este caso, hay saberes jurídicos –y, en particular, ligados al derecho interna-

**Un caso de cooperación entre  
Defensa y Relaciones Exteriores.  
La resolución del conflicto  
internacional por la retención  
del buque escuela de la Armada  
Argentina en Ghana**

Federico Lorenc Valcarce  
Facundo Solanas

---

<sup>2</sup> 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.

cional 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 en la situación 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 el partido gobernante y la oposición era percibido como inviable o, 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, el modo en que la clase política inviste a sus tecnócratas –en este caso del cuerpo diplomático–, de la autoridad, derivada de sus saberes profesionales, y de la confianza necesarias para afrontar estratégicamente las negociaciones que permitan destrabar el conflicto. En otras palabras, el caso de la Fragata Libertad y la estrategia para su liberación viene a contradecir dos posiciones comúnmente sostenidas tanto por los medios de comunicación, como por buena parte de los diplomáticos, que señalan que la Política Exterior está en manos de políticos sin formación específica y que las capacidades de los profesionales ministeriales son desatendidas (Lorenc Valcarce & Solanas, 2020).

## Relaciones exteriores y política doméstica

Naturalmente, las intervenciones burocráticas no operan en el vacío. El escenario se complejiza más al introducir la dimensión política local en el análisis que complementa lo anterior. Al igual que en el esquema teórico de Allison (1971), en el complejo tablero de ajedrez político, se imponía sacrificar alguna pieza para preservar el resto. Las rivalidades entre los ministros del gobierno de la Presidenta Cristina Fernández y sus aliados en la prensa, en las propias fuerzas armadas y en 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 África<sup>3</sup>. 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 carácter excepcional de la situación hace que los asuntos tratados habitual y rutinariamente por niveles jerárquicos más bajos y sin las mismas perspectivas de desarrollo profesional que sus superiores (Simon, 1945) dejen paso a las decisiones del más alto nivel jerárquico, donde son los propios ministros de ambas carteras quienes intervienen directamente. En este sentido, la gravedad del conflicto es directamente proporcional a los niveles jerárquicos involucrados de cada ministerio. Es decir, a mayor escalada, mayor es el grado de involucramiento de los principales responsables de ambos ministerios y viceversa.

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 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.

El Estado argentino presentó la medida cautelar ante el tribunal, expuso primero alegando que la embarcación no podía ser embargada en virtud de 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 a su término el 15 de diciembre de 2012 con la decisión del Tribunal Internacional de declarar por unanimidad la “inmu-

---

<sup>3</sup> 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 sumaba a esta disputa la que oponía al ministro Puricelli con su predecesora, Nilda Garré.

idad” 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 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, 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 reabasteciera 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, administrativos y cognoscitivos, 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 solo 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, aun 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.

## Referencias

- Allison, G. (1971). *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Harper Collins.
- 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.
- Busso, A. & Barreto, L. (2020). Política exterior y de defensa en Argentina. De los gobiernos kirchneristas a Mauricio Macri (2003–2019). *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, no. 27, pp. 74–93. DOI: <https://doi.org/10.17141/urvio.27.2020.4376>

Un caso de cooperación entre  
Defensa y Relaciones Exteriores.  
La resolución del conflicto  
internacional por la retención  
del buque escuela de la Armada  
Argentina en Ghana

Federico Lorenc Valcarce  
Facundo Solanas

- Casella D. A. (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*, no. 23, pp. 17–51.
- Cortes Beltrán, 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, no. 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, Universidad Católica Argentina.
- Duberti, G. D. (2015). Una Argentina litigante. En L. I. García Sigman (Ed.), *¿Cambio o continuidad? 15 miradas sobre los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner* (pp. 335–367). Buenos Aires: Universidad de Belgrano.
- Eissa, S. (2013). Política exterior y política de defensa en Argentina: dos caras de la misma moneda. *Perspectivas de Políticas Públicas*, año 3, no. 5, pp. 171–191. DOI: <https://doi.org/10.18294/rppp.2013.637>
- Lorenc Valcarce, F. & Solanas, F. (2020). Políticas sectoriales y burocracias especializadas. Diplomáticos y militares en la política exterior y la política de defensa en la Argentina del siglo XXI. *Revista Miríada. Investigación en Ciencias Sociales*, no. 16, pp. 29–53.
- Müller P. (2002). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Peters, G. (1998). Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination, *Research Paper No. 21*, Canadian Centre for Management Development, pp. 295–331.
- Quermonne, J.-L. (1991). *L'appareil administratif de l'État*. Paris : Le Seuil.
- 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, pp. 265–288.
- Simon, H. (1945). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. New York: MacMillan.
- Simonoff, A. (2005). Envío de tropas y política exterior argentina (1989–2005). *Relaciones Internacionales*, vol. 14, no. 28, pp. 127–158.
- Solanas, F. (2016). El cuerpo diplomático argentino: una carrera con dispositivos de movilidad profesional en clave de juego a tres niveles. *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, no. 124, pp. 61–69. DOI: <https://doi.org/10.35305/cc.vi124.63>
- Weaver, K. (1986). The Politics of Blame Avoidance. *Journal of Public Policy*, vol. 6, no. 4, pp. 371–398. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0143814X00004219>