

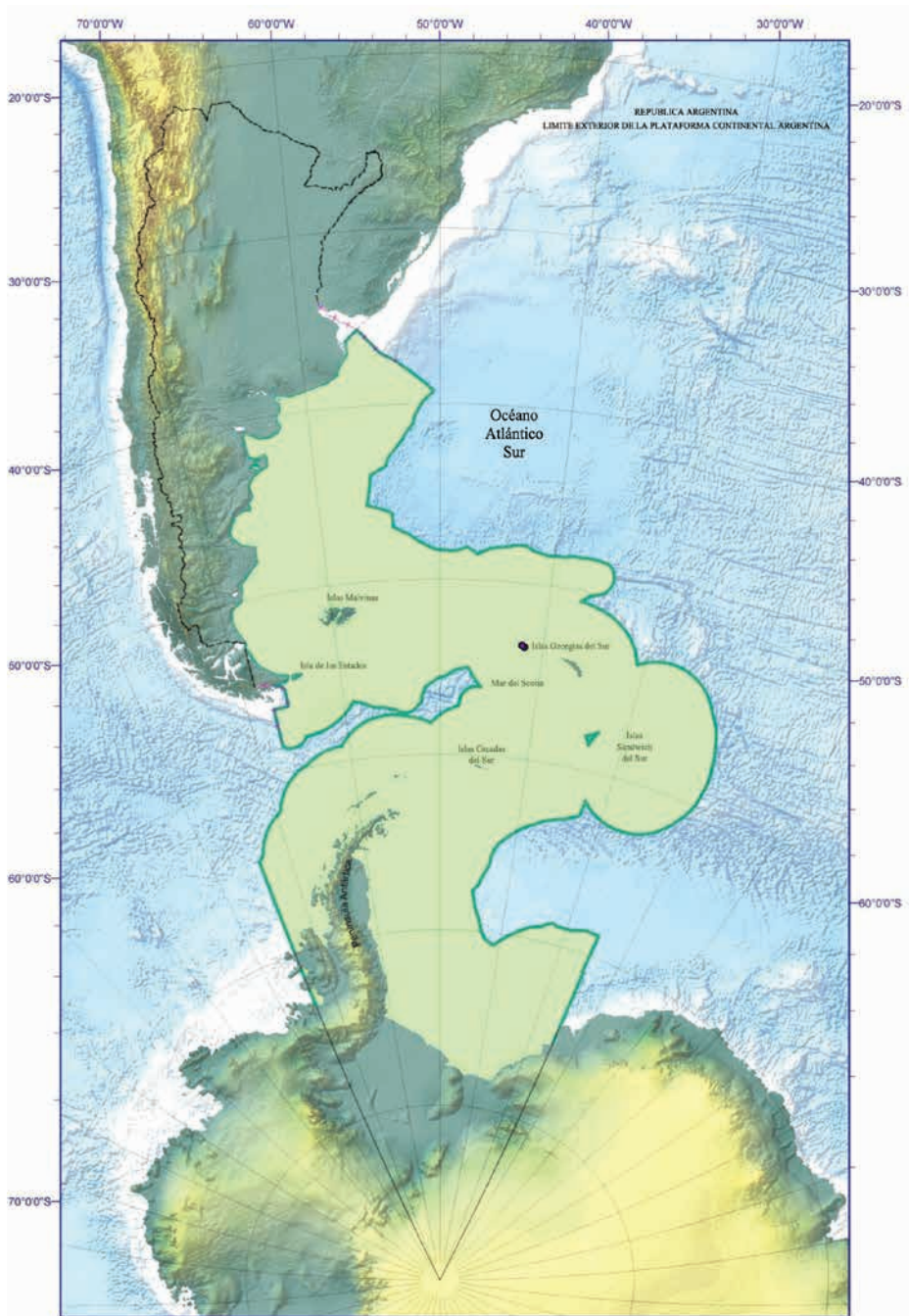


Revista de la

Nº 71 ■ DICIEMBRE 2025

Escuela de Guerra Naval

ARMADA ARGENTINA

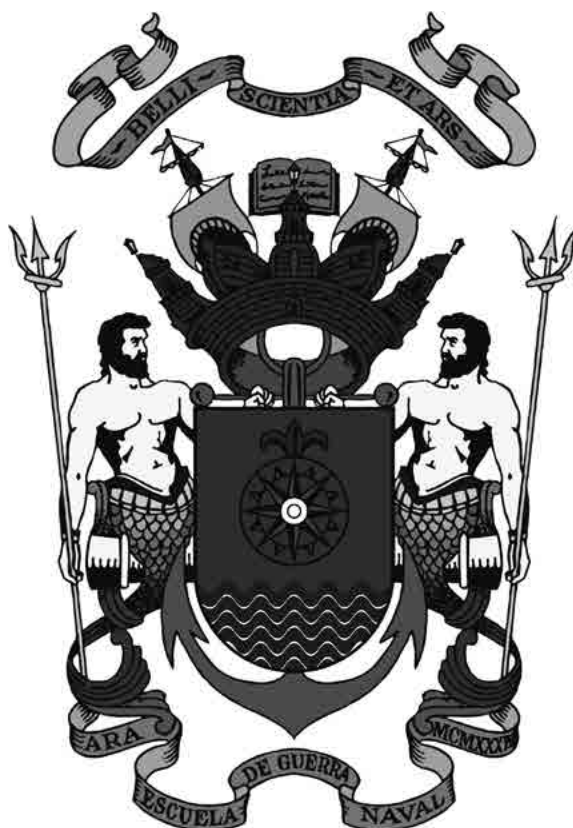


Plataforma Continental de la República Argentina

*¿Es que hemos de permanecer enclavados en la tierra, para arrancarle sus frutos
y esperar que otros los transporten, que otros nos comuniquen con el mundo,
que otros vengán hasta imponernos la ley en las estrechas aguas del mar territorial?
¿O ha de ocupar la Argentina su parte de dominio
y de usufructo en esta gran vía de civilización que se llama mar?*

Segundo R. Storni - 6 de junio de 1916

REVISTA DE LA **ESCUELA DE GUERRA NAVAL**



Nº 71

Año LXXI

Armada Argentina

Diciembre de 2025

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Director de la Escuela de Guerra Naval

Capitán de Navío Sebastián Marcó

Director de la Revista

Capitán de Navío (RE) Jorge Bergallo

Consejo Editor

Dr. Jorge R. Bóveda

Mag. Horacio Esteban Correa

Tel: 4346-8600 int. 3349 / 3363 / 3247

Fax: 4346-8600 int. 3346.

Correo electrónico: esgnrevista@gmail.com

Web <http://www.cefadigital.edu.ar/handle/1847939/1312>

*Cartas al Director y suscripciones dirigirlas a:
esgnrevista@gmail.com*



ISSN 0325-7185

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723 de Propiedad Intelectual.
Registro DNDA en trámite.

La Revista de la Escuela de Guerra Naval fue creada por Orden de la Dirección N° 18/1969 a fin de "...proveer a los oficiales superiores y jefes egresados la información de interés destinada a orientar, ampliar y/o consolidar su bagaje cultural y profesional, tomando como base los trabajos de producción original e inédita que resulten seleccionados por la dirección...". Con el paso del tiempo y las nuevas tecnologías este ofrecimiento se hace extensivo a todos aquellos interesados en los temas del mar y en la Armada Argentina como promotora de los intereses marítimos en su más amplio alcance. Motivados por estos fines los artículos publicados en la revista de la Escuela de Guerra Naval son aprobados previamente en su pertinencia por el Consejo Editor presidido por el Director de la Escuela y diferentes miembros de la plana mayor y profesores de acuerdo con el contenido del artículo, sin perjuicio respecto de que las ideas expuestas en ellos son personales de sus autores y en consecuencia no necesariamente reflejan la opinión de la Armada Argentina, ni de la Escuela de Guerra Naval.

Diseño Gráfico: *Gabriela Garimaldi*

Imagen de Tapa:

Artista: Capitán de Navío (R) Jesús Poblet. La imagen corresponde al frente del edificio original de la Escuela de Guerra Naval. Allí comenzaron a dictarse los cursos en 1934 hasta 2007, y su propósito central era "Pensar la Guerra"

Este propósito, actualizado a visiones contemporáneas, ha vuelto a ocupar un lugar destacado dentro de las actividades académicas de la Escuela.

INDICE

Palabras del señor Director de la Escuela de Guerra Naval	5
La construcción del Estado de Seguridad	
Nacional en China - Implicancias domésticas e internacionales	
<i>Dr. Jorge E. Malena.....</i>	<i>7</i>
“El Atlántico Sur ante el nuevo orden oceánico: desafíos para la política marítima argentina”	
<i>Capitán de Navío (R) MSC Pablo Martín Bonuccelli</i>	<i>27</i>
Comando conjunto marítimo. Creación, ámbito de aplicación y medios con que opera.	
<i>Contraalmirante Rodolfo Eduardo Berazay Martínez.....</i>	<i>47</i>
La evolución del poder naval y las transformaciones de la guerra tras el fin de la Guerra Fría	
<i>César Patrone - Ricardo Luis Alessandrini - Silvana Elizondo - Florencia Rondinella - Ariel Gonzalez - Julieta Bonini - Eduardo Castro Rivas - Jorge Defensa</i>	<i>59</i>
Empatía estratégica y liderazgo:	
La intervención de Belaúnde Terry en el conflicto del Atlántico Sur.	
<i>Capitán de Fragata Sergio Esteban Donadio.....</i>	<i>135</i>
Reflexiones para una Geopolítica Ambiental del Mar Argentino	
<i>Dr. Mariano D. Ferro</i>	<i>155</i>
Los Ethos de Sarmiento en la Armada Argentina	
<i>Dra. Yazmin Pamela Moroni.....</i>	<i>187</i>
La estrategia nacional de disuasión El Aporte de la Ciberdisuasión	
<i>Capitán de Navío IM (R) Emilio Ernesto Segura</i>	<i>205</i>
Intereses Argentinos en el Mar en el Siglo del Indo-Pacífico	
<i>Capitán de Corbeta Matías Cosso.....</i>	<i>229</i>

*Extensión Escuela de Guerra Naval**Actividades Académicas 2025..... 266**Proyectos de investigación presentados para 2026..... 267*

Palabras del señor Director de la Escuela de Guerra Naval

Los tiempos actuales son tiempos de evolución permanente, caracterizados por la incertidumbre y el dinamismo. Tiempos en los cuales lo que prima es la capacidad de adaptación frente a los diferentes escenarios. Esto se vuelve especialmente relevante en el ámbito marítimo, el cual es inherentemente complejo e incierto, y donde sus particularidades geográficas y tecnológicas requieren un pensamiento innovador para abordar sus cuestiones.



La Escuela de Guerra Naval forma a sus Oficiales alumnos para comandar y dirigir los niveles intermedios de nuestra Armada. Ellos serán los próximos líderes de sus grupos de trabajo, ya sean en unidades operativas o direcciones administrativas. Asimismo, serán asesores calificados en los procesos de tomas de decisiones del nivel superior. De allí la importancia crítica del ciclo de formación que brinda esta Institución.

La voluntad de lucha del enemigo no solo se quiebra hundiendo barcos. Los líderes deben formarse de manera integral, y es este entorno académico el espacio idóneo para ello. El estudio en un ámbito grupal con una guía moderadora profesional constituye el pilar basal que permite el desarrollo del pensamiento crítico, la discusión profesional, y el aporte original de ideas y perspectivas. Esos fueron nuestros orígenes y hacia ellos debemos volver. La Escuela de Guerra Naval debe recuperar aquellos espacios otrora destinados “a pensar la guerra”, reservando tiempo para la ejercitación del debate y la reflexión estratégica.

El Estado Final Deseado en un conflicto, no se alcanza al disparar el último tiro de cañón. Es un objetivo que trasciende al cese del combate y continua de manera articulada entre varios otros actores, y los cuales los militares deben estar presentes y adecuadamente formados. Es aquí donde cobran valor las herramientas metodológicas y la capacitación en diversas

áreas del conocimiento que brinda la Escuela de Guerra. Les permitirá estar mejor preparados al momento de enfrentar situaciones críticas (colocar tilde) que deban revertirse. Comprender “un problema” y el “entorno de un problema” no es algo sencillo, pero un proceso de pensamiento virtuoso y dinámico siempre conducirá a la solución más apta, factible y aceptable, al momento de enfrentar cualquier tipo de problemas.

En esa línea de analizar y comprender los conflictos y sus escenarios, esta Sede Educativa Universitaria dictan, además de los cursos militares, dos carreras de posgrado, la Maestría en Estudios Estratégicos y la Especialización en Gestión de los Intereses Marítimos y Fluviales; también un Curso de Posgrado de Historia Naval y Marítima. Así también, se encuentran en proceso de acreditación dos nuevos posgrados: Una Especialización en Historia Naval y una Maestría en Estudios Navales y Marítimos.

Así la Escuela de Guerra Naval potencia el pensar la guerra y la producción de conocimientos profesionales navales.

Y este proceso se inicia con la incorporación de información y de conocimiento, el cual no debe ser solo significativo en cantidad, sino también, en calidad. “No es el hombre que sabe más el que triunfa, sino el que sabe mejor”, reza el lema de nuestra Escuela. Bajo esa premisa, presento esta nueva edición de nuestra revista, con el firme deseo de que sirva como fuente para perfeccionar nuestro permanente ciclo de formación académica.

Sebastián Andrés Marcó

Capitán de Navío

Director de la Escuela de Guerra Naval 2025

La construcción del Estado de Seguridad Nacional en China - Implicancias domésticas e internacionales

Dr. Jorge E. Malena





Dr. Jorge E. Malena. Director del Comité de Asuntos Asiáticos (Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales – CARI-).

Director y profesor titular de la carrera de posgrado “Especialización en Estudios sobre China en la Era Global” (Universidad Católica Argentina –UCA-).

Profesor titular de “Historia de las Relaciones Internacionales” en la Licenciatura en Relaciones Internacionales (UCA).

Miembro del Comité Académico del Centro de Estudios Internacionales (UCA).

Profesor visitante de la China Foreign Affairs University y de la Renmin University of China.

Miembro de la World Association for China Studies (Academia China de Ciencias Sociales).

En 2013 recibió el “Special Book Award of China” por su libro “China, la construcción de un país grande”, que fue traducido y publicado en idioma chino

en 2016 por la China Intercontinental Press (primer académico latinoamericano en recibir ese galardón).

Autor de más de 100 capítulos de libros y artículos en journals sobre las relaciones de América Latina con China, los lazos de China con Argentina, la política exterior china y la historia política de China.

Su dedicación a China se remonta a la década de 1980, durante la cual vivió en Beijing y comenzó sus estudios de cultura, historia y lengua de China.

La construcción del Estado de Seguridad Nacional en China - Implicancias domésticas e internacionales

Dr. Jorge E. Malena

Resumen

Este trabajo analiza la configuración y evolución del “Estado de Seguridad Nacional” (ESN) en China, construido con la asunción al poder de Xi Jinping en el año 2012.

El estudio destaca que esta reconfiguración respondió tanto a percepciones de amenazas como a oportunidades estratégicas.

Esta dinámica se expresó en la expansión del ámbito de seguridad hacia esferas económicas, tecnológicas, informativas y culturales, y en el entrelazamiento de la seguridad interna y la defensa exterior en un enfoque integral, lo cual explicaría la proyección global de las capacidades coercitivas del Estado.

Palabras clave: *Estado de Seguridad Nacional; Xi Jinping; Concepción Integral de Seguridad Nacional; Partido Comunista de China.*

Abstract

This paper analyzes the configuration and evolution of the “National Security State” (NSS) in China, established with Xi Jinping's rise to power in 2012.

The study highlights that this reconfiguration responded to both perceived threats and strategic opportunities.

This dynamic manifested itself in the expansion of the security sphere into economic, technological, informational, and cultural realms, and in the intertwining of internal security and external defense within a comprehensive approach, which would explain the global projection of the State's coercive capabilities.

“La construcción del Estado de Seguridad Nacional en China: Implicancias domésticas e internacionales”

por el Dr. Jorge E. Malena¹

Introducción

La noción de “Estado de seguridad” ha sido asociada a la idea de que los avances tecnológicos en el ámbito militar permitirían a quienes los manejasen a asumir el control del Estado (Laswell, 2018). En el caso de la China contemporánea, diversos análisis sobre su sistema político autocrático y el vínculo de dicho sistema con el aparato de seguridad (y los avances tecnológicos), han calificado al país como un “Estado de seguridad”.

Esta “securitización” del Estado chino también puede abordarse desde la teoría de las Relaciones Internacionales, en particular a partir de la mirada del “realismo ofensivo”, según el cual los Estados de seguridad nacional con orientación ofensiva se comprometen en un comportamiento de suma cero, que es coercitivo y depende en gran medida del uso preventivo o punitivo de la fuerza militar más allá de las fronteras inmediatas del Estado. Asimismo, dicho tipo de Estado moviliza su economía y sociedad para respaldar sus políticas exteriores, a la vez que es altamente represivo internamente (Wang Y., 2015).

En el caso de la República Popular China (RPC), si bien desde 1978 el país se caracterizaba por su compromiso con el desarrollo económico como su máxima prioridad, a partir del año 2012 -bajo el liderazgo de Xi Jinping- la República Popular se encaminó hacia la construcción de un Estado de seguridad nacional (ESN).

El presente trabajo aspira a analizar la génesis, el desarrollo, las características y las implicancias del ESN en China, a los efectos de dilucidar si

¹ Doctor y Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Católica Argentina (UCA). Magister en Estudios sobre China por la Universidad de Londres. Dirige el Comité de Asuntos Asiáticos del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Y es director de la carrera de posgrado “Especialización en Estudios sobre China en la Era Global” de la UCA. Profesor titular de “Historia de las Relaciones Internacionales” en la Lic. en RR. II. de la UCA. Profesor visitante en las universidades de Asuntos Extranjeros de China y del Pueblo de China. Miembro de la Asociación Mundial de Estudios sobre China y del Consejo Mundial de Sinología. En el año 2013 fue el primer académico de América Latina galardonado con el “Special Book Award of China” por su libro “China, la construcción de un ‘país grande’”.

el mismo constituye un mecanismo para garantizar la supervivencia del régimen, y/o una plataforma para respaldar su ascenso en el sistema internacional, articulando el objetivo de control político interno con las ambiciones de liderazgo global.

La génesis del ESN bajo Xi Jinping

La primera indicación oficial de que el Partido comenzaba a configurar los elementos de un nuevo orden de seguridad nacional fue la referencia al tema en el comunicado del Tercer Pleno del XVIII Congreso del Partido, en noviembre de 2013. Posteriormente, en abril de 2014, se produjo la presentación pública de la Comisión Central de Seguridad Nacional –CCSN– (中央国家安全委员会) y, más tarde, la promulgación de regulaciones y leyes estrechamente vinculadas con la seguridad nacional.

Lo destacable aquí es que no fue identificado un acontecimiento que provocara el giro hacia la seguridad nacional. A modo de ejemplo, en noviembre de 2012, en su discurso de despedida ante el XVIII Congreso del Partido Comunista de China (PCCh), el entonces secretario general Hu Jintao afirmó “el mundo actual atraviesa cambios profundos y complejos”, pero que el “equilibrio general de las fuerzas internacionales se desarrolla en una dirección favorable para el mantenimiento de la paz mundial, creando condiciones más propicias para la estabilidad del entorno internacional” (Hu, J. 2012).

Sin embargo, para Xi Jinping, la visión de su antecesor habría sido optimista en lo referido al entorno de seguridad. Xi asumió el poder² con un conjunto de supuestos distintos acerca de cuáles eran las amenazas que enfrentaban el Partido y el Estado. Xi dedicó tiempo considerable al estudio de colapso de la Unión Soviética y las lecciones derivadas de ello (Osnos, 2015). Poco después de asumir el poder, en un discurso en el que se preguntó por qué se había derrumbado la Unión Soviética y su partido gobernante, Xi respondió que “sus ideales y creencias se habían visto sacudidos”, añadiendo que se trataba de “una profunda lección para nosotros. Desestimar la historia de la Unión Soviética y del Partido Comunista so-

2 En noviembre de 2012 como secretario general del PCCh y en marzo de 2013 como presidente de la RPCh.

viético, desestimar a Lenin y Stalin, y desestimar todo lo demás equivale a incurrir en nihilismo histórico” (China Digital Times, 2013).

Xi evidenció su voluntad de que el PCCh evitara la misma suerte, aún cuando China en la década de 2010 distaba mucho de parecerse al decadente régimen soviético de la década de 1980: su respuesta consistió en la construcción de un ESN. Y esta preocupación se convirtió en un componente fundamental de lo que más tarde se conocería como la “Concepción Integral de Seguridad Nacional” –CISN- (总体国家安全概念). Presentada en abril de 2014, esta “concepción integral” se ha convertido en el marco conceptual del Estado de seguridad nacional chino. Por ejemplo, la “estrategia nacional de seguridad” de la RPCh, emitida en 2015, derivó de la mencionada concepción integral (Xinhua, 2015a).

Uno de los argumentos centrales de la CISN sostiene que “China enfrenta ahora los factores internos y externos más complejos de su historia” (Xinhua, 2014). A primera vista, esta afirmación parecería alarmista. Sin embargo, el punto que se plantea es que los peligros que amenazan a China en el siglo XXI no son necesariamente los más graves que ha enfrentado, sino los más intrincados. Con base en la reconceptualización de Xi, las amenazas más peligrosas no son externas sino internas, no son tradicionales sino no tradicionales, no son geoestratégicas sino políticas, y no se encuentran en el presente inmediato, sino que están aflorando. Desde esta perspectiva, el mundo aparece como un escenario mucho más sombrío y amenazante, lo cual justifica el establecimiento de un ESN.

En consecuencia, aunque el entorno concreto de seguridad que China afrontaba a inicios de la década de 2010 no se había deteriorado radicalmente, la manera en que el nuevo líder percibía la situación, había cambiado de forma significativa con respecto a sus antecesores.

Esta nueva mirada sobre los peligros que amenazan a China en el siglo XXI trajo aparejada una revisión del vínculo entre desarrollo, seguridad y soberanía: desde Deng Xiaoping hasta Hu Jintao, el desarrollo económico constituía la prioridad nacional; sin embargo, Xi elevó la seguridad al mismo nivel (si no por encima de aquel). “No solo enfatizamos las cuestiones de desarrollo, sino también las cuestiones de seguridad”, señaló Xi en una

reunión de la CCSN en abril de 2014 (Xinhua, 2014) Además, sostuvo que la seguridad y el desarrollo están profundamente entrelazados: “La seguridad y el desarrollo son dos caras de la misma moneda, dos ruedas del mismo mecanismo impulsor. La seguridad garantiza el desarrollo, y el desarrollo es el objetivo de la seguridad” (Xinhua, 2015b). Esto implicaría que China debía adoptar un enfoque más proactivo y firme para proteger su entorno de seguridad, a fin de promover el desarrollo, en lugar de la postura reactiva y discreta que mantenía previamente.

Los factores que impulsaron la creación del ESN en China pueden dividirse en dos categorías: amenazas y oportunidades. Ambos han sido sintetizados en una formulación sucinta, conocida como los “Tres Grandes Peligros” (三大趋势) y los “Tres Sin Precedentes” (三个前所未有) (Chen, X. 2013).

Los Tres Grandes Peligros son: las amenazas de invasión, subversión y secesionismo; la erosión de la reforma, el desarrollo y la estabilidad; y la afectación del sistema socialista chino. Estos tres peligros constituyen amenazas a los intereses nacionales fundamentales de China, reconocidos oficialmente por el gobierno: la soberanía, el desarrollo y la seguridad.

El primer peligro (invasión, subversión y secesionismo) se refiere principalmente a los peligros externos e internos que amenazan la integridad territorial y la soberanía del país. Las amenazas externas giran en torno a disputas sobre soberanía marítima en los mares de China Meridional y Oriental. La integridad territorial está vinculada a la preservación de la unidad nacional, en particular respecto de Taiwán. Y el secesionismo y la subversión se asocian con los episodios de convulsión étnica que China ha experimentado en sus regiones autónomas del extremo occidental, especialmente en el Tíbet y Xinjiang. Durante la última década, estas regiones han sido escenario de importantes disturbios, y separatistas uigures han perpetrado atentados terroristas tanto en Xinjiang como en otras partes de China e, incluso, contra objetivos chinos en el extranjero. Desde 2014, Xi supervisó una intensificación sustantiva de los esfuerzos para construir un aparato coercitivo en Xinjiang, que condujo a la detención de cientos de miles de residentes uigures locales y al establecimiento de un Estado de vigilancia omnipresente y altamente intrusivo.

El segundo peligro (la erosión de la reforma, el desarrollo y la estabilidad) alude a aquello que puede conmovir la estabilidad social, factor que constituye una prioridad de primer orden para las autoridades chinas ante a la creciente desigualdad social, corrupción sistémica, desempleo estructural y demás problemáticas sociales.

El tercer peligro (la afectación del sistema socialista chino) gira en torno al control del PCCh sobre el poder. Este constituye el principal motivo de preocupación para el gobierno central, que percibe riesgos provenientes de múltiples frentes, tanto internos como externos. Entre aquellos del frente interno puede identificarse la subversión del sistema político. En abril de 2013, la Oficina General del PCCh emitió un comunicado titulado “Sobre la situación actual en el ámbito ideológico”, conocido como “el Documento N° 9”, el cual advertía sobre siete peligros que socavaban el control del Partido. Entre ellos se incluían la democracia constitucional occidental, la promoción de valores universales de derechos humanos, las nociones occidentales de independencia de los medios de comunicación, la sociedad civil, el neoliberalismo y las visiones “nihilistas” de la historia (Oficina General, 2013).

Cabe destacar que estas ideas y reformas liberales habían echado raíces durante los gobiernos de Jiang Zemin y Hu Jintao, no obstante lo cual la administración Xi lanzó importantes campañas contra las libertades políticas, académicas, jurídicas y mediáticas, así como contra organizaciones no gubernamentales que promovían la sociedad civil y los derechos humanos.

Asimismo, otro riesgo del frente interno son las conspiraciones políticas orquestadas por figuras prominentes: en un discurso pronunciado en el Sexto Pleno del XVIII Comité Central en octubre de 2016, Xi afirmó que cinco altos dirigentes civiles y militares habían conspirado en “actividades políticas”: Zhou Yongkang, miembro del Comité Permanente del Politburó y jefe del aparato de seguridad interna; Bo Xilai, secretario del Partido en Chongqing y miembro del Politburó; Ling Jihua, jefe de la Oficina General del PCCh; y los generales Xu Caihou y Guo Boxiong, ambos vicepresidentes de la Comisión Militar Central (CMC).

Ante este panorama, al asumir el cargo, Xi actuó con rapidez para arrestar a sus rivales –inicialmente bajo la cobertura de una campaña anticorrupción-, y emprendió una profunda reorganización del aparato de seguridad nacional con el objetivo de centralizar la autoridad y la supervisión bajo su control personal directo. Esto demostraría que el giro hacia la seguridad nacional también estuvo fuertemente impulsado por las motivaciones personales de Xi para consolidar su poder.

Por su parte, entre los riesgos externos se encuentra la intención de Occidente de provocar un cambio de régimen en China. Esta percepción se ha visto reforzada por acontecimientos como las denominadas “revoluciones de colores” en Europa y los levantamientos políticos de la “Primavera Árabe” en Medio Oriente. Más cerca de sus fronteras, las autoridades del PCCh se vieron perturbadas por las protestas estudiantiles en Hong Kong, conocidas como “*Occupy Central*” en 2014, y por la incapacidad del gobierno local para sofocar eficazmente a los manifestantes.

Aquí se destaca la relevancia de la variable externa: al mismo tiempo que el régimen de Xi adoptaba medidas drásticas para enfrentar lo que percibía como un entorno interno amenazante, también se reconocía el impacto del entorno exterior. Incluso, se reconoció que esta situación crítica podía ofrecer una oportunidad³, cristalizada en una serie de ventajas estratégicas que le permitirían a China erigirse en líder global. Desde su llegada al poder, uno de los pilares de la visión estratégica de Xi, fue la consecución del “Sueño chino”, consistente en que, tras décadas de arduo esfuerzo para progresar en el plano económico, China había alcanzado un nivel suficiente de prosperidad (y poder) para asumir un papel protagónico en los asuntos mundiales.

Lo antedicho explica la identificación por parte de Xi de los “Tres Sin Precedentes”. El primero es que China se aproxima al centro de la escena mundial de un modo sin precedentes; es decir, su rápido desarrollo económico ha alterado el equilibrio global de poder. El segundo indica que China se acerca a la consecución de la gran revitalización de la nación china de manera inédita, gracias al papel central desempeñado por el PCCh. El ter-

3- Recordemos que, en la cosmovisión china, el concepto “crisis” (危机) comprende no sólo la existencia de un peligro (危), sino también la ocasión de contar con una oportunidad (机).

cero sostiene que China posee ahora capacidades y confianza sin precedentes, para alcanzar sus objetivos de convertirse en una gran potencia. Esto implica que una China segura de sí misma, dotada de capacidades y liderada por un sistema socialista debe aprovechar la coyuntura estratégica, para reclamar un lugar preeminente en el sistema internacional (Sun, J. 2014).

Desarrollo y características del ESN chino

Aunque Xi Jinping se mostró firmemente motivado a construir un ESN bajo su control directo, contar con los instrumentos y medios para alcanzar este objetivo le representó un desafío.

Al asumir el poder, Xi utilizó como pieza central de su arsenal una campaña de aplicación estricta de la disciplina, que incluyó varios componentes, de los cuales dos resultan particularmente relevantes. El primero, y más conocido, fue una amplia ofensiva anticorrupción. El segundo consistió en una campaña de disciplina política, centrada especialmente en investigar a altos funcionarios del Partido por violaciones de la disciplina política. Además, se implementaron otras iniciativas para reforzar esta estrategia, entre ellas un programa de austeridad estricta en los gastos de los funcionarios públicos (Ling, L. 2019).

Paralelamente a la campaña disciplinaria, Xi diseñó un plan estructurado en dos fases para reconstruir el sistema de seguridad nacional. La primera fase contemplaba una reconfiguración del aparato civil de seguridad nacional (Xinhua, 2013), seguida por una reforma del alto mando militar (Malena, 2025). Los elementos de este nuevo sistema incluyeron: una estructura centralizada de mando; un nuevo enfoque teórico y estratégico para la conceptualización de la seguridad nacional, que amplíe y redefina de manera sustancial las amenazas clave y sus orígenes; y un marco normativo renovado para establecer leyes y reglas que regulen aspectos como la privacidad y el acceso a la información.

En conjunto, este modelo de seguridad nacional resultaría más intrusivo, más centralizado y más expansivo que cualquier antecedente en la historia de China, incluso en comparación con la era maoísta.

El primer paso para materializar esta visión se dio en el Tercer Pleno del XVIII Comité Central del PCCh, cuyo comunicado estableció que “la creación de una Comisión Central de Seguridad Nacional se ha tornado urgente a fin de fortalecer el liderazgo centralizado y unificado sobre los asuntos de seguridad nacional”. Las principales funciones de la nueva CCSN serían “formular e implementar una estrategia de seguridad nacional, promover la construcción del Estado de derecho en materia de seguridad nacional, elaborar los principios y políticas de trabajo en este ámbito, y estudiar y resolver los principales problemas relacionados con la seguridad nacional” (Xinhua, 2013).

La declaración plenaria delineó, en términos generales, la arquitectura del nuevo sistema de seguridad nacional, que descansaría sobre tres pilares: la CCSN como órgano organizativo central del sistema; un marco jurídico basado en una nueva ley de seguridad nacional; y un componente doctrinal que proporcione una evaluación integral de las amenazas y establezca las prioridades estratégicas y operativas para que el nuevo ESN cumpla sus funciones (Hua, Y. 2015).

La CCSN, aprobada en enero de 2014, se ubicó en la cúspide del nuevo entramado de seguridad nacional. Su autoridad, poder y alcance derivan fundamentalmente de su estructura de liderazgo, con Xi como presidente, y, en sus inicios, como vicepresidentes el primer ministro Li Keqiang y el presidente del Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional, Li Zhanshu. La CCSN es un órgano del Partido que reporta directamente al Comité Permanente del Politburó y se describe como “el centro neurálgico de las autoridades centrales responsables de la toma de decisiones y la coordinación en los asuntos de seguridad nacional” (Hua, Y. 2015).

El segundo pilar del sistema de seguridad nacional lo constituye la construcción de un amplio marco jurídico, anclado en la Ley de Seguridad Nacional, aprobada en julio de 2015. Esta Ley ofrece una definición amplia de la seguridad nacional como la “protección del régimen político, la soberanía, la unidad nacional, la integridad territorial, el bienestar del pueblo y el desarrollo sostenible y saludable de la economía y la sociedad” (Diario del Pueblo, 2015).

Más específicamente, la ley identifica un extenso abanico de dominios, que incluyen: seguridad política, seguridad territorial, seguridad militar, seguridad económica, seguridad de infraestructuras financieras, seguridad energética, seguridad alimentaria, seguridad cultural, seguridad científica y tecnológica, seguridad informativa, seguridad étnica, seguridad religiosa, seguridad antiterrorista, seguridad social, seguridad ambiental, seguridad nuclear y la seguridad en el espacio ultraterrestre, los mares profundos y las regiones polares.

Junto con otras leyes relacionadas con la seguridad aprobadas durante el mandato de Xi —como la Ley contra el Espionaje (2014), la Ley contra el Terrorismo (2015), la Ley de Ciberseguridad (2016), la Ley de Gestión de ONG Extranjeras (2016) y la Ley de Inteligencia Nacional (2017), el Estado de seguridad nacional chino posee una autoridad legal incontestable para actuar a discreción dentro de sus fronteras e, incluso, de manera creciente, más allá de ellas.

Finalmente, el tercer pilar del ESN chino son los organismos que ejercen el control social y político de la población, a saber:

Sistema de seguridad pública: el Ministerio de Seguridad Pública constituye la primera línea interna del mencionado Estado y posee una serie de responsabilidades que van desde la gestión del tráfico hasta la ciberseguridad. Su personal oscila entre 1,6 y 2 millones de funcionarios, una cifra elevada en términos absolutos pero reducida en proporción a la población nacional en comparación con otros países (Wang, Y. 2014),

Sistema de seguridad estatal/inteligencia y contraespionaje: el Ministerio de Seguridad del Estado (MSE) es la principal organización de seguridad estatal del país y se encarga principalmente de las labores de inteligencia y contraespionaje (Mattis, 2019). Tanto el MSE como el EPL poseen capacidades de inteligencia significativas. El MSE es una institución relativamente joven —creada en 1983— y ha tenido que competir por recursos, personal y poder con su mucho más antigua, numerosa y poderosa contraparte: la seguridad pública,

Ejército Popular de Liberación (EPL): el EPL es el componente más grande, más capaz y políticamente más influyente del ESN, pero también ha sido el más alejado de sus contrapartes civiles de seguridad e inteligencia. El EPL se ha centrado principalmente en atender las necesidades de defensa de China, aunque en ocasiones ha intervenido en el ámbito interno, como durante la Revolución Cultural y en 1989,

Policía Armada Popular (PAP): la PAP ha sido el enlace entre la aplicación de la ley interna y el establishment militar, desde su creación en 1983. Como parte de las reformas de gran alcance impulsadas por Xi en el ámbito de la defensa, la PAP pasó a estar bajo el control exclusivo de la CMC en enero de 2018 (Xinhua, 2018a). Si bien esta reorganización parecería contradecir el objetivo general de Xi de promover la integración militar-civil y un Estado de seguridad más unificado, sus metas más importantes son fortalecer de manera sustancial las capacidades coercitivas de la PAP, proporcionar un mejor apoyo al EPL en operaciones militares y reforzar la centralización del control sobre la PAP, y

Sistema político-legal: el entrelazamiento del Estado con el Partido ha desarrollado un vasto aparato de seguridad interna para hacer frente al descontento social y los desafíos de mantenimiento de la estabilidad. Existe un núcleo del sistema político-legal compuesto por la seguridad pública, la seguridad estatal, el poder judicial (tribunales y fiscalías) y los órganos políticos-legales del Partido, así como un sistema más amplio de gestión integral de la seguridad pública que incluye decenas de organismos estatales (Wang, Y. 2015).

Implicancias domésticas e internacionales

El aparato de seguridad nacional que construyó Xi es institucionalmente fuerte, cohesionado y leal al líder, fruto de la imposición de un control férreo del Partido en todos los niveles de la jerarquía y en todas las regiones del país.

Dado que Xi representa el “núcleo” del Partido, este control partidario también implica garantizar su control personal. Xi ha subrayado reitera-

damente la necesidad de “mantener la dirección absoluta del Partido sobre el trabajo de seguridad nacional e implementar un liderazgo más fuerte y coordinado” (Xinhua, 2018b). La CCSN asume esta función en el nivel nacional, mientras que los comités del Partido ejercen el control en los niveles inferiores. En una reunión de la CCSN de abril de 2018, se aprobó un sistema de responsabilidad de seguridad nacional basado en los comités partidarios, que obliga a estos órganos en todos los niveles a reforzar la supervisión y la inspección del desempeño de las funciones de seguridad nacional (Xinhua, 2018b).

El estatus político y la influencia del aparato de seguridad nacional han aumentado de manera constante. Históricamente, las agencias de seguridad nacional e inteligencia no gozaban de la confianza plena de los dirigentes políticos chinos y, en consecuencia, luchaban por obtener representación en las instancias superiores de poder político y de formulación de políticas. Su presencia en órganos clave como el Politburó y el Comité Central del PCCh ha sido limitada. Durante el mandato de Xi, la presencia de la comunidad de seguridad nacional en estos órganos ha crecido de manera significativa, tanto de forma directa como indirecta.

En términos de eficacia operativa, se ha producido un cambio gradual en la cultura institucional, consistente en prevenir o neutralizar las amenazas de seguridad antes de que se concreten. En un taller sobre mitigación de riesgos para cuadros provinciales y ministeriales en enero de 2019, Xi habló de la necesidad de estar “altamente vigilantes frente a los ‘cisnes negros’ y de prevenir los ‘rinocerontes grises’” (Xinhua, 2019). Este cambio cultural requiere ajustes fundamentales en las prácticas operativas, como la adopción de enfoques basados en la información y guiados por la inteligencia, en lugar de “estrategias anticuadas basadas en ‘suposiciones intuitivas’ más que en análisis e inteligencia”, lo cual “exige desviar recursos de prioridades tradicionales, como el personal y el equipamiento” (Schwarck, 2018).

La paradoja de la situación planteada es que el gobierno central chino busca posicionar a la República Popular como una potencia benévola en el escenario internacional, mientras que en el ámbito interno desarrolla el ESN. Ello es así dado que Xi ha proclamado la intención de “forjar un nuevo tipo de relaciones internacionales con la cooperación de beneficio mutuo

en su núcleo”, de “construir una comunidad de futuro compartido para la humanidad” que enfatice la paz, la seguridad compartida y la prosperidad común, y de “seguir el camino del desarrollo pacífico”.

Sin embargo, esta “mano abierta” ha sido cubierta por un “guante de hierro”, a partir de que los dirigentes chinos advierten que el ascenso de China enfrenta una feroz oposición liderada por Estados Unidos. En consecuencia, el país ha asumido una postura de seguridad nacional más firme para afrontar estos desafíos.

Los Estados de seguridad nacional prosperan cuando las amenazas son agudas e inminentes, por lo cual la competencia estratégica con Estados Unidos es utilizada por el aparato de seguridad nacional para consolidar su posición en el núcleo de la estructura de poder del país.

El régimen de Xi considera que el desafío planteado por Estados Unidos es cada vez más integral por naturaleza, lo que implica tanto el ámbito externo (el escenario global), como el interno (dentro de las fronteras de China -incluido Hong Kong-). Esto pone de relieve una diferencia fundamental entre la concepción de la seguridad nacional de Xi y la de sus predecesores. Antes de la reestructuración del sistema de seguridad nacional chino impulsada por Xi, un principio organizador de larga data consistía en una estricta separación entre la seguridad interna y la defensa exterior. Una de las principales razones de este enfoque compartimentado era de índole burocrática: la seguridad interna era responsabilidad primordial de las instituciones civiles, mientras que la defensa exterior recaía, en gran medida, en el EPL.

La visión de Xi Jinping sobre la seguridad nacional se basa en una concepción holística que elimina las fronteras tradicionales entre seguridad interna y externa, así como entre dimensiones militares, políticas, económicas, sociales, tecnológicas y ambientales. Este enfoque se articula en torno a la CISN, presentada en abril de 2014, que establece la necesidad de “coordinar la seguridad externa e interna, la seguridad territorial y la seguridad del pueblo, la seguridad tradicional y la no tradicional, la seguridad del desarrollo y la seguridad nacional” (Chen, W. 2020).

Xi ha destacado tres características sobresalientes de esta difuminación entre las amenazas a la seguridad interna y externa, a las que se ha referido como las “Tres Prominencias” (三个更加突出). La primera de ellas es que las amenazas de seguridad tradicionales y no tradicionales están cada vez más entrelazadas. La segunda consiste en que la naturaleza transnacional de las amenazas a la seguridad se ha vuelto más preponderante. Y la tercera prominencia es la creciente diversidad de amenazas a la seguridad que no reconocen fronteras, especialmente las relacionadas con el ciberespacio, así como los delitos financieros y de alta tecnología (Diario del Pueblo en Línea, 2018).

Bajo este paradigma, la defensa del régimen del Partido Comunista se presenta como el núcleo de la seguridad nacional, de modo que la política exterior y la proyección internacional están subordinadas a la preservación del poder interno. Xi lo ha expresado en términos inequívocos: “La seguridad política es fundamental, la seguridad económica es la base, la seguridad militar es el respaldo, y la seguridad cultural es la garantía” (Ghiselli, 2018).

La caída de regímenes autoritarios y comunistas en todo el mundo desde finales de la década de 1980 —a través de las revoluciones de colores, las primaveras árabes y otros procesos similares— es percibida por Xi como resultado de la instigación de fuerzas extranjeras hostiles encabezadas por Estados Unidos. En un discurso pronunciado ante una audiencia militar, a comienzos de su mandato, en julio de 2013, Xi afirmó que “en la actualidad, las luchas en el campo ideológico son extraordinariamente intensas. Las fuerzas hostiles occidentales están acelerando su ‘evolución pacífica’ y su ‘revolución de color’ en China. ... Lo que más desean ver es que China también sufra disturbios y problemas, por lo que intensifican, abierta y encubiertamente, las estrategias políticas orientadas a occidentalizar y fragmentar a China” (Liu, M. 2017).

Reflexiones finales

La adopción de una concepción integral de seguridad nacional resulta en la ampliación del ámbito geográfico de las agencias chinas de seguridad e

inteligencia. Con el llamado de Xi a tener una “visión global en el trabajo de seguridad nacional”, se habría brindado un cheque en blanco a las agencias de inteligencia para llevar a cabo operaciones más allá de las fronteras del país.

Por su parte, Xi Jinping ha sido el principal arquitecto, constructor y ejecutor del ESN, de allí que el presidente se constituya en un componente integral que asegure su control. Además, al haber sido ungido como el “núcleo” (核心) del Partido, es considerado la personificación del mismo, y las campañas cada vez más intensas para reforzar y salvaguardar el control del Partido son herramientas fundamentales para consolidar el dominio político de Xi.

¿Podrá entonces mantenerse intacto el ESN si Xi ya no está al mando? La salida de Xi ciertamente dejaría un enorme vacío de poder, especialmente si no establece de antemano un plan de sucesión claro. Sus actuales adjuntos al frente de la CCSN y la CMC carecen de los antecedentes necesarios para reemplazar a Xi en algo que trascienda una función interina de corto plazo.

Pero más allá de las disquisiciones que resultan del control personalista del aparato de seguridad nacional chino, este análisis ha demostrado que ESN de la RPCh constituye no solo un mecanismo para garantizar la supervivencia del régimen, sino también una plataforma para respaldar su ascenso en el sistema internacional, articulando control político interno con ambiciones de liderazgo global.

Esta circunstancia nos lleva a reflexionar sobre el alcance del ESN de China fuera de sus fronteras, particularmente en los países de América Latina, donde parecería que no se percibe la relevancia de los dominios múltiples de la mencionada seguridad⁴ y su eventual impacto en nuestros intereses nacionales.

Asimismo, cabría preguntarse sobre si se ha sopesado el accionar en nuestro territorio de los organismos sobre los cuales recaen las funciones pro-

4. Política, territorial, militar, económica, de infraestructuras financieras, energética, alimentaria, cultural, científica y tecnológica, informativa, étnica, religiosa, antiterrorista, social, ambiental, nuclear y en el espacio ultraterrestre, los mares profundos y las regiones polares.

pías de la seguridad nacional de la RPCh, como el Ministerio de Seguridad del Estado, el EPL y aquellas organizaciones civiles vinculadas al aparato estatal securitario.

La centralidad de esta temática amerita el abordaje de un tratamiento más allá del ámbito académico, con el cual este análisis procura colaborar.

Bibliografía

Chen Wenqing, “总体国家安全观的生动实践和丰富发展” [Práctica vívida y rico desarrollo del concepto integral de seguridad nacional] en Qiushi, 15 de abril 2020. http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2020-04/15/c_1125856695.htm

Chen Xiangyang, “抓紧运筹新时期中国国家安全战略” [Aprovechar la oportunidad para planificar la estrategia de seguridad nacional de China en la nueva era], Liaowang, 2 de diciembre 2013. <http://theory.people.com.cn/n/2013/1202/c40531-23718303.html>

China Digital Times, “*Leaked Speech Shows Xi Jinping’s Opposition to Reform*” 27 de enero 2013. <https://chinadigitaltimes.net/2013/01/leaked-speech-shows-xi-jinpings-opposition-to-reform/>

Diario del Pueblo, “筑牢国家安全的制度堤坝” [Construir una fuerte represa institucional para la seguridad nacional], 2 de julio 2015. <http://opinion.people.com.cn/n/2015/0702/c1003-27240271.html>

General Office of the Central Committee of the Communist Party of China, “*Communiqué on the Current State of the Ideological Sphere (Document 9)*” 23 de abril 2013. <https://chinacopyrightandmedia.wordpress.com/2013/04/22/communique-on-the-current-state-of-the-ideological-sphere-document-no-9/>

Ghiselli, Andrea “*Diplomatic Opportunities and Rising Threats: The Expanding Role of Non-Traditional Security in Chinese Foreign and Security Policy*” en *Journal of Contemporary China*, Vol. 27, No. 112 (julio 2018), 611–625.

Hu Jintao, “*Unswervingly Advance Along the Path of Chinese Characteristics, struggle to Complete the Building of a Well-Off Society in an All-Round Way*”, en *Report to the Eighteenth Chinese Communist Party National Congress*, 8 November 2012, reproducido por *People’s Daily*, 9 de noviembre 2012. <http://politics.people.com.cn/n/2012/1109/c1001-19529890.html>

Hua Yiwen, “三位一体” 开启国家安全新阶段‘ [El sistema de “Tres en Uno” abre una nueva etapa en la seguridad nacional], 人民日报（海外版）[Diario del Pueblo -Edición de Ultramar-], 2 de julio 2015. <http://opinion.people.com.cn/n/2015/0702/c1003-27242358.html>

Lasswell, Harold D. (ed.), *Essays on the Garrison State* (New York; Routledge, 2018).

Ling Li, “Politics of Anticorruption in China: Paradigm Change of the Party’s Disciplinary Regime, 2012–2017”, en *Journal of Contemporary China*, Vol. 28, No. 115 (Enero 2019), 47–63.

Liu Mingfu & Wang Zhongyuan, *The Thoughts of Xi Jinping* (Salt Lake City, UT: American Academic Press, 2017), 337–338.

Malena, Jorge “La Reforma del EPL de China: modernización militar y control político”, en *Visión Conjunta* (Buenos Aires: Facultad Militar Conjunta, 2025), año 17, nro. 32, junio 2025, 3-11.

Mattis, Peter L. & Matthew J. Brazil, *Chinese Communist Espionage: An Intelligence Primer* (Annapolis, MD: Naval Institute Press, 2019).

Osnos, Evan “How Xi Jinping Took Control of China” en *The New Yorker*, 6 de abril 2015. <https://www.newyorker.com/magazine/2015/04/06/born-red>

People’s Daily Online, “陈理谈《习近平关于总体国家安全观论述摘编》” [Chen Li analiza “Extractos del discurso de Xi Jinping sobre el concepto integral de seguridad nacional”], 14 de agosto 2018. <http://theory.people.com.cn/n1/2018/0814/c40531-30227214.html>

Schwarck, Edward “Intelligence and Informatization: The Rise of the Ministry of Public Security in Intelligence Work in China” en *The China Journal*, No. 80 (July 2018), 1–23.

Sun Jianguo, “坚定不移走国家安全之路” [Tomar firmemente el camino de la seguridad nacional], *解放军日报* [Diario del EPL], 10 abril 2014. http://www.81.cn/jmywy/2014-04/10/content_5850141.htm

Wang Yuhua & Carl Minzner “The Rise of the Chinese Security State”, en *The China Quarterly*, No. 222 (junio 2015), 239–259.

Wang Yuhua, “Empowering the Police: How the Chinese Communist Party Manages Its Coercive Leaders”, en *The China Quarterly*, No. 219 (septiembre 2014), 625–648.

Xinhua News Agency (2013), “习近平：关于中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定” [Xi Jinping: Sobre la “Decisión del Comité Central del Partido Comunista de China sobre varios temas importantes relacionados con la profundización integral de la reforma”], 15 de noviembre 2013. http://www.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c_118164294.htm

Xinhua News Agency (2014), “习近平：坚持总体国家安全观走中国特色国家安全道路” [Xi Jinping: Adherirse al concepto integral de seguridad nacional y seguir el camino de la seguridad nacional con características chinas], 15 de abril 2014. http://www.xinhuanet.com/politics/2014-04/15/c_1110253910.htm

Xinhua News Agency (2015a), “中共中央政治局召开会议审议通过国家安全战略纲要” [El Buró Político del Comité Central del PCCh celebró una reunión para revisar y aprobar la “Esquema de la Estrategia de Seguridad Nacional”], 23 de enero 2015. http://www.xinhuanet.com/politics/2015-01/23/c_1114112093.htm

Xinhua News Agency (2015b), “习近平在第二届世界互联网大会开幕式上的讲话” [El Discurso de Xi Jinping en la ceremonia inaugural de la Segunda Conferencia

Mundial de Internet], 16 de diciembre 2015. http://www.xinhuanet.com//politics/2015-12/16/c_1117481089.htm

Xinhua News Agency (2018a), “*Armed Police Command System Adjustment a Major Political Decision: Xi*” 10 de enero 2018. http://www.xinhuanet.com/english/2018-01/10/c_136885851.htm

Xinhua News Agency (2018b), “习近平主持召开十九届中央国家安全委员会第一次会议并发表重要讲话” [Xi Jinping presidió la primera reunión de la XIX Comisión Central de Seguridad Nacional y pronunció un importante discurso], 17 de abril 2018. http://www.gov.cn/xinwen/2018-04/17/content_5283445.htm

Xinhua News Agency (2019), “习近平在省部级主要领导干部坚持底线思维着力防御化解重大风险专题研讨班开班式上发表重要讲话” [Xi Jinping pronunció un importante discurso en la ceremonia de apertura de un seminario especial para cuadros dirigentes de nivel provincial y ministerial sobre la adhesión al pensamiento de resultados finales y el enfoque en la prevención y resolución de riesgos importantes], 21 de enero 2019. https://www.gov.cn/xinwen/2019-01/21/content_5359898.htm

“El Atlántico Sur ante el nuevo orden oceánico: desafíos para la política marítima argentina”

Capitán de Navío MSC (R) Pablo Martín Bonuccelli





CN MSC Pablo Martín Bonuccelli. Capitán de Navío de la Armada Argentina (Retiro Efectivo), especializado en comunicaciones y oceanografía. Es Licenciado en Sistemas Navales (Facultad de la Armada Argentina), Abogado (Universidad Nacional de Mar del Plata – 2010), Magister (MSc) en Intereses Marítimos (Universidad Marítima Mundial – Malmoe, Suecia - 2007), Especialista en Estrategia Operacional y Planeamiento Militar Conjunto (Escuela de Guerra Conjunta – 2011). Cuenta además con un posgrado en Gestión Ambiental Local (Universidad del Salvador - 2012) y en Fondos internacionales de indemnización de daños debidos a contaminación por hidrocarburos - FIDAC (Reino Unido de Gran Bretaña - 2019).

Entre 2018 y 2020 formó parte de la Delegación Argentina ante la Organización Marítima Mundial (OMI) en la ciudad de Londres.

Es profesor en el Curso especial en línea sobre Operaciones Navales de Vigilancia en el MAR – ONVIMAR, dictado por el Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Sanremo (Italia).

“El Atlántico Sur ante el nuevo orden oceánico: desafíos para la política marítima argentina”

Capitán de Navío MSC (R) Pablo Martín Bonuccelli

Resumen

El artículo analiza el Derecho Internacional y, en particular, el nuevo Acuerdo BBNJ sobre la biodiversidad marina en áreas fuera de jurisdicción nacional, como un instrumento de disputa geopolítica. Con foco en el Escenario Atlántico Sur (EAS), se argumenta que el tratado, lejos de ser neutral, puede afectar de manera adversa los intereses argentinos: limita márgenes de acción en la cuestión Malvinas y plantea interrogantes sobre el régimen antártico. Se sostiene que el acuerdo, bajo el discurso de la sostenibilidad, refuerza estructuras de poder que favorecen a actores extrarregionales en espacios estratégicos para la Argentina. El trabajo plantea la necesidad de un debate amplio y crítico sobre la ratificación del tratado, señalando riesgos y posibles líneas de acción para resguardar la posición nacional.

Palabras clave: Geopolítica Ambiental, Soft Law, Soft Power, Espacios Estratégicos, Derecho Internacional Público, Poder Inteligente.

Abstract

The article analyzes international law and, in particular, the new BBNJ Agreement on marine biodiversity in areas beyond national jurisdiction, as an instrument of geopolitical dispute. Focusing on the South Atlantic Scenario (EAS), it argues that the treaty, far from being neutral, may adversely affect Argentine interests: it limits the scope for action on the Malvinas issue and raises questions about the Antarctic regime. It argues that the agreement, under the discourse of sustainability, reinforces power structures that favor extra-regional actors in areas of strategic importance to Argentina. The paper raises the need for a broad and critical debate on the ratification of the treaty, pointing out risks and possible lines of action to safeguard the national position.

Hipótesis: El BBNJ no es neutro, sino un mecanismo que puede alterar correlaciones de poder en el Atlántico Sur y la Antártida.

1. Introducción: el derecho internacional como instrumento de poder

Desde una perspectiva histórica el mar es el espacio de acción geopolítica de mayor gravitación para consolidar las diferentes posiciones que se disputan la hegemonía mundial. El mar es medio y fin, es acceso a otras tierras y es fuente de recursos conocidos, incluso inexplorados.

La disputa entre *mare liberum* y *mare clausum* encontró un equilibrio con cierto pragmatismo – impuesto por el contexto de Guerra Fría – con la entrada en vigor de la Convención de las Naciones Unidas Sobre el Derecho del Mar (Montego Bay, Jamaica, 10 de diciembre de 1982), la “Convención”, ocurrida en 1995, casi 40 años después de la primera conferencia. De esta manera, el Derecho Internacional Público instalaba un mecanismo de gestión que ponía en cabeza de los propios Estados la responsabilidad por la gobernanza de las aguas situadas más allá de las jurisdicciones nacionales de sus conciudadanos.

50 años después del inicio de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS III), la discusión acerca de la gobernanza en el mar se reconfiguró bajo la lógica ambiental.

El cambio de paradigma en materia de hegemonías globales que marcó la caída del muro de Berlín ofició de disparador de cuestionamientos hacia la Convención que se encontraba en proceso de ratificación. A consecuencia de ello, se llevaron a cabo una serie de conferencias de Estados sobre materias contenidas en la Convención que tenían como objetivo la modificación del régimen de pesca en Alta Mar y los conceptos adoptados acerca de los recursos de los fondos marinos.

El “*Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios*” fue el

resultado en materia de recursos vivos de Alta Mar y **operó un verdadero cambio en las normas contenidas en la Convención, desde que se propuso establecer un régimen específico para la explotación sostenible con criterios de conservación, desplazando – para los Estados parte – el principio de la libertad de pesca en Alta Mar.** Su propio título es indicativo del alcance y objeto de sus normas. El análisis del texto del acuerdo revela numerosos puntos criticados por especialistas argentinos ya que, amén de desnaturalizar la libertad de pesca codificada en la Convención (ABRUZA, 2007), tienen la virtualidad de impactar negativamente en la posición argentina de cara a la Cuestión de las Islas Malvinas.

Este Acuerdo representa un claro ejemplo del uso del Derecho Internacional como herramienta de la geopolítica. Principalmente, porque por su intermedio se operó una concentración de potestades normativas en un grupo de Estados, que fueron validadas por la amplitud de voluntades que lo ratificaron. Pero no es el único. Hay numerosos instrumentos que, detrás de la finalidad publicitada de mejorar la conservación, proteger la biodiversidad y generar conductas de los países tendientes a minimizar los impactos de la sociedad en estos espacios internacionales, esconden el verdadero propósito de consolidar estructuras de poder preexistentes.

El caso más reciente es el *“Acuerdo sobre la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional”* (BBNJ, por sus siglas en inglés) que constituye un instrumento normativo complejo, cuya implementación y efectos todavía son motivo de análisis crítico.

Desde una perspectiva geopolítica, algunos estudios sugieren que el BBNJ podría favorecer indirectamente a actores extrarregionales en espacios estratégicos para la Argentina, aunque también abre oportunidades para que los Estados costeros influyan en decisiones sobre conservación y explotación de recursos (TERRIBILE, La “nobleza” del ambientalismo y los intereses argentinos en el mar, 2024).

En síntesis, si se analiza la evolución del marco normativo internacional del mar se podrá concluir que no son instrumentos meramente técnicos; en cada paso de esa evolución es posible identificar indicios de una puja

de poder. En ese sentido, se sostiene que **el Acuerdo BBNJ no es sólo un tratado sobre biodiversidad marina: es un dispositivo de geopolítica ambiental que integra el soft law al corpus mandatorio del derecho internacional, generando vínculos normativos transversales con otros instrumentos y estableciendo un equilibrio de fuerzas que, lejos de ser neutral, consagra las asimetrías de poder global.**

Analizado el acuerdo frente a la realidad argentina en el contexto internacional nos conduce, al menos, a una pregunta cuya respuesta podría ser determinante a la hora de avanzar con la ratificación: *¿Estamos frente a un acuerdo que amplía la capacidad de Argentina para influir en la gobernanza global del mar, o frente a un instrumento que, en nombre de la sostenibilidad, abre la puerta a una mayor injerencia de potencias extrarregionales en el Atlántico Sur? La respuesta a esta pregunta no es jurídica: es geopolítica.*

Este artículo plantea la necesidad de un debate crítico e informado sobre los beneficios de avanzar con el proceso de ratificación del tratado, señalando tanto riesgos como posibles líneas de acción para resguardar los intereses nacionales en el Atlántico Sur y el contexto antártico

2. Derecho internacional y geopolítica marítima

El derecho internacional suele presentarse como un instrumento para asegurar la convivencia pacífica entre los Estados, bajo la aspiración clásica del *ius est ars aequi et boni*. Sin embargo, esa visión idealizada oculta una dimensión central: **los cuerpos normativos también son mecanismos para administrar tensiones y redistribuir poder entre actores con intereses divergentes.** Lejos de ser neutrales, las normas internacionales moldean escenarios estratégicos y condicionan márgenes de acción estatal. Así, **más que un lenguaje de cooperación entre Naciones, el DIP es una gramática de poder.**

Como advierte Carlos Escudé, los Estados que dominan los procesos formales e informales de creación de normas proyectan sus intereses sobre el conjunto del sistema, mientras que los demás se enfrentan al dilema de ajustarse a las reglas o asumir el costo de ser considerados “parias” (ESCUDÉ).

Los ejemplos marítimos son ilustrativos. El **Tratado Antártico de 1959**, con apenas catorce artículos, no fue simplemente un pacto de cooperación científica, sino un delicado equilibrio geopolítico entre potencias con intereses contrapuestos en un escenario global dominado por la llamada Guerra Fría. Como explica el Dr. Ariel Mansi (MANSI, 2021), los objetivos de su redacción fueron tres, **consagrar la región a su uso pacífico, fijar un statu quo territorial y garantizar la libertad de investigación científica**. Ese consenso, aparentemente técnico, consolidó un marco jurídico que aún hoy limita la proyección de nuevos actores sobre el continente blanco.

Desde mediados del siglo XX, la creciente atención al cuidado del ambiente agregó otro nivel de complejidad. El derecho internacional ambiental, lentamente institucionalizado y codificado, pasó de ser un factor reprimido frente a intereses comerciales a convertirse en un criterio dominante en la elaboración normativa. De esta forma el ambientalismo global se transformó en una nueva dimensión de la política internacional.

De allí surge el concepto de **geopolítica ambiental**: detrás de la necesidad genuina de conservación, los marcos normativos ambientales funcionan como instrumentos de legitimación de agendas de poder. No se trata de negar el valor de la protección ambiental, sino de advertir que quien define qué es “sostenible” también define los límites de acceso y explotación de recursos estratégicos.

El **Acuerdo BBNJ** encarna esta lógica ((GIDTAP-UTN), 2024). **Presentado como una respuesta a la crisis de la biodiversidad marina, constituye en realidad una obra de derecho internacional que refleja el nuevo paradigma: el ambientalismo como lenguaje de poder**. Su implementación abrirá interrogantes sobre el equilibrio entre sostenibilidad y soberanía, particularmente en regiones sensibles para Argentina como el Atlántico Sur y la proyección antártica.

En resumen, el Derecho Internacional Público es una herramienta que funciona como marco técnico-jurídico y como instrumento de la política internacional. **Es decir que el Derecho Internacional no solo regula, sino moldea.**

En este sentido, es el propio sistema el que define a los participantes, establece prioridades y determina los poderes relativos entre Estados para fijar o no posiciones. Es por esta razón que el Acuerdo BBNJ debe analizarse como un instrumento de poder que orienta su aplicación a la consolidación de estructuras de poder en espacios internacionales como el Alta Mar. El apartado siguiente analiza, con detalle, cómo algunos de esos mecanismos operan en el propio texto del BBNJ.

3. El BBNJ: entre sostenibilidad y poder

La conclusión inevitable es que la arquitectura del Acuerdo es resultado de una acción de geopolítica ambiental dirigida por quienes lideraron el proceso de negociaciones. Un instrumento cuya “*plasticidad jurídica*” opera en “*detrimento de la propia CONVEMAR*” ((GIDTAP-UTN), 2024).

Se traduce en una acción geopolítica cuyo objetivo es la consolidación de una estructura de hegemonía de los espacios internacionales, como la Alta Mar. La acción de una serie de Estados como el Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Reino Unido de Gran Bretaña y Estados Unidos fue decisiva. El uso del **soft power** y de las herramientas del **poder inteligente**¹ (CULL, 2022), con las organizaciones no gubernamentales, fue determinante para

1- En la geopolítica ambiental el foco de la acción (no los intereses ulteriores) se corre de los territorios y los recursos para centrarse en la habilidad de consolidar un liderazgo capaz de impulsar las soluciones globales más urgentes. En estas acciones, los países con conciencia y coherencia geopolítica emplean el poder inteligente como concepto “superador” del poder blando.

Diplomacia pública: consideraciones teóricas - Nicholas J. Cull – pág. 61 “El poder blando se considera cada vez más como un concepto fechado limitado. En el presente los analistas estadounidenses, incluidos Ernest J. Wilson y el propio Nye, hablan de una combinación dinámica de poder duro y poder blando con la que la diplomacia pública orienta políticas públicas, a lo que se ha apodado “**poder inteligente**”.”.

impulsar movimientos a escala global en favor de acelerar el proceso de adopción de un texto y de ratificación², en un logro de la diplomacia pública³.

El Acuerdo entrará en vigor el 17 de enero de 2026 y marca una inflexión en el equilibrio de la gobernanza oceánica (BONUCELLI, 2024). Lecturas parciales posibilitaron apreciaciones desacertadas: tal es el caso de determinados grupos de especialistas que aun consideran que el Acuerdo no se aplica a la pesca porque el artículo 10 así lo dispone. Sin embargo, este artículo se ubica en la PARTE II - RECURSOS GENÉTICOS MARINOS, INCLUIDA LA PARTICIPACIÓN JUSTA Y EQUITATIVA EN LOS BENEFICIOS y tiene efectos únicamente para esta parte. Sin embar-

2- <https://highseasalliance.org/> Sobre la Alianza de Alta Mar - Desde su fundación en 2011, la Alianza de Alta Mar, con sus más de 70 miembros no gubernamentales y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, ha trabajado para proteger el 50% del planeta que son la alta mar; el océano global más allá de la jurisdicción nacional. Esta área incluye algunos de los ecosistemas más importantes biológicamente, menos protegidos y más críticamente amenazados del mundo.

Los miembros de la Alianza de Alta Mar trabajan juntos para inspirar, informar y comprometer al público, a los responsables de la toma de decisiones y a los expertos para que apoyen y fortalezcan la gobernanza y la conservación de la alta mar, así como para cooperar hacia el establecimiento de áreas marinas protegidas en los alta mar.

La Alianza de Alta Mar desempeñó un papel de liderazgo en los años de negociaciones para alcanzar el Tratado de Alta Mar* el 4 de marzo de 2023. Nuestra prioridad actual es garantizar que el Tratado entre en vigor lo antes posible. Esta es una oportunidad única en la generación para cambiar el statu quo de la gobernanza de la alta mar y ayudar a proteger la vida marina de los crecientes impactos de la sobrepesca, el cambio climático, el transporte marítimo y las nuevas actividades, como la minería del fondo marino.

Hasta ahora, para la mayoría de la alta mar, no ha habido mecanismos legalmente vinculantes para establecer áreas marinas protegidas ni un mecanismo de coordinación global para evaluar los impactos ambientales de las actividades en áreas del océano más allá de la jurisdicción nacional. Tras la adopción formal del Tratado de Alta Mar el 19 de junio, los países individuales deben ahora ratificar el Tratado a través de sus propios procesos legales internos. El sexagésimo país en ratificar desencadenará una cuenta atrás de ciento veinte días, cuando el Acuerdo global entrará en vigor y se convertirá en ley internacional.

3- Diplomacia pública: consideraciones teóricas - Nicholas J. Cull , pág. 57 – “En el plano histórico, la diplomacia pública ha adquirido la forma de contacto entre un gobierno y la población de otro Estado. No siempre busca de manera directa a su público de masas, sino que suele tener individuos cultivados dentro del público que se ha trazado como objetivo, quienes a su vez influyen en la comunidad en términos más amplios. Además, la diplomacia pública no siempre adquiere la forma de un intento inmediato”.

go, el art. 17⁴ (PARTE III - MEDIDAS COMO LOS MECANISMOS DE GESTIÓN BASADOS EN ÁREAS, INCLUIDAS LAS ÁREAS MARINAS PROTEGIDAS), establece objetivos que no podrían alcanzarse sin condicionar la pesca.

El poco habitual protagonismo de los actores no gubernamentales (TER-RIBILE, La “nobleza” del ambientalismo y los intereses argentinos en el mar, 2024) – dentro de un Tratado de Derecho Internacional – constituye un indicio elocuente. Los beneficios incluidos, de dudoso efecto, parecen buscar la captación de voluntades y simpatías antes que efectos jurídicos.

Términos sin definición precisa, determinaciones importantes con efectos que trascienden el propio Acuerdo, limitaciones a las reservas, son algunos de los puntos más cuestionables. Un tema particular que amerita su mención es el número de potestades otorgadas de manera expresa en favor de la “Conferencia de Partes”⁵. Potestades que, incluso, permitirán la adopción de medidas de carácter normativo como atribución específica aceptada por los Estados miembro. De esta manera, el Acuerdo contiene su propio sistema de “enmiendas” con una flexibilidad de tal amplitud que le permitiría reconducir normativamente el sentido literal de su texto, modificando el espíritu del tratado.

4- Artículo 17 – Objetivos - Los objetivos de la presente parte son:

- a) Conservar y usar de manera sostenible las áreas que requieren protección, incluso mediante el establecimiento de un sistema amplio de mecanismos de gestión basados en áreas, con redes ecológicamente representativas y bien conectadas de áreas marinas protegidas;
- b) Reforzar la cooperación y la coordinación en el uso de los mecanismos de gestión basados en áreas, incluidas las áreas marinas protegidas, entre los Estados, los instrumentos y marcos jurídicos pertinentes y los órganos mundiales, regionales, subregionales y sectoriales competentes;
- c) Proteger, preservar, restaurar y mantener la diversidad biológica y los ecosistemas, entre otras cosas con miras a mejorar su productividad y salud, y aumentar su resiliencia a los factores de perturbación, incluidos aquellos relacionados con el cambio climático, la acidificación del océano y la contaminación marina;
- d) Apoyar la seguridad alimentaria y otros objetivos socioeconómicos, incluida la protección de los valores culturales;
- e) Apoyar a los Estados partes en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral, los Estados geográficamente desfavorecidos, los pequeños Estados insulares en desarrollo, los Estados ribereños de África, los Estados archipelágicos y los países en desarrollo de ingreso mediano, teniendo en cuenta las circunstancias especiales de los pequeños Estados insulares en desarrollo, mediante la creación de capacidad y el desarrollo y la transferencia de tecnología marina para desarrollar, implementar, supervisar, gestionar y aplicar mecanismos de gestión basados en áreas, incluidas áreas marinas protegidas.

5- Acuerdo BBNJ, PARTE VI - ARREGLOS INSTITUCIONALES - Artículo 47 - Conferencia de las Partes.

Este resultado quedó legitimado por una narrativa que posiciona a la conservación como pauta exclusiva. Es preciso destacar que, para esta maniobra de geopolítica ambiental, se desplegaron las más variadas acciones y sus consecuencias son predecibles y graves.

Es interesante poner en evidencia que el Acuerdo incluye el término cooperación en todas sus partes. El art. 8 en la parte general, expresa un sentido de cooperación que su sentido literal nos impone el deber de cooperar, incluso, con esquemas normativos de los cuales el país no es parte: Acuerdo Nueva York 1995 o Acuerdo sobre Medidas Estado Rector de Puerto de la FAO. Y la Argentina no es parte porque consideró que dichos instrumentos internacionales eran contrarios a los intereses argentinos en el Atlántico Sur.

En este texto se pone el foco sobre los intereses argentinos y su afectación por las disposiciones del Acuerdo. **Argentina no es el único caso con preocupaciones por el impacto en disputas de soberanía pendientes.** China – principal oponente geopolítico en esta disputa por la hegemonía del Alta Mar – participó activamente de las negociaciones del Acuerdo BBNJ en el entendimiento de posibles efectos disvaliosos en materia de sus **decisiones soberanas**. Expresó su preocupación y su peso fue relevante para, por ejemplo, **impedir la jurisdicción sobre cualquier disputa de soberanía del artículo 60(9)** (Nengye & Shirley V., 2024).

Resulta un ejercicio interesante el de analizar detenidamente las declaraciones de quienes han firmado/ ratificado el Acuerdo ya que expresan dudas o preocupaciones legítimas⁶. El caso más próximo al de nuestro país es el de la República de Chile con quien compartimos parcialmente sus preocupaciones. **Preocupaciones que se centran en sus actuales prerrogativas jurídicas, alcance de las normas y, a sus posicionamientos geopolíticos regionales, fundamentalmente la Antártida.**

6-https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-10&chapter=21&clang=en&gl=1*hyvexb*_ga*MTM1NDI1NzE3OC4xNzUzNjExNzMz*_ga_TK9BQL5X7Z*_czE3NTg4MzIyNzckbzUkZzEkdDE3NTg4MzIzOTYkajE0JGwwJGgw

A modo de ejemplo, en el primer párrafo de su declaración, Chile consideró necesario dejar por escrito que accede o interpreta que el Acuerdo “*se entiende sin perjuicio de los derechos de soberanía, la jurisdicción y las facultades de los Estados ribereños en virtud de la Convención*”. Es probable que, analizada la letra del Acuerdo, Chile haya interpretado que se podría dar el caso que alguna medida que se adopte en un área marina protegida de alta mar colindante con su zona económica exclusiva pueda condicionar su ejercicio jurisdiccional en esta.

Llegados a este punto, es posible concluir que BBNJ cristaliza un nuevo paradigma para la gobernanza oceánica en el que se establecen normas de carácter ambiental. Normas que son gravemente funcionales a la manipulación geopolítica que pueden emplearse como palancas de influencia. Para nuestro país no es un tema abstracto. **La ratificación impactará la correlación de fuerzas en el Atlántico Sur, incluyendo la Antártida. Es por ello por lo que su análisis técnico no puede ir separado de una estrategia geopolítica: sin ella, la ratificación podría erosionar márgenes de acción nacionales más que ampliarlos.**

4. El Escenario Atlántico Sur como espacio de disputa

Desde una perspectiva geopolítica, para Argentina, su norte es el este. El Atlántico Sudoccidental representa para nuestro país un espacio estratégico esencial para la proyección soberana y su desarrollo futuro. En él se insertan sus intereses geopolíticos más relevantes y es clave para el desarrollo económico y tecnológico en beneficio de los argentinos, es imprescindible para la integración regional y consolidación de la soberanía nacional. Es un espacio de significativas dimensiones, que contiene recursos naturales valiosos y codiciados por muchos Estados extrarregionales. Recursos, incluso, inexplorados. Los espacios sometidos a la disputa de soberanía por las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur, la Antártida, y la propia Patagonia se insertan con rol protagónico en dicho escenario.

Como en todo escenario, la geopolítica es resultado. Resultado que deviene de una serie de dinámicas y procesos históricos, políticos, económicos, culturales y sociales que interactúan y configuran la situación de poder y las relaciones entre naciones en un momento y lugar específicos. Es razonable pensar que la interacción consciente y coherente de un Estado sobre determinadas variables, estratégicamente seleccionadas, podrá incidir en estos resultados y lograr sus objetivos en un escenario determinado.

La falta o insuficiencia de una estrategia marítima clara y coherente ha debilitado la posición nacional, pero también abre la posibilidad de formular una política oceánica coherente con los desafíos del siglo XXI (TERRIBLE, El conflicto en la milla 201 ¿es esencialmente pesquero?, 2018). Esta carencia se verifica, la más de las veces, en la forma improvisada con que cada administración asume la gestión de la geopolítica oceánica. Durante muchos años las Fuerzas Armadas fueron orientadas a abordar la Defensa nacional desde una posición que negaba las hipótesis de conflicto. Sin embargo, **la Cláusula Transitoria Primera de la Constitución Nacional la señala una hipótesis de conflicto con claridad meridiana y es la disputa de soberanía entre la República Argentina y el Reino Unido por las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes**, que tiene su origen el 3 de enero de 1833 cuando el Reino Unido, quebrando la integridad territorial argentina, ocupó ilegalmente las islas y expulsó a las autoridades argentinas, impidiendo su regreso así como la radicación de argentinos provenientes del territorio continental. Desde entonces, la Argentina ha protestado regularmente la ocupación británica, ratificando su soberanía y afirmando que su recuperación, conforme el derecho internacional, constituye un objetivo permanente e irrenunciable⁷.

Hemos observado que el Acuerdo BBNJ - un instrumento jurídicamente vinculante para los Estados que lo ratifiquen - es de una complejidad grave por su redacción y tiene el potencial de conducir a consecuencias potencialmente graves y previsibles para los intereses argentinos en el EAS. **Esta realidad, amerita un debate profundo y cuidadoso de los pasos a**

7- <https://cancilleria.gob.ar/es/politica-externa/cuestion-malvinas/la-cuestion-de-las-islas-malvinas>

seguir. Es imprescindible, antes que nada, comprender su verdadero impacto en la Cuestión de las Islas Malvinas, en la proclamación de soberanía argentina en la Antártida, en la gestión de los recursos pesqueros dentro de nuestra zona económica exclusiva.

El EAS se convierte, con BBNJ, en una suerte de laboratorio en el que la capacidad del Estado para accionar geopolíticamente con el Derecho Internacional se pondrá a prueba. Caso contrario, estamos destinados a ser meros espectadores de un proceso de hegemonías que nos dejará al margen de nuestro propio escenario.

5. Riesgos estratégicos para la Argentina

El Acuerdo BBNJ es, al mismo tiempo, un instrumento de Derecho Internacional Público Ambiental y una herramienta de acción geopolítica. Su estructura normativa conforma una trama que entremezcla mecanismos de gobernanza oceánica ambiental y, simultáneamente, herramientas que posibilitan a los actores relevantes en geopolítica oceánica, incidir decidida y definitivamente en temas sensibles para el país, dentro del EAS y, específicamente, con relación a la disputa de soberanía por la Cuestión de las Islas Malvinas.

Estas consideraciones imponen que el análisis de la ratificación del Acuerdo comprenda **un debate estratégico y técnico profundo**, inclusivo de todo tipo de consideraciones: técnicas, jurídicas y estratégicas. **Debe evitarse afectar la autonomía de la política exterior argentina por asumir compromisos internacionales que condicionen los intereses superiores de la nación.** Es imprescindible tener presente que la arquitectura del Acuerdo prevé órganos técnicos, comités de cumplimiento y mecanismos de decisión que, en la práctica, podrían reducir la capacidad nacional para definir de modo independiente sus propias prioridades en materia de investigación científica, conservación y utilización sostenible de los recursos marinos.

Además, no debe perderse de vista que Argentina tiene una **vulnerabilidad estructural frente a actores con mayor capacidad científica, tecnológica y financiera**, principalmente potencias extrarregionales y corporaciones transnacionales. **En este sentido, el Acuerdo asigna peso decisivo a la generación de conocimiento y a la disponibilidad de infraestructura para la exploración y el monitoreo, los países del Sur —y en particular la Argentina— parten de una posición asimétrica. De alguna forma, ello podría cristalizarse como una impropia “delegación de facto” de soberanía cognitiva sobre el Atlántico Sur, un territorio donde el control del dato científico se transforma en control político.**

En este contexto, la mirada sesgada y acrítica del Acuerdo, sumadas al inexplicable apuro que parece tener la entrada en vigor y eventual ratificación por el país, tendrá un costo **geopolítico considerable**. Posibilitará la consolidación de esquemas globales de poder y control de los océanos en los que Argentina sea un espectador y acompañante, carezca de fuerza y capacidad de influencia significativa para revertir decisiones en las que la interpretación de las normas sobre biodiversidad, recursos genéticos marinos y áreas protegidas quede en manos de actores con intereses divergentes de los nacionales.

6. Discusión y alternativas de acción

Es por todo lo referido que Argentina tiene el imperativo de promover un espacio de análisis que combine visión diplomática, capacidad científica y claridad jurídica.

Una línea de acción basada en la visión de una **diplomacia activa** y concentrada en los intereses nacionales, para la búsqueda de alianzas y consensos regionales, sólidos y duraderos, con el fin de equilibrar fuerzas en el escenario internacional. Cobra relevancia el peso de la colaboración y regionalización del hemisferio sur, particularmente con los países de Latinoamérica y de la costa oeste de África. Trabajar posiciones consensuadas para la definición de mecanismos de implementación del acuerdo.

Paralelamente, debe trabajarse en la promoción de un espacio interno y amplio de análisis **político y técnico**, para una evaluación acerca de los impactos del BBNJ en la soberanía marítima, la seguridad nacional y la economía azul. Este proceso debería involucrar al Poder Ejecutivo, al Congreso, a las universidades, a los institutos científicos especializados y a las Fuerzas Armadas, con el objetivo de elaborar una **estrategia marítima integral** que combine defensa, desarrollo y diplomacia. Es imposible pensar que eso se logrará con una mirada sesgada y campañas publicitarias que evoquen las bondades de un presupuesto beneficio indeterminado.

Otro punto de abordaje es la cooperación científica regional. Tema en el que Argentina trabaja ya hace muchos años. Desde la investigación se pueden crear propuestas que, orientadas a reducir la brecha tecnológica y fortalecer la capacidad propia de observación y gestión del Atlántico Sur, permitirán construir mecanismos para el sostenimiento de los intereses nacionales, participación en la determinación de pautas de gobernanza oceánica y recuperar el rol protagonista que supo tener el país en el EAS.

Por último, nada será posible si el país no sostiene una **postura jurídica clara**: toda implementación del BBNJ debe ser interpretada en conformidad con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) y con la Cláusula Transitoria Primera de la Constitución Nacional, de modo que ninguna disposición pueda ser invocada para menoscabar los derechos soberanos argentinos sobre sus espacios marítimos o las reclamaciones pendientes de resolución. Además, la coherencia de la posición jurídica a la hora de avanzar con el análisis debería partir de la consideración de los esquemas de cooperación y las implicancias que tienen para nuestro país. Préstese atención a la situación de que Argentina no es parte de instrumentos – por contrarios a los intereses nacionales – que quedan comprendidos en el marco de una “mayor” cooperación que exige BBNJ.

Conclusiones

La evolución del Derecho Público Internacional Ambiental evidencia un significativo avance con el Acuerdo BBNJ. Se trata de un acuerdo que condensa años de desarrollos e intenciones de conservación y desarrollo sostenible. No obstante, su suerte no está desvinculada de los intereses geopolíticos de las naciones. Es por ello por lo que el Acuerdo BBNJ, como herramienta de geopolítica, marca un punto de inflexión en la arquitectura jurídica global de la gobernanza oceánica. Fue redactado de una forma tal que los convierte en un instrumento complejo con el potencial de redefinir los equilibrios de poder en alta mar. Dada la disputa de soberanía por la Cuestión de las Islas Malvinas y los intereses nacionales en la Antártida, para Argentina, **no hay margen para la improvisación ni para la adhesión irreflexiva.**

La estructura “**tunelizada**” del Acuerdo (XXXV CONGRESO ARGENTINO DE DERECHO INTERNACIONAL, 2024) – tal como nos explicó el Dr. Canio, genera riesgos que exceden lo jurídico y abarcan previsibles consecuencias en lo geopolítico. Fundado en un discurso centrado en la conservación de la biodiversidad, el Acuerdo propiciará la cristalización de una estructura de gobernanza marítima, con el potencial de desplazar el rol central de los Estados ribereños para llevarlo a instancias multilaterales. Instancias que están dominadas por un grupo de actores que concentran los mayores desarrollos tecnológicos, científicos y financieros del sistema internacional.

Y, en ese sentido, es posible concluir que **esta estructura no es accidental: responde a una lógica funcional de poder que busca regular el acceso a los bienes comunes globales bajo parámetros definidos por los mismos Estados y corporaciones que históricamente controlan las rutas, los recursos y las narrativas del mar.**

Avanzar con un proceso de ratificación sin el debido debate público ni análisis integral podría implicar la aceptación de reglas que, en el futuro, restrinjan las capacidades nacionales de acción en los espacios donde se define buena parte del destino económico y político del país. No sería correcto interpretar este texto como una crítica meramente doctrinaria, sino

de un dato geopolítico concreto que surge del análisis del Acuerdo: **por medio del Acuerdo BBNJ se consolidan mecanismos de gobernanza global en los que la influencia de factores como infraestructura, conocimiento, poder económico y diplomático, reflejan asimetrías insalvables entre los Estados. Coincidiendo con lo expresado por el Dr. Alejandro CANIO, el Acuerdo BBNJ tiene el potencial de “implosionar la Convención” ((GIDTAP-UTN), 2024) es decir, de erosionar el equilibrio alcanzado por la CONVEMAR en la distribución de derechos y obligaciones entre los Estados Parte.**

En consecuencia, el Estado debe hacer un **llamado a un debate crítico y federal**, que reúna a todos los sectores con competencia y responsabilidad en la materia. Para Argentina no hay margen de error con un instrumento con el Acuerdo BBNJ si quiere definir soberanamente su lugar en el nuevo orden oceánico que comienza a configurarse. ■

Bibliografía

(Gidtap-utn), g. D. (2024). *Análisis sobre el acuerdo en el marco de la convención de las naciones unidas sobre el derecho del mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional (documento de t. Universidad Tecnológica Nacional. Facultad Regional Chubut (FRCH-UTN). Grupo de Investigación y Desarrollo Tecnológico e Acuicultura y Pesca (GIDTAP-UTN); Argentina.*

Abruzza, a. D. (2007). Nuevos desafíos y conflictos de intereses en el aprovechamiento de los recursos vivos del mar. En aadi (Ed.), *Anuario Argentino de Derecho Internacional Público XVI, II*, págs. 17 - 50. Córdoba. Obtenido de <https://aadi.org.ar/uploads/anuario-2007-vol-2-65f1794d00e60.pdf>

Bonuccelli, p. M. (13 de agosto de 2024). El Acuerdo BBNJ y la afectación de los intereses argentinos. *Radar Austral*. Obtenido de <https://www.radaraustral.com/articulos/el-acuerdo-bbnj-y-la-afectacion-de-los-intereses-argentinos/>

Cull, n. J. (2022). Diplomacia pública: consideraciones teóricas. *Revista Mexicana de Política Exterior*(85), 55-92. Obtenido de <https://re.sre.gob.mx/rmpe/index.php/rmpe/article/view/690>

Escudé, C. (s.f.). Realismo Periférico: una experiencia argentina de construcción de teoría, 1986-1997. *Programa Interuniversitario de Historia Política*. Obtenido de https://historia-politica.com/datos/biblioteca/rrii_escude.pdf

Mansi, a. R. (2021). A sesenta años de la entrada en vigor del Tratado Antártico y a treinta años de la adopción del Protocolo de Madrid. *ReDiU, Revista Digital Universitaria*(49). Obtenido de <https://www.colegiomilitar.mil.ar/rediu/articulo.php?articulo=217>

Nengye, I., & Shirley v., S. (25 de noviembre de 2024). China in the UNCLOS and BBNJ negotiations, yesterday once more? (C. U. Press, Ed.) *Leiden Journal of International Law*. Obtenido de <https://www.cambridge.org/core/journals/leiden-journal-of-international-law/article/china-in-the-unclos-and-bbnj-negotiations-yesterday-once-more/24163158C9D43FAF8FF5116F67813620>

Terribile, h. A. (2018). El conflicto en la milla 201 ¿es esencialmente pesquero? *Repositorio Digital de la Facultad Militar Conjunta*(19). Obtenido de <https://cefadigital.edu.ar/bitstream/1847939/1152/1/VC%2019-2018%20Terribile.pdf>

Terribile, h. A. (28 de junio de 2024). La “nobleza” del ambientalismo y los intereses argentinos en el mar. *INFOBAE*. Obtenido de <https://www.infobae.com/opinion/2024/06/28/la-nobleza-del-ambientalismo-y-los-intereses-argentinos-en-el-mar/>

Xxxv congreso argentino de derecho internacional. (agosto de 2024). (AADI, Editor) Obtenido de https://www.youtube.com/watch?v=Ts2c5U1_q9c



Comando conjunto marítimo. Creación, ámbito de aplicación y medios con que opera:

Contraalmirante Rodolfo Eduardo Berazay Martínez





El ***Contraalmirante Rodolfo Eduardo Berazay Martínez*** nació el 20 de junio de 1968 en la ciudad de Bahía Blanca, provincia de Buenos Aires. Egresó de la Escuela Naval Militar como Guardiamarina el 30 de diciembre de 1990. Perteneció a la Promoción 120° del Cuerpo de Comando, Escalafón Naval.

Desde Oficial subalterno hasta Oficial jefe prestó servicios en destinas unidades de superficie de la Flota de Mar, avisos, buque desembarco de tanques, barreminas, lanchas rápidas, corbetas y destructores, orientando su carrera naval principalmente al ámbito operativo.

El 31 de diciembre de 2016 fue promovido al grado de Capitán de Navío, donde se desempeñó como Jefe de la Central de Información de Combate de la Flota de Mar, Jefe de Operaciones del mismo Comando, Jefe del Departamento Habilitaciones y Certificaciones del Comando de Alistamiento y Adiestramiento de la Armada y como Secretario de Investigación de la Escuela de Guerra Conjunta.

Entre 2021 y 2022 se desempeñó como Agregado Naval a la Embajada Argentina en los Estados Unidos de Norteamérica y como Jefe de delegación argentina en la Junta Interamericana de Defensa, organismo dependiente de la OEA en Washington D.C. Estados Unidos de América.

Entre los comandos ejercidos se encuentran la Lancha Rápida A.R.A. “Intrépida”, la Corbeta A.R.A. “Parker” y la División de Corbetas.

Actualmente se desempeña como Comandante del Comando Conjunto Marítimo dependiente del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.

Comando Conjunto Marítimo. Creación, Ambito de Aplicación y Medios con que Opera.

Contraalmirante Rodolfo Eduardo Berazay Martínez

Resumen

El Comando Conjunto Marítimo (CCM) fue creado el 23 de febrero de 2021 por el Ministerio de Defensa argentino para fortalecer la custodia de los intereses vitales nacionales en el Atlántico Sur, región de valor estratégico por sus rutas comerciales, recursos naturales y acceso a la Antártida. Opera principalmente con medios de la Armada Argentina, aunque puede incorporar recursos de otras fuerzas.

El CCM articula su labor mediante una fuerte interagencialidad, coordinando con organismos civiles, judiciales y científicos para detectar anomalías, disuadir actividades ilícitas y garantizar la protección ambiental. Su trabajo se centra en la vigilancia continua, el control de la pesca no declarada, no reglamentada e ilegal, y la supervisión de las Áreas Marinas Protegidas y zonas en disputa como las Islas Malvinas

Palabras clave: Soberanía – Defensa Nacional – Vigilancia Marítima – ZEEA- Pesca Ilegal -Interagencialidad – Atlántico Sur.

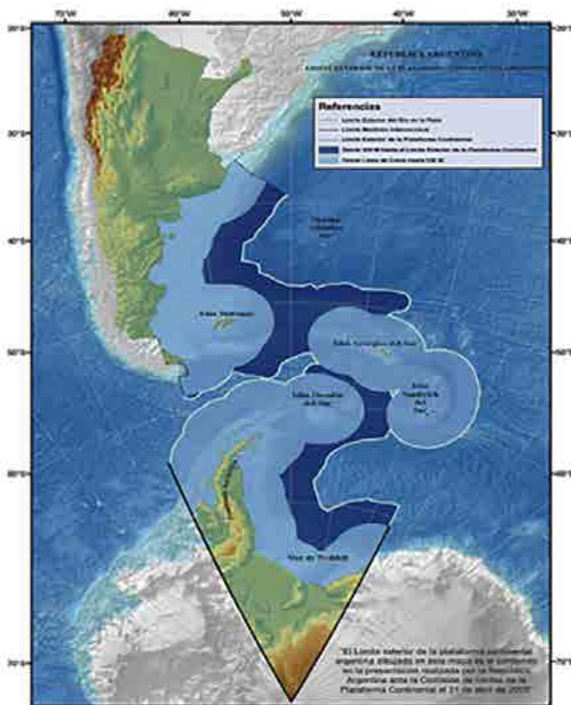
Abstract

The Joint Maritime Command (CCM) was created on February 23, 2021, by the Argentine Ministry of Defense to strengthen the protection of vital national interests in the South Atlantic, a region of strategic value due to its trade routes, natural resources, and access to Antarctica. It operates primarily with resources from the Argentine Navy, although it can incorporate resources from other branches of the armed forces.

The CCM coordinates its work through strong interagency collaboration, working with civilian, judicial, and scientific organizations to detect anomalies, deter illicit activities, and ensure environmental protection. Its work focuses on continuous surveillance, the control of unreported, unregulated, and illegal fishing, and the monitoring of Marine Protected Areas and disputed zones such as the Islas Malvinas.

El Comando Conjunto Marítimo fue creado por resolución ministerial el 23 de febrero de 2021, como parte de las políticas de estado, orientadas a la custodia de los intereses vitales de la nación y sus recursos naturales.

Específicamente, este Comando Conjunto, cuando diseña las operaciones e involucra medios para poder llevarlas a cabo, casi en su totalidad (buques y aeronaves) pertenecen a la Armada Argentina, quien tiene la experiencia e idoneidad en este tipo de operaciones. Pero, también, puede ocurrir que sean necesarios medios o equipamientos de las otras Fuerzas y en ese caso, se efectúa el requerimiento correspondiente.



Jurisdicción:

- Z.e.e.a.
- Plataforma Continental
- Areas De Interes
- Pasos Interoceanicos
- Hidrovia

Misión

Nuestra misión es conducir operaciones de vigilancia y control de los espacios marítimos y fluviales de jurisdicción en forma permanente a fin de contribuir con la preservación de los intereses vitales de la Nación.

Esto se logra mediante la conducción de operaciones militares, ejecutadas en forma permanente, en los espacios marítimos y fluviales de jurisdicción, enmarcadas en una estrategia defensiva multicapa (específicamente en la capa anticipar y prevenir) y trabajando de manera interagencial con el objetivo de brindar alerta estratégica, detectar anomalías y desalentar agresiones.

De la misión impuesta a este Comando, se desprenden tareas, que en definitiva son las actividades que realizamos en el Comando Conjunto Marítimo día a día. Ellas pueden resumirse en:

- 1- Coordinar y centralizar las actividades de Vigilancia y Control de los Espacios Marítimos (VyCEM).
- 2- Contribuir al ejercicio de los derechos soberanos.
- 3- Proveer alerta estratégica nacional.
- 4- Garantizar la protección de los recursos naturales en el mar.
- 5- Contribuir a la política exterior nacional.
- 6- Contribuir a la Inteligencia Estratégica Militar.
- 7- Vigilar las Áreas Marinas Protegidas.
- 8- Supervisar actividades científicas.
- 9- Monitorear actividades de buques no autorizados en la zona adyacente a la Zona Económica Exclusiva Argentina (ZEEA).
- 10- Supervisar el tránsito marítimo hacia y desde Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur.

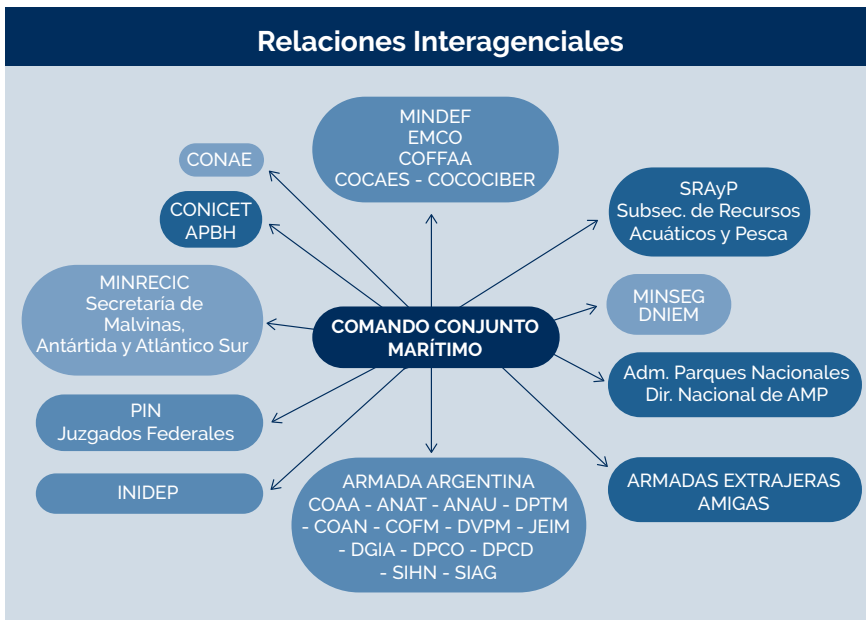
Interagencialidad

La característica de interagencialidad de este Comando redunda en coordinar con distintas agencias del estado, las actividades para que la tarea sea efectiva. Es así que, principalmente con organismos dentro de la Armada Argentina, pero también con otros fuera de ella, como la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, CONAE, Parques Nacionales, INIDEP, Juzgados

Federales, armadas amigas, Ministerio de RR.EE (Secretaría de Malvinas y Atlántico Sur) y el Ministerio de Seguridad. Con estos actores, la información es fluida, permanente, casi siempre en tiempo real.

Trabajamos permanentemente con muchas de estas agencias, de manera de poder enfocarnos en los buques que se muestran no colaborativos, que en definitiva son las anomalías que requieren acciones concretas y rápidas para disuadir convenientemente.

Cobra vital relevancia, la coordinación con estos actores, que dan solución parcial a los problemas rutinarios con que se enfrenta este Comando. Algunos de estos organismos, contribuyen a las coordinaciones a nivel nacional y otros dan la cobertura técnica-jurídica para tratar temas delicados como es el proceso de conversión de una situación de infracción a delito.



Vigilancia y control

La **vigilancia** se realiza las 24 horas los 365 días de año, dándole la característica de permanente. Lo realizamos electrónicamente con licencias y softwares diseñados para esta tarea. Algunos son comerciales, otros mi-

litares y otros pensados y creados por la Armada Argentina, de manera de poder mantener la situación en el mar lo más clara posible.

En la Central de Operaciones Buenos Aires, dependiente de la Armada Argentina trabajan en equipo, el personal del Comando Conjunto Marítimo junto al de Transito Marítimo de la Armada, de manera de poder dar respuesta a las contingencias que se presentan en forma permanente.

El **control** se hace por tiempo y medios determinados (planificada y periódica), es decir, aquí se diseñan las operaciones y de esa planificación se requieren los medios navales y aeronavales para poder llevarlas a cabo. El control “in situ” de las áreas de responsabilidad implica disuasión.

Pesca no declarada-no reglamentada.

El Comando Conjunto Marítimo, en este tema, ha desarrollado procedimientos, planes y doctrina para poder dar respuesta a las exigencias que implica vigilar y controlar a buques pesqueros. Tenemos identificadas y definidas las áreas de trabajo y conocemos el periodo en el año, en el cual se desarrolla las actividades de pesca, tanto nacionales como de terceras banderas. Este periodo se denomina “zafra”. La zafra se define como el periodo en el año en la cual se desarrolla la mayor actividad de pesca tanto de la flota pesquera nacional como extranjera. En este caso, el objetivo material son, los buques pesqueros extranjeros, que, desde fines de noviembre hasta mediados de año, recalcan en nuestra área adyacente, fuera de la milla 200, en busca del calamar en primera instancia, pero también la merluza y otras especies.

En este periodo de tiempo, buques pesqueros provenientes del océano Indico, del Pacifico y Atlántico Norte llegan a nuestra zona, cada año, con el objetivo de realizar durante 6 meses las actividades de pesca. Unos 450 buques extranjeros deben ser monitoreados y vigilados de manera de evitar que ingresen a pescar a nuestras aguas jurisdiccionales.

Es importante recalcar, que la Republica Argentina, en la Z.E.E.A. tiene derechos soberanos sobre el fondo y la columna de agua, por lo que nin-

gún buque pesquero extranjero, sin autorización, puede pescar allí. Por el contrario, en el área adyacente, más allá de las 200 millas, la República Argentina tiene derechos soberanos sobre el fondo, no sobre la columna de agua, por lo que, estos buques, aun estando en nuestra Plataforma Continental, pueden pescar, sin entrar en conflicto con las leyes y normas de nuestro país.

Ahí ponemos todo nuestro esfuerzo por controlar, disuadir y de concretarse el ingreso a nuestra Zona Económica Exclusiva, realizar la infracción correspondiente o la captura si fuera necesario.

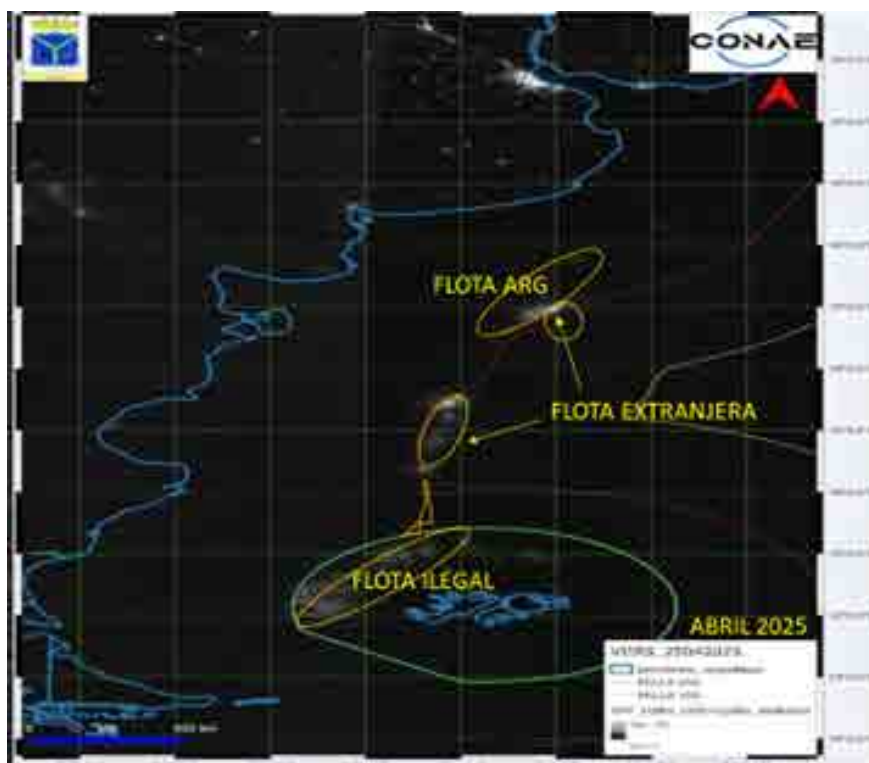
En este último caso, el Juez Federal que tiene competencia sobre el litoral marítimo donde se produce la situación, es quien labra la orden de captura, pudiendo a partir de ese instante, iniciar todas las acciones pertinentes para lograr detener el buque infractor y llevarlo al puerto nacional más cercano para iniciar con las actuaciones correspondientes.

Es una actividad que no tiene pausa en esos 6 meses. El Estado Nacional pone todo lo que tiene para asegurar que ningún buque extranjero sin autorización pesque en nuestra Z.E.E. Desde hace unos años, se encuentra en vigencia un Convenio interministerial entre el Ministerio de Defensa y de Seguridad para articular esta actividad y asegurar que al menos, un buque del estado nacional se encuentre presente en el área de pesca durante esos 6 meses.

Pesca ilegal

La pesca ilegal se produce cuando un buque pesquero no autorizado a realizar actividad pesquera, lo hace dentro de la Z.E.E.A. o en zonas que el estado nacional veda por expresa directiva de la Subsecretaria de Pesca.

Hoy, la pesca ilegal que se realiza, es la que autoriza el Gobierno no reconocido de las Islas Malvinas, quien, unilateralmente concede licencias de pesca en una zona en litigio a buques de terceras banderas, no cumpliendo con la normativa que Naciones Unidas obliga para zonas en disputa de soberanía, como es el caso de las Islas Malvinas y sus espacios marítimos circundantes.



Convención para la conservación de los recursos marinos antárticos – CCRVMA

Este año, luego de 10 años de ausencia, volvemos a realizar inspección de pesca al sur del paralelo 60 grados sur, cerca de la Antártida, en coordinación con la Convención para la Conservación de los Recursos Marinos Antárticos (CCRVMA). Lo haremos con el Rompehielos, en una tarea coordinada con la Cancillería, Secretaría de Pesca, la Armada y este Comando. De esta manera reafirmamos el compromiso que tiene el estado nacional con la cuestión antártica y sus recursos naturales.

Se están planificando operaciones de control con unidades de superficie, situación que posiciona de manera inmejorable, a la República Argentina ante los países que proyectan soberanía sobre la península antártica.

En el cuadro siguiente, puede verse las áreas que la CCRVMA ha definido a efectos de poder efectuar las inspecciones necesarias con el objetivo de monitorear y controlar el nivel de actividad pesquera en la zona antártica.



En febrero de 2025, y con la incorporación de las aeronaves de exploración P-3 ORION “C” se llevó a cabo un vuelo de inspección y relevamiento junto a personal de la Cancillería.



De esta manera, el estado nacional, pone de manifiesto ante la comunidad internacional, su compromiso con la preservación de los recursos marítimos antárticos.

En síntesis, este Comando, desde su creación vela por la custodia de los intereses vitales de la nación en el mar y áreas de interés, aportando la información necesaria como alerta temprana para que el sistema de defensa nacional tenga el tiempo de preaviso necesario para poder reaccionar en tiempo y forma. ■



La evolución del poder naval y las transformaciones de la guerra tras el fin de la Guerra Fría

Sede de Investigación y de Estudios Estratégicos
Navales - Ceepade

Investigador Principal:
Lic. César Patrone

Investigadores:
CL VGM (R) Ricardo Luis Alessandrini
Magister Silvana Elizondo
Lic. Florencia Rondinella
Dr. Ariel Gonzalez
Lic. Julieta Bonini

Directores de la Investigación:
CL VGM (R) Ricardo L. Alessandrini
y CL VGM (R) Eduardo Castro Rivas

Coordinador General y Colaboración:
CN (R) Jorge Defensa

**Autores:*****CL VGM (R) Dr. Ricardo Luis Alessandrini******CL VGM (R) Lic. Eduardo Raúl Castro Rivas******Lic. Cesar Patrone******CN (R) Jorge Defensa******Mg. Silvana Elizondo******Dr. Ariel González******Lic. Florencia Rondinella******Lic. Julieta María Bonini***

Este artículo fue publicado en el Número 859 del Boletín del Centro Naval, de diciembre de 2022 y está disponible on line en la página web del Centro Naval. Su reproducción fue autorizada por el Director de la mencionada publicación, con el acuerdo de los autores.

Se reproduce en esta publicación dada la calidad de la investigación, su exposición escrita y por considerarlo de mucho valor para los cursantes y graduados de nuestros cursos militares y carreras de posgrado.

La evolución del poder naval y las transformaciones de la guerra tras el fin de la Guerra Fría

RCL VGM (R) Dr. Ricardo Luis Alessandrini, CL VGM (R) Lic. Eduardo Raúl Castro Rivas, Lic. Cesar Patrone, CN (R) Jorge Defensa, Mg. Silvana Elizondo, Dr. Ariel González, Lic. Florencia Rondinella, Lic. Julieta María Bonini

Resumen

Este artículo fue publicado en el Número 859 del Boletín del Centro Naval, de diciembre de 2022 y está disponible on line en la página web del Centro Naval. Su reproducción fue autorizada por el Director de la mencionada publicación, con el acuerdo de los autores. Se reproduce en esta publicación dada la calidad de la investigación, su exposición escrita y por considerarlo de mucho valor para los cursantes y graduados de nuestros cursos militares y carreras de posgrado. Constituye un estudio avanzado del empleo del Poder Naval en escenarios internacionales post-guerra fría. Desarrollado por investigadores de la Sede de Investigación y de Estudios Estratégicos Navales - Ceepade posee un elevado valor académico.

Abstract

This article was published in Issue 859 of the Naval Center Bulletin, December 2022, and is available online on the Naval Center's website. Its reproduction was authorized by the Director of the aforementioned publication, with the authors' agreement. It is reproduced in this publication given the quality of the research, its written presentation, and because it is considered highly valuable for students and graduates of our military courses and postgraduate programs. It constitutes an advanced study of the employment of Naval Power in post-Cold War international scenarios. Developed by researchers from the Naval Research and Strategic Studies Center (CEEPAD), it possesses high academic value.

La cuestión del poder naval, con relación a las antiguas y nuevas guerras como elementos independientes entre sí, ha sido el epicentro de un amplio debate desde la finalización de la Guerra Fría hasta la actualidad y ha dado como resultado numerosos trabajos de investigación que aportan un amplio precedente bibliográfico sobre el cual apoyar esta investigación¹. No obstante, preguntarnos acerca del modo en que se expresan estas nuevas formas de conflictividad en términos navales puede considerarse un aporte original en materia defensa nacional y de seguridad internacional que nos permite otorgar mayor claridad a la hora de la toma de decisiones a nivel nacional.

El trabajo analiza diferentes conflictos posteriores al fin de la Guerra Fría, la existencia de cambios en las concepciones y el uso del poder naval tras la evolución del contexto internacional, y se aboca a la observación de los principales escenarios marítimos de la actualidad, caracterizados por una creciente complejidad dada, principalmente, por dos tendencias globales que han afectado y afectan el uso del poder naval en distintos momentos desde el fin de la Guerra Fría:

a. La superposición entre las nuevas y antiguas formas de combatir, que incluye denominaciones y prácticas tan disímiles como guerra trinitaria y postrinitaria, guerra institucionalizada, nuevas guerras, guerra de tercera, cuarta o quinta generación, guerra simétrica y asimétrica, guerra híbrida, conflicto de zona gris y tantas otras, cuyas características y significado son

1- Erik Gartzke y Jon R. Lindsay, «The Influence of Sea Power on Politics: Domain- and Platform-Specific Attributes of Material Capabilities, *Security Studies*», 29.4 (2020), 601-636; Evan Braden Montgomery, «Primacy and Punishment: US Grand Strategy, Maritime Power, and Military Options to Manage Decline», *Security Studies*, 29.4 (2020), 769-796; Jonathan D. Caverley y Peter Dombrowski, «Too Important to Be Left to the Admirals: The Need to Study Maritime Great-Power Competition», *Security Studies*, 29.4 (2020), págs. 579-600; Ian Speller, *Understanding Naval Warfare* (Nueva York, Routledge, 2014); Rose Lisle A., *Power at Sea. Vol. 3: A Violent Peace 1946–2006* (Columbia and London, University of Missouri, 2006); Roksund, Arne, *The Jeune École. The Strategy of the Weak* (Leiden and Boston, Brill, 2007); Geoffrey Till, *Seapower. A Guide for the Twenty-First Century* (Londres, Routledge, 2004); George Modelski, y William Thompson, *Seapower in Global Politics 1494-1993* (Londres, The MacMillan Press Ltd. 1988); Richard Hill, *Maritime Strategy for Medium Powers* (Croom Helm, 1986); N. A. M. Rodger, *Naval Power in the Twentieth Century* (Londres, MacMillan 1996); Juan L. Suarez de Vivero, Juan C. Rodríguez Mateos, «Ocean governance in a competitive world. The BRIC countries as emerging maritime powers—building new geopolitical scenarios», *Marine Policy*, 34 (2010), págs. 967–978; David Longshore, «American Naval Power and the Prevention of Terror», *Homeland Security Affairs*, 1.1 (verano de 2005); David Brewster, *India, and China at Sea: Competition for Naval Dominance in the Indian Ocean* (Bruselas, Oxford University Press, 2018); Ken Booth, *Navies and Foreign Policy* (Londres, Croom Helm, 1977); James Cable, *The Political Influence of Naval Force in History* (Londres, MacMillan Press, 1998); Bruce Ellemans S.C.M. Paine, *Naval Power and Expeditionary Warfare. Peripheral campaigns and New Theatres of Naval Warfare* (Londres, Routledge, 2011); Basil Germond, «The geopolitical dimension of maritime security», *Marine Policy*, 54 (2015), págs. 137-142. John Hattendorf B., Jordan Robert S. y Robert O'Neill (eds.), *Maritime Strategy and the Balance of Power. Britain and America in the Twentieth Century* (Nueva York, Palgrave MacMillan, 1989).

relevantes para entender cómo se posiciona el poder naval frente a la dinámica que generan estas formas de uso de la violencia.

b. El aumento de la competencia geopolítica naval en un contexto de multipolarismo asimétrico como resultado de los requerimientos de seguridad de las grandes potencias navales por la manera en la cual cada una utiliza su poder y proyecta sus intereses.

Estas dos tendencias articulan los dos grandes períodos en los cuales se divide nuestro análisis: desde 1990 hasta 2014 y desde 2015 hasta la actualidad. En el primer período, veremos cómo la estrategia naval y los medios se adaptaron a las modalidades dominantes de modos de combatir que no respondían plenamente al modelo de guerra regular o convencional. El poder naval se adaptó a las necesidades del escenario terrestre, la guerra desde el mar, especialmente en el marco de conflictos armados regionales, la intervención humanitaria, la seguridad marítima y la lucha contra el terrorismo. En cambio, a partir de 2015, observamos un resurgimiento de las formas tradicionales de la estrategia naval basada en la preparación para la guerra en el mar, donde las principales potencias marítimas continúan desarrollando capacidades propias del poder naval convencional, característico de la guerra interestatal. En línea con lo expuesto, es de esperar que la relativa discrecionalidad de despliegue por parte de potencias navales como la de los Estados Unidos y las principales potencias de la OTAN se vea progresivamente restringida por el accionar de potencias como China, Rusia y la India, que han desarrollado capacidades de contraintervención a partir de sistemas antiacceso y denegación de área (A2/AD).

Esta investigación estará estructurada de la siguiente forma: primero, desarrollaremos el marco conceptual respecto de la relación entre el poder naval y las estrategias navales como parte integral de las políticas de defensa en tanto política pública; segundo, haremos un sucinto recorrido por las principales corrientes estratégicas desde fines del siglo xix hasta la actualidad; tercero, presentaremos los más relevantes debates acerca de la transformación de la guerra y los modos de combatir; cuarto, haremos referencia a las tensiones estratégicas en distintos escenarios geopolíticos regionales: el Índico, la región Asia-Pacífico, el Ártico, el escenario euroasiático y la región Sudamericana.

I - Marco conceptual

La función de las políticas de defensa

Toda política pública está precedida por un conjunto de ideas que sostienen aquellos que deben comprender qué está sucediendo, cuál es la naturaleza de los problemas que enfrentan y cuáles son las consecuencias previsibles de sus acciones, los efectos en el resto de los actores externos e internos y el estatuto ético de aquellas acciones.

La política de defensa tiene por fin identificar, evaluar, preparar e implementar acciones del Estado para enfrentar amenazas actuales o futuras a sus intereses nacionales fundamentales u otros intereses que determine el gobierno nacional. Hay una estrecha relación entre la condición anárquica y descentralizada del sistema internacional y las políticas de defensa². No obstante, la determinación de las amenazas también depende de la atribución de una intencionalidad hostil a otro actor junto con una estimación de sus capacidades para llevarlas a cabo, aunque este cálculo no deja de ser problemático³.

Además, la estimación de las capacidades resulta problemática, porque estas están compuestas por múltiples parámetros de difícil estimación objetiva. Generalmente los Estados apelan a un repertorio de justificaciones para sus decisiones presupuestarias, entre ellas las partidas asignadas para el desarrollo y el mantenimiento del poder militar. Dichas justificaciones pueden ser la supervivencia estatal, la defensa de la soberanía territorial, la libertad y el bienestar nacional, pero también la paz y la seguridad internacional, el cumplimiento del derecho internacional, la lucha contra amenazas no convencionales, la difusión de alguna forma de gobierno o la protección de bienes comunes globales. Sin embargo, la decisión de

2- José Manuel Ugarte, «La Política de Defensa Argentina», *Estudios en Seguridad y Defensa*, 13.26 (septiembre 2018); Jorge Battaglini, «Fundamentos Olvidados de las Políticas de Defensa: Reflexiones a partir del caso argentino», *Revista Defensa Nacional*, 1 (julio-diciembre 2018); Sobre la constitución de las amenazas y el significado y la función de las políticas de defensa véase Garnett, J.C. «The Analysis of Threats», en *International Relations*, 3 (1971), págs. 1003-13. «Una política de defensa es diseñada para afrontar amenazas presentes o previsibles que los gobiernos creen que enfrentan en un mundo en el cual, si no activamente hostil, es a veces apático hacia el destino de aquellos que no pueden ayudarse a sí mismos. Determinar la existencia de esas amenazas y evaluar su seriedad es, por lo tanto, la primera tarea de cualquier Departamento de Defensa. En efecto, es solo a la luz del juicio que es hecho sobre la naturaleza y el alcance de las amenazas, que la política de defensa tiene algún significado».

3- Las intencionalidades difícilmente pueden establecerse, a menos que el otro actor las haga explícitas, algo que no es frecuente en las interacciones políticas reales; además, siempre existe el problema de la imposibilidad de la determinación de la verdad respecto de aquella intención manifestada.

utilizar el poder militar por sobre otras formas de poder para la promoción de esos valores raramente puede justificarse en forma objetiva, aun cuando queden explicitadas en las normativas respectivas de cada Estado. Si la efectividad de los medios depende del fin para los cuales esos instrumentos van a ser utilizados, esto significa que la determinación de los medios más adecuados para la defensa nacional depende de preferencias ideológicas, intereses domésticos, relaciones cívico-militares, culturas política, estratégica y geopolítica predominantes, como también de las modalidades de alineamiento externo.

Poder militar y poder naval

Los conceptos «poder», «poder militar» y «poder naval» no son herramientas heurísticas neutrales y objetivas cuyo significado pueda derivarse del uso corriente del lenguaje o del sentido común. Por el contrario, presuponen alguna teoría más o menos explícita dentro de la cual cumplen una función concreta como parte de una estructura conceptual que les otorga sentido. Además, los conceptos de la Ciencia Política y de las Relaciones Internacionales son esencialmente polémicos en un doble sentido: siempre están sometidos a disputas semánticas, pero expresan alguna forma de confrontación, una lucha por la imposición de significados con profundas consecuencias políticas. Por ello, es casi imposible aislar los conceptos de las teorías en las cuales están inscriptos, pero también, de los compromisos ideológicos y de los intereses que inspiran la acción una vez que esos conceptos son asumidos institucionalmente⁴.

Debemos asumir que la concepción del poder que adoptemos tendrá importantes efectos políticos sobre el área en cuestión, la identificación de amenazas, el cálculo de riesgos y la determinación del peligro; sobre los criterios de comparación, adquisición y elección de los medios adecuados y los modos de utilización; sobre las doctrinas, procedimientos, rutinas y prácticas; y, finalmente, sobre la evaluación y la justificación de la acción y sus resultados.

4- Daniel Drezner, «Power and International Relations: a temporal view», en *European Journal of International Relations*, 27.1 (2020), págs. 29-52; David Baldwin, *Power, and International Relations: A Conceptual Approach* (Princeton and Oxford, Princeton University Press, 2016); Stefano Guzzini, «The concept of power: a constructivist analysis», *Millennium-Journal of International Studies*, 33.3 (2005), págs. 495-521; Chantal Mouffe, *On the Political* (Londres, Routledge, 2005); Carl Schmitt, *El Concepto de lo Político* (México, Folios ediciones, 1984); Giddens, Anthony, *La Constitución de la Sociedad. Bases para una teoría de la estructuración* (Buenos Aires, Amorrortu, 1998), pág. 51. Robert Dahl, «The concept of power», *Behavioral Science*, 2.3 (1957).

Con relación al poder militar, Stephen Biddle realiza una caracterización que se separa de la concepción tradicional, basada en la contabilización de medios y la sofisticación de la tecnología, poniendo énfasis en lo que denomina el «sistema moderno» del empleo de la fuerza: un conjunto de ideas respecto de la utilización de los medios que emerge durante la Primera Guerra Mundial y que se mantiene estable en el tiempo, mientras se transnacionaliza. El poder militar debe ser evaluado a partir de un enfoque que combine los factores materiales y no materiales, puesto que, entendido solamente como la contabilización de soldados, tanques, buques y aviones de combate, no es inmediatamente fungible para cualquier tipo de misión y de contexto de interacción y, por lo tanto, no es un buen predictor de resultados⁵.

«Las fuerzas que pueden atacar exitosamente pueden ser ineficaces en la defensa; las fuerzas que son poderosas en una campaña larga pueden ser casi inútiles si se necesitan resultados rápidamente; las fuerzas que pueden conquistar a un oponente rápidamente... pueden ser incapaces de tomar cualquier territorio si las pérdidas son intolerables»⁶.

Similarmente, para Gentry el poder militar es la habilidad para influir de manera consistente y favorable en los resultados estratégicos. En este sentido, es una categoría relacional, porque existe solo para un conjunto dado de vulnerabilidades del adversario. Un actor A tiene poder sobre un actor B si y solo si B posee un conjunto de vulnerabilidades que pueden ser explotadas por A. Por ello, no hay una medida única y estandarizada de cualificación del poder militar dado posee múltiples atributos que pueden ser agrupados en seis grandes dimensiones: a) voluntad nacional, b) movilización de recursos, c) conversión de recursos, d) generación de fuerza, e) liderazgo y f) ejecución operacional. A partir de estas dimensiones, se puede determinar que un actor tiene poder militar si: a) puede identificar vulnerabilidades explotables en alguna dimensión de otro actor; b) puede explotar una o más vulnerabilidades críticas⁷. Es en este sentido que tiene algún significado relevante para la política de defensa y la política exterior.

5- Stephen Biddle, *Military Power: Explaining Victory and Defeat in Modern Battle* (Princeton, Princeton University Press, 2004).

6- Biddle, *Military Power*, pág. 192.

7- John Gentry, *How Wars are Won and Lost. Vulnerability and Military Power* (Sana Bárbara, CA, Praeger, 2012).

Poder marítimo y poder naval

Con respecto al poder naval, para su definición es necesario, en primera instancia, trazar algunas diferencias respecto de otros conceptos relacionados, como poder marítimo y poder en el mar. Speller distingue entre poder marítimo (*maritime power*), poder naval (*naval power*) y poder en el mar (*sea power*). El poder marítimo se refiere a las capacidades que influyen directamente en la habilidad de un Estado o una organización para hacer uso del mar e incluye todos los medios naval sumado a otras capacidades, como bases aéreas en tierra, satélites y medios terrestres con proyección sobre el mar, como misiles, artillería y otras instalaciones. El poder naval es definido como las fuerzas militares en el mar, finalmente, el poder en el mar incluye las fuerzas navales más otros medios no similares como buques mercantes y pesqueros⁸.

En este trabajo, implementaremos una distinción binaria entre poder naval y poder marítimo, donde el poder naval es el conjunto de atributos que se refieren al uso y a la amenaza del uso del poder militar en el mar, mientras que el poder marítimo es una categoría más amplia que incluye los medios militares, pero también los no militares, como la marina mercante, los buques pesqueros, la actividad científica, los medios para la explotación de recursos, las instalaciones portuarias y la industria naval⁹.

Asimismo, Geoffrey Till distingue dos formas: el poder como insumo (*input*) y el poder como resultados (*output*). La primera es la suma de los atributos marítimos en tanto activos disponibles que, como tal, son potencialidades hasta que se decide su utilización; la segunda forma se refiere al poder como control sobre los resultados, es decir, se determina por la influencia sobre el comportamiento de otros actores a partir de lo que uno hace *en* o *desde* el mar¹⁰. El poder marítimo es una forma de poder que se deriva de las características específicas del medio en el cual se desenvuelve, es decir que obtiene sus cualidades de los

8- Ian Speller, (ed.), *The Royal Navy and Maritime Power in the Twentieth Century* (Londres, Frank Cass, 2005). *Introduction*.

9- Una observación aparte merecen aquellos medios que involucran el uso de la fuerza, pero respecto de cuestiones de seguridad interior, los medios policiales o las fuerzas de seguridad al estilo guardias costeras. Dado que la legislación puede variar de país en país, su inclusión en la categoría de poder naval dependerá de la situación específica de cada Estado. En el caso argentino, la Prefectura Naval es una fuerza de seguridad; no, una fuerza armada, con lo cual no forma parte del poder naval, si entendemos esto como la rama naval del poder militar de la Nación, pero sí forma parte del poder marítimo.

10- Geoffrey Till, *Sea power, A Guide for the Twenty-First Century* (Londres, Frank Cass, 2004), págs. 4 y 5.

cuatro atributos del mar: el mar como fuente de recursos, como medio de transporte, como fuente de información y como espacio de dominio¹¹.

Poder y fuerza naval

Una aclaración subsiguiente se relaciona con la diferencia entre los conceptos de fuerza naval y poder naval. La fuerza naval implica todos los medios de las Armadas en un sentido amplio (lo que incluye medios en el mar, sobre el mar y debajo del mar, así como aquellos basados en tierra, pero con proyección hacia el mar). De la misma forma como el poder político de una Nación no puede reducirse a su poder militar, tampoco éste puede reducirse a sus medios materiales exclusivamente. Así, fuerza naval y poder naval son diferenciables: mientras la fuerza naval se refiere en sentido estricto a los medios cinéticos militares y sus sistemas de comando, control, comunicaciones, computación, ciber, inteligencia, vigilancia y reconocimiento (C5ISR), el segundo, además, incluye la dimensión de las ideas, es decir, la estrategia naval como un sector de la estrategia militar general y la cultura estratégica dominante, y es una consecuencia de su propio proceso de sedimentación histórica¹². El poder naval, como todo poder, es una relación dada en un contexto de interacción espacio temporal específico que involucra determinadas metas gubernamentales dominantes, intereses y objetivos.

Utilidad y usabilidad del poder naval

El poder naval tiene múltiples utilidades que no necesariamente son equiparables con su usabilidad en cualquier contexto, puesto que posee características únicas y distintivas respecto de otros instrumentos de poder militar. Booth enumera siete, que, desde su formulación original en 1977, no han cambiado sustancialmente.

- Versatilidad: capacidad para realizar una variedad de tareas.
- Controlabilidad: potencial de escalada y de desescalada.

11- Till, *Sea power*, pág. 5 y ss.

12- Cuando consultamos los anuarios de balance militar, como por ejemplo del SIPRI de Estocolmo o el IISS de Londres, u otras publicaciones acerca de la composición de las armadas del mundo, como la *Jane's Fighting Ships*, lo que generalmente observamos es una caracterización de la fuerza naval de los países, más que de su poder naval.

- Movilidad: capacidad para desplazarse por distintas regiones con relativa facilidad e independencia.
- Capacidad de proyección: eficiencia como portadores a gran escala de carga, personal y potencia de fuego.
- Potencial de acceso: capacidad para llegar a lugares distantes.
- Simbolismo: derivado del hecho de que los buques de guerra son trozos de soberanía nacional.
- Resistencia: poder de permanencia de los buques de guerra que les permite estar adyacentes a un problema, pero ser removidos con facilidad¹³.

Cultura estratégica

Las políticas de defensa responden a los riesgos y las amenazas que provienen del entorno externo del Estado. Sin embargo, la manera en que los Estados responden a esos desafíos también está determinada por variables domésticas, como la estructura y la dinámica del sistema de toma de decisiones, las relaciones cívico-militares, la cultura estratégica, las percepciones y las motivaciones de los líderes, entre otros factores¹⁴.

Aquello que es considerado una acción racional o no racional no es una propiedad intrínseca de la propia acción, sino de su inscripción en un marco de significados más amplios. Dada la importancia que tienen dentro de este marco teórico las ideas, creencias y percepciones de los tomadores de decisiones, resulta esencial encontrar alguna forma de operacionalizarlas. En este sentido, se ha tomado el concepto de cultura estratégica, que no niega la validez del argumento del actor racional, sino que expone sus

13- Ken Booth, *Navies and Foreign Policy* (Londres, Croom Helm, 1977), pág. 33 y ss.

14- Acerca de las variables domésticas que influyen en el comportamiento estatal frente a los estímulos que provienen del sistema internacional cfr. S.E. Lobell, N.M. Ripsman y J.W. Taliaferro (eds.), *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy* (Cambridge, Cambridge University Press, 2009); Randall Schweller, «Opposite but Compatible Nationalism: A Neoclassical Realist Approach to the Future of US-China Relations», en *The Chinese Journal of International Politics*, 11.1 (2018); Gideon Rose, «Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy», en *World Politics*, 51.1 (1998). Para una crítica al realismo neoclásico cfr. Kevin Narizny, «On Systemic Paradigms and Domestic Politics: A Critique of the Newest Realism», en *International Security*, 42.2 (2017); también Gustav Meibauer, Linde Desmaele, Tudor Onea, Nicholas Kitchen, Michiel Foulon, Alexander Reichwein, Jennifer Sterling-Folker, «Forum: Rethinking Neoclassical Realism at Theory's End», en *International Studies Review*, 23.1 (marzo de 2020).

límites. No significa afirmar que los actores son irracionales, más bien lo que intenta el estudio de la cultura estratégica es poner en evidencia una estructura de conocimiento compartido, una episteme subyacente, aquellos valores, normas, hábitos, disposiciones, procedimientos, doctrinas, tradiciones, creencias arraigadas, perspectivas e identidades sociales respecto del uso del poder militar y la evaluación de los resultados de la acción¹⁵.

Así, la cultura estratégica es el conjunto más estrecho de creencias, ideas y percepciones compartidas por parte de los actores clave en la toma de decisiones, en cuestiones de defensa nacional, respecto del entorno de seguridad del Estado y del rol que ocupa el uso del poder militar. Este conjunto de ideas puede ser homogéneo y dominante o, por el contrario, un conjunto heterogéneo y sometido a un proceso de permanente discusión, en donde la política doméstica no ha logrado madurar acuerdos sustanciales sostenidos en el tiempo.

La cultura estratégica adquiere su materialización en una estrategia militar y naval específicas. Milan Vego propone una definición minimalista de estrategia naval: provee el marco para el empleo de fuerzas navales tanto en tiempos de guerra como de paz¹⁶. Así, la estrategia naval está subordinada a la estrategia militar y a la gran estrategia. Por ello, estos tres niveles de estrategia —gran estrategia, estrategia militar y estrategia naval— operan como un puente entre la decisión política y los instrumentos militares u otros medios de poder e influencia¹⁷. De esta forma, política y estrategia

15- Colin Gray, «Strategic culture as context: the first generation of theory strikes back», en *Review of International Studies*, 25 (1999), 49–69. La formulación original del concepto de cultura estratégica fue planteada por Jack Snyder, *The Soviet Strategic Culture: Implications for Limited Nuclear Operations*, (Santa Monica, CA, Rand Corporation, 1977). Los desarrollos posteriores ampliaron el alcance del concepto más allá de la estrategia nuclear para ser aplicado a todo comportamiento estratégico. Para el debate acerca de la cultura estratégica entendida como ideas (causa) del comportamiento (efecto) o como contexto interpretativo de la acción cfr. Colin Gray, *Strategic Culture* y Alastair I Johnston, «Thinking about Strategic Culture», en *International Security*, 19.4 (1995); para un tratamiento más pormenorizado Cfr. Lawrence Sondhaus, *Strategic Culture and Ways of War* (Londres, Routledge, 2006); Jeannie L. Johnson, Kerry M. Kartchner y Jeffrey A. Larsen, *Strategic Culture and Weapons of Mass Destruction: Culturally Based Insights into Comparative National Security Policymaking* (Nueva York, Palgrave MacMillan, 2009); El número especial de *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, 40.1 está dedicado a la cultura estratégica de los países nórdicos; Theo Farrell, «Strategic Culture and American Empire», en *SAIS Review* 25.2 (verano-otoño 2005); Bradley Klein, «Hegemony and strategic culture: American power projection and alliance defense politics», en *Review of International Studies*, 14 (1988), págs. 133-148; Jeffrey Lantis, «Strategic Culture and Tailored Deterrence: Bridging the Gap between Theory and Practice», en *Contemporary Security Policy*, 30.3 (diciembre de 2009), págs.467–485; Paul Cornish y Geoffrey Edwards, «The strategic culture of the European Union: a progress report», en *International Affairs*, 81.4 (2005), págs. 801-820.

16- Milan Vego, *Maritime Strategy and Sea Denial Theory and Practice* (Londres y Nueva York, Routledge, 2019).

17- Para la noción de la estrategia como «puente» (*bridge*) cfr. Colin Gray, *The Strategy Bridge. Theory and Practice* (Oxford, Oxford University Press, 2010), pág. 29.

están relacionadas, ya que mantienen entre sí una relación de dependencia mutua, aunque frecuentemente pueden entrar en contradicción¹⁸.

Esta concepción de la cultura estratégica en el ámbito naval se correlaciona con lo que Davis, James y Rommel denominaron ideologías navales. Estas son creencias e ideas compartidas que tienen como función la justificación de la necesidad y el propósito de las armadas, el rol que cumplen y una decisión respecto de los recursos que la sociedad y el Estado están dispuestos a asignar para su construcción, mantenimiento y funcionamiento¹⁹. Es una estructura social que involucra ideas compartidas, prácticas y recursos materiales. Como toda ideología, necesita un huésped para alojarse y propagarse mediante la imitación. En este sentido, la necesidad del desarrollo de un poder naval está sometida a las tensiones y los debates propios de todo sistema político. Una vez que la posesión de un poder naval encuentra su justificación, surge otro debate respecto de cuál es el tipo de fuerza que necesita ser desarrollada y cuál la estrategia naval que guiará la utilización de los medios²⁰.

II - Teorías estratégicas navales

La reflexión teórica acerca del poder marítimo y naval ha transitado por múltiples debates, cuyo significado y función solamente pueden ser interpretados por referencia a contextos históricos, geopolíticos, estratégicos, económicos, culturales y tecnológicos muy variados. Un breve recorrido por las principales líneas de reflexión y corrientes teóricas desde fines del siglo XIX hasta la actualidad nos permitirá comprender la relación entre los usos del poder naval respecto de las culturas estratégicas dominantes.

18- Vigo, *Maritime Strategy*, pág. 30.

19- Una ideología naval es definida como «el conjunto de ideas culturales y perspectivas compartidas que ayudaron a crear ese “común sentido de propósito” de esos “intereses compartidos” de los cuales dependían las marinas», J. D. Davies, Alan James, y Gijs Rommelse (eds.), *Ideologies of Western Naval Power, c. 1500–1815* (Londres, Routledge, 2020), pág. 7.

20- Por ejemplo, aunque existe una importante controversia historiográfica al respecto, la necesidad y la deseabilidad de una flota por parte de los EE. UU. en los momentos iniciales de su independencia es una cuestión que estuvo sometida a un amplio debate político. Los federalistas partidarios de un gobierno central, como Washington y Adam, consideraban que era necesaria una marina de guerra para asegurar las vías de comunicación marítimas, mientras que los republicanos como Jefferson y Madison consideraban que una armada podía transformarse en un instrumento del gobierno central contra las libertades del pueblo. En términos generales, cinco grandes ideologías navales surgieron en los EE. UU. durante los primeros treinta años de su existencia: a) un país sin un poder naval, b) marina mercante, c) marina regional limitada a América del Norte y las Indias Occidentales, d) fuerza naval de buques capitales y e) una armada costera. John B. Hattendorf, «Debating the Purpose of a Navy in a New Republic the United States of America, 1775–1815», en Davis, *Ideologies of Western Naval Power*, cap. 15.

Las escuelas clásicas: el navalismo y sus críticos

Por navalismo se entienden aquellas doctrinas estratégicas respecto del uso del poder naval basadas en las ideas de Mahan, Colomb y las escuelas francesa e italiana de fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX. Lo que tienen en común dichas doctrinas es la afirmación de que el objetivo de la guerra en el mar es lograr el dominio, para lo cual la principal acción conducente a ello es buscar la flota enemiga y destruirla en una batalla decisiva²¹.

El navalismo puro ha tenido una gran influencia especialmente en aquellas grandes potencias con pretensiones hegemónicas, dado que la posesión de un gran poder naval y marítimo es la precondition para el sostenimiento de la condición de hegemonía respecto de los cuatro atributos del mar planteados por Till (recursos, comunicación, información y dominio) y como una forma de aumentar, mantener, demostrar y proyectar poder, aun cuando una hegemonía global, completa y permanente, sea irrealizable²².

Podemos encontrar una aproximación crítica al navalismo en la *Jeune École*, una concepción estratégica naval surgida en Francia a mediados del siglo XIX. Los primeros esbozos de ella se pueden encontrar en la obra de Richild Grivel, quien consideraba que una estrategia basada en la idea de grandes batallas navales representaba un gran peligro para el país y la flota más débil. Francia debería adoptar una doble estrategia: por un lado, frente a aquellos países respecto de los cuales se tenía superioridad, la estrategia que debía seguir era la gran guerra marítima o «guerra de escuadras»: lograr el dominio en el mar mediante la batalla naval entre flotas, para luego dar paso al bloqueo de las vías de comunicación y al ataque al litoral marítimo del enemigo; por otro lado, frente a aquellas potencias respecto de las cuales se estaba en inferioridad de condiciones, la estrategia naval debía ser la guerra comercial de cruceros, la «guerra de corso», ya que los

21- Un recorrido conciso sobre estas escuelas puede leerse en Raoul Castex, *Teorías Estratégicas*, tomo I, cap. 2, págs. 41-78. Podemos encontrar una excepción a la doctrina de la batalla decisiva en los teóricos de la *Jeune École* a comienzos de siglo XX, para quienes la época de las grandes batallas había sido superada por los desarrollos tecnológicos como el torpedo y el submarino. Más bien, las Armadas deberían eludir el combate y en su lugar dedicarse a la guerra de corso y la guerra de litoral, con ataques esporádicos y rápidos, mientras defensivamente debería desplegar sus fuerzas para la defensa de la frontera marítima y las costas (Castex, *Teorías Estratégicas*, pág. 66).

22- Michael Pugh, «Is Mahan Still Alive? State Naval Power in the International System», en *The Journal of Conflict Studies*, 16.2 (1996).

efectos negativos de la derrota en una batalla naval decisiva podían ser catastróficos.

Posteriormente, en la década de 1880, Théophile Aube (quien es considerado el fundador de la *Jeune École* junto con Gabriel Charmes) continuó con esta línea de reflexión, pero cuestionó sus fundamentos empíricos. La *Jeune École* y su estrategia de guerra comercial apuntaban al núcleo del desarrollo del capitalismo y a la vulnerabilidad derivada de la dependencia del comercio colonial del desarrollo del capitalismo imperial y de la economía de Reino Unido, que podía provocar la desestabilización social y política de la principal potencia naval de la época y la principal fuente de amenaza para Francia y su flota.

Otra concepción acerca del uso del mar y el papel de flotas de menor poder relativo frente a otras más poderosas es la «teoría del riesgo» (*Risikotheorie*) propuesta por el Almirante Tirpitz a la marina de guerra alemana en 1890. Es una teoría que, en términos generales, tenía por propósito lograr que un Estado poderoso no estuviera dispuesto a enfrentarse a un Estado más débil por temor a que, aun en la victoria, sus fuerzas se agotaran lo suficiente como para dejarlo debilitado respecto de otros enemigos. De esta forma, la flota alemana no tenía necesidad de lograr un equilibrio de poder estricto con la flota británica para disuadirla o para obligarla a hacer concesiones. Por el contrario, el riesgo de una confrontación costosa que pudiera dejar a Reino Unido vulnerable frente a terceras potencias era suficiente para reducir el efecto del dominio del mar de la *Royal Navy* y obtener, así, resultados diplomáticos favorables²³.

Otro pensador británico, Julian Corbett (1854 -1922), historiador de carrera, desarrolló una teoría limitada del poder naval, influido por los escritos de estrategia de Clausewitz. Si bien fue seguidor de los postulados de Mahan, fue categórico cuando afirmó en su obra *Algunos Principios de la Estrategia Marítima* (1911) que el control del mar no necesariamente tenía como objetivo la derrota de la flota enemiga, sino que estaba condicionado por una finalidad política; en este sentido, se acerca al concepto de guerra limitada de Clausewitz, mientras que la

23- Stephen R. Rock, «Risk theory reconsidered: American success and German failure in the coercion of Britain, 1890-1914», en *Journal of Strategic Studies*, 11.3 (1988), págs. 342-364. Para la misma época, un enfoque similar fue adoptado por los EE. UU., que adoptó una política de expansión naval cuyo objetivo también era disuadir el poder naval de Reino Unido. Nuevamente, el objetivo no era prepararse para una confrontación en una batalla decisiva con la mayor flota del mundo, sino tener los suficientes medios para inducir y apoyar soluciones diplomáticas.

estrategia marítima debía complementarse con la estrategia terrestre. Su pensamiento basado en la experiencia de la Primera Guerra Mundial creyó en la dispersión de las fuerzas navales en el mar para favorecer la protección del tráfico marítimo o confundir al enemigo. Decididamente fue partidario del principio de la «flota en potencia» y de evitar buscar la batalla decisiva. El objetivo de la estrategia en el mar era por todos los medios proteger las comunicaciones propias e interferir las del enemigo. Tomando como punto de partida la relación entre política y guerra de Clausewitz, la teorización de Corbett sobre la guerra en el mar se separa del navalismo puro, debido a que, para el historiador británico, lo que sucede en el mar es relevante en la medida en que afecte lo que sucede en la tierra, donde transcurre el devenir humano²⁴.

El balance de estas dos escuelas de pensamiento, la batalla decisiva o la guerra naval limitada o el control total o parcial de los mares, ha guiado el pensamiento por muchas generaciones. Lo cierto es que las potencias navales desarrollan sus doctrinas y planifican sus estrategias de empleo de medios teniendo en cuenta principios que consideran permanentes en el tiempo y otros que cambian la doctrina tal cual avanza la tecnología aplicada.

Posterior a Mahan y a Colomb, en Francia, años después, el Almirante Castex (1878-1968) desarrolló una admirable obra: *Teorías Estratégicas*, en cinco tomos, escrita en 1927 y publicada en una segunda edición diez años después, en 1937. Analiza el pensamiento de sus principales antecesores en el estudio de la guerra naval y aprovecha los hechos de la Gran Guerra. Su pensamiento más continentalista no descuida la importancia de una flota organizada de buques capitales para el logro del dominio del mar, pero, a diferencia de Mahan y sus seguidores, Castex considera que la estrategia marítima es un componente de la estrategia general. Cree, al igual que Mahan, en la necesidad de la flota para el control y el dominio de las líneas marítimas y para asegurar los insumos comerciales desde las colonias, pero distingue los principios geopolíticos y las necesidades estratégicas de un país insular con posesiones marítimas coloniales, como Inglaterra, de los de países como los de Europa Central, como Alemania y

24- «Dado que los hombres viven en la tierra y no en el mar, las grandes cuestiones entre las naciones en guerra siempre se han decidido —salvo en los casos más raros— por lo que tu ejército puede hacer contra el territorio y la vida nacional de tu enemigo o bien por el miedo a lo que la flota hace posible que haga tu ejército», Julian Stafford Corbett, *Some Principles of Maritime Strategy* (Londres, Longmans Green and Company, 1911), pág. 17.

Francia, donde la seguridad de sus fronteras terrestres prioriza el diseño de sus ejércitos de tierra por sobre el de sus flotas navales.

Las escuelas contemporáneas del poder naval

Durante la Segunda Guerra Mundial, hubo dos grandes escenarios con diferentes estrategias navales dominantes: el escenario del Pacífico y el escenario Atlántico-Mediterráneo. En el primero prevalecieron las ideas de Mahan y su concepto de dominio del mar y de batalla decisiva. En el segundo, la Royal Navy mantenía los postulados de Mahan expresados en las ideas de Bernard Acworth quien, en 1935, sostenía que existían dos grandes doctrinas contrapuestas sobre el uso del poder naval: por un lado, la del Almirante Fisher y sus seguidores, que consideraban que la función de la Armada era la defensa del comercio, la defensa de las posiciones imperiales y el mantenimiento de una «flota en potencia» como un fin en sí mismo; por otro lado, aquella que consideraba que la función primordial era la destrucción de la flota enemiga y obtener, así, el dominio del mar²⁵.

Por el contrario, las flotas de Alemania e Italia no adoptaron la misma estrategia angloamericana. Su función no era buscar la batalla decisiva, sino cortar las líneas de comunicación del enemigo²⁶. El resultado de la guerra, en especial la del escenario del Pacífico, pareció dar la razón a los seguidores de Mahan. Sin embargo, la evolución de la estrategia posterior durante la Guerra Fría impuso cambios notables frente a la ortodoxia del navalismo puro.

En este sentido, durante la década de 1930 Herbert Richmond planteó que las ideas de Mahan acerca del poder en el mar adolecían del defecto del anacronismo. Ideas plasmadas antes de la Segunda Guerra Mundial, pero con efecto posterior, cuestionaron algunos supuestos básicos del navalismo de Mahan, en especial la idea de la batalla decisiva. Para Richmond, la guerra en el mar tiene como fin no la batalla por sí misma, sino el dominio, el control y la negación de las vías de comunicación del adversario. Sin embargo, el aporte que el poder naval puede hacer al esfuerzo bélico, político y económico de la nación dependerá de las con-

25- Bernard Acworth, *The Restauration of England's Sea Power* (Londres, Eyre & Spottiswoode, 1935), pág. 195 y ss.

26- John B. Hattendorf, Robert S. Jordan y Robert O'Neill (eds.), *Maritime Strategy and the Balance of Power. Britain and America in the Twentieth Century* (Nueva York, Palgrave MacMillan, 1989), pág. 136.

diciones geopolíticas de la interacción y de la dependencia de los actores del uso de las vías de comunicación²⁷.

Este argumento coincide con la visión de Roskill, para quien la guerra de corso y el bloqueo económico durante la Segunda Guerra Mundial debieron su efectividad «al grado en el cual cada uno de los tres principales países enemigos eran dependientes del comercio internacional»²⁸. Con relación a la naturaleza contingente del poder militar en general y el poder naval en particular, Roskill fue muy claro durante la década de 1960. Consideraba que «la función del poder marítimo es ganar y mantener el control del mar para el propio uso y negarle el control al adversario»²⁹. Asimismo, afirmaba que la supervivencia del Reino Unido dependía en gran medida de una fuerza nuclear móvil basada en submarinos. De esta forma, la *Royal Navy* debía abandonar la idea de una pequeña «flota equilibrada» por sí sola «en favor de crear una flota integrada y equilibrada dentro de la Alianza (OTAN) como un todo»³⁰, reemplazar los portaaviones de flota por portaaviones pequeños para apoyo aéreo, con aviones VSTOL con su respectiva escolta de buques, también pequeños y simples, pero con defensa aérea de largo alcance, que pudieran operar en forma combinada. Respecto de una fuerza anfibia, debía reestructurarse en dos fuerzas compactas, altamente móviles, conjuntas, con apoyo aéreo propio para afrontar conflictos limitados. Así, los recursos ahorrados podrían destinarse a la flota de submarinos estratégicos, para la disuasión nuclear, y de ataque, para escolta y asegurar el control del mar.

En la posguerra y durante los comienzos de la Guerra Fría, el pensamiento estratégico naval en los EE. UU. buscó continuar con las ideas de Mahan adaptadas al contexto de la era nuclear. Sin embargo, un escrutinio más detallado de las ideas y el método de Mahan realizado por los historiadores pusieron en duda la veracidad de sus principales conclusiones. Dos gran-

27- Herbert Richmond, *Sea Power in the Modern World* (Londres, G. Bells and Sons, 1934), pág. 1.

28- Stephen Roskill, *The Strategy of Sea Power. Its development and application. Based on the Lees-Knowles Lecture Delivered in the University of Cambridge, 1961* (Londres, Collins, 1962), pág. 245.

29- Roskill, *The Strategy of Sea Power*, pág. 15.

30- Roskill, *The Strategy of Sea Power* pág. 264. También debe tenerse en cuenta la postura de Roskill respecto del fin del papel de la Royal Navy como fuerza de protección imperial. Tras la Segunda Guerra Mundial y superado el debate entre los «continentales» y los «marítimos» por la fuerza de los hechos (la disolución del Imperio Británico), Roskill va a notar, con cierta nostalgia, que los días de planeamiento de una estrategia independiente por parte del Reino Unido habían pasado, ya que la estrategia de seguridad y defensa tanto de la Commonwealth como de Occidente había encontrado su nuevo centro de irradiación en Washington. Cfr. Stephen Roskill, «Imperial defense 1910–1950», en *The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs*, 60.240 (1970), págs. 451–461.

des innovaciones de la guerra —la fuerza aeronaval y las armas nucleares— produjeron profundos cambios en la estrategia naval de posguerra³¹. El desarrollo de la aviación de combate durante el siglo xx no solo cambió la estrategia operacional y el papel de los buques capitales tradicionales, sino también transformó nuestra precepción de la geografía y las distancias. Durante la Guerra Fría, la estrategia de disuasión nuclear apoyada en la tríada estratégica supuso una preponderancia del poder aéreo —aviones y misiles— en detrimento de las funciones tradicionales de las marinas de guerra. La visión compartida por los estrategas de la OTAN y la Unión Soviética era que, en una hipotética Tercera Guerra Mundial, era muy poco probable que se produjeran batallas navales entre grandes flotas por el dominio del mar³². Esto era una consecuencia de la doctrina de la disuasión nuclear y de las dificultades para concebir la posibilidad de una guerra limitada entre actores con armas nucleares, tácticas, de teatro y estratégicas.

Aun cuando la Armada de los EE. UU. formaba uno de los tres pilares sobre los que se sostenía la doctrina de la disuasión nuclear con su fuerza de submarinos nucleares estratégicos, el desplazamiento de la doctrina de la «represalia masiva» de la era Eisenhower a la «respuesta flexible» de Kennedy obligó a adaptar la estrategia, el diseño de fuerzas y la doctrina de las operaciones navales desde el mar, para afectar conflictos que ocurren en tierra o para realizar operaciones de intervención extranjera y de proyección de poder en tiempos de paz³³. En la década de 1960, el pensamiento naval en los EE. UU. recuperó los principios de la estrategia naval de Corbett, que habían sido completamente ignorados por los pensadores estadounidenses dominados por las ideas de Mahan. El paulatino deslizamiento desde Mahan a Corbett reflejó un cambio fundamental en la estrategia naval como un concepto autónomo propio del navalismo; puso de manifiesto la necesidad de adaptación de la estrategia naval al escenario tecnológico, ideológico y geopolítico cambiante de la Guerra Fría, la dinámica diferenciada y los efectos políticos de los procesos de descolonización, las guerras de liberación nacional y la guerra revolucionaria.

31- Beatrice Heuser, *The Evolution of Strategy Thinking War from Antiquity to the Present*, (Londres, Routledge, 2010), caps. 10 y 11.

32- Heuser, *The Evolution of Strategy*, pág. 271.

33- Sobre el desplazamiento desde la doctrina de *represalia masiva* a la de *respuesta flexible* cfr. John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment. A Critical Appraisal of Postwar American Security Policy* (Nueva York, Oxford University Press, 1982).

Por su parte, durante la primera década de la Guerra Fría, la URSS continuó con una estrategia naval que le asignaba a la flota el papel de defensa de las costas y los puertos, apoyo a los flancos del ejército en Europa, operaciones limitadas en aguas regionales y restringidas, como el Mar Negro y el Mar Báltico, y ataque a las líneas de comunicación enemigas fundamentalmente mediante el empleo de submarinos.

Desde el punto de vista soviético, a mediados de la década de 1950, el Almirante Gorshkov asumió la jefatura de la Armada e inició un proceso de transformación que dio forma a las características, roles y funciones de la Armada soviética y rusa que perduran hasta nuestros días³⁴. Se produjeron sustanciales cambios en la estrategia naval soviética, tanto en su función ofensiva como defensiva, como consecuencia de cambios en las ideas y del desarrollo de medios propios y del adversario. En efecto, la flota de portaaviones de los EE. UU ya tenía la capacidad de proyectar su poder nuclear sobre las zonas costeras del territorio soviético. La respuesta a esta amenaza fue el desarrollo de misiles crucero navales capaces de portar una cabeza nuclear (el SS-N-1 *Scrubber* entró en servicio en 1955) mientras que proseguía con la construcción de una gran flota de submarinos nucleares y convencionales y el desarrollo del componente aéreo en detrimento de otros componentes, como la flota de superficie y las fuerzas anfibias.

Para Gorshkov, el papel de las armadas no ha perdido su valor. El concepto de poder en el mar o poder marítimo que adopta Gorshkov es tan amplio como el adoptado por Mahan y todas las tradiciones estratégicas previas a la Segunda Guerra Mundial, es decir, poder naval propiamente dicho más flota mercante, pesquería, puertos y bases e investigación oceanográfica. Para las décadas de 1970 y 1980, Gorshkov avanzó en la consolidación y el desarrollo de una flota con verdaderas capacidades oceánicas que permitiera la proyección del poder más allá del entorno cercano tradicional, la realización de operaciones de superficie en el Océano Índico y el Mediterráneo, la puesta a punto de nuevos cruceros portaaviones de la clase *Kiev*, junto con el diseño y el despliegue de un poder aéreo de largo alcance, pero también una enorme flota mercante de 1700 buques de transporte comercialmente redituable en tiempos de paz, capaz de realizar todo tipo de

34- Una biografía bien informada puede encontrarse en Norman Polmar, Thomas Brooks y George Fedoroff, *Admiral Gorshkov, the Man who Challenged the U.S. Navy* (Annapolis Maryland, Naval Institute Press, 2019).

sostén logístico en tiempos de guerra³⁵. Encontramos el punto más alto de este desarrollo en el tramo final de la Guerra Fría y la Unión Soviética con el diseño y la construcción de los SSBM clase *Typhoon* y los portaaviones clase *Kusnetsov*, el primero de los cuales fue concluido, y el segundo, inconcluso, pasó a manos de Ucrania y luego fue vendido a China, que actualmente lo opera con el nombre *Liaoning*.

En términos generales, la concepción estratégica de Gorshkov fue esencialmente defensiva. A pesar de algunos desarrollos en términos de proyección de poder durante los últimos quince años de existencia de la Unión Soviética, la función primaria de la marina siempre fue proveer de cobertura a la flota de submarinos balísticos y asegurar el territorio de la amenaza de los SSBM y la fuerza de portaaviones de los EE. UU. En este sentido, no representó un cambio sustancial respecto de las tradicionales tareas de la marina soviética anterior a la Segunda Guerra Mundial³⁶.

A mediados de la década de 1980, como un esfuerzo conceptual para contemplar la diferencia entre las estrategias de las superpotencias marítimas y las potencias menores, Richard Hill propuso un enfoque para comprender el papel estratégico de las potencias navales medianas en el escenario naval³⁷. Un poder medio es aquel Estado que puede «crear y mantener bajo control nacional suficientes medios de poder para iniciar y sostener acciones coercitivas cuyo resultado sea la preservación de sus intereses vitales»³⁸. Una potencia media se define no solamente por sus capacidades, que siempre son relativas respecto de las capacidades de otros actores, sino también por su disposición a asegurarse por sí misma la satisfacción de sus intereses vitales, sin depender de la disposición ni del poder de un eventual aliado protector o de otro actor proveedor de seguridad en un espacio geográfico delimitado o a nivel global.

III - La guerra y sus transformaciones

Nuestro punto de partida asume que la guerra es, ante todo, una estructura de conocimiento compartido, una forma de conocimiento desarrollado in-

35- Lisle A. Rose, *Power at Sea. Vol. 3: A Violent Peace 1946–2006* (Columbia and Londres, University of Missouri, 2006), pág. 187.

36- Rose, *Power at Sea*, pág. 213.

37- John Richard Hill, *Maritime Strategy for Medium Powers* (Londres, Croom Helm, 1986).

38- Hill, *Maritime Strategy*, pág. 21.

tersubjetivamente que involucra, además, un conjunto de prácticas sociales. Dicha estructura permite referirnos a determinados eventos y acciones localizados en el espacio y el tiempo como «guerras» y «batallas», y cualificar los resultados sociales de sus prácticas como «victoria», «derrota», «ataque», «defensa», «maniobra», etc., es decir, un conjunto de conceptos que presuponen ciertos acuerdos lingüísticos y que permiten a los interlocutores entenderse³⁹.

¿Qué es la guerra y cuáles son sus modalidades? ¿Cuáles son los elementos de continuidad y de cambio en la práctica de la guerra? ¿Cómo es la relación entre política y guerra? ¿Cuál es su estatuto ético-político? ¿Qué tienen en común todos estos fenómenos sociales agrupados bajo la categoría de «guerra» y qué los diferencia? Para responder estas preguntas en el mundo contemporáneo, debemos realizar algunos movimientos simultáneos articulados en tres dimensiones: histórica, teórica y axiológica.

En primer lugar, la dimensión histórica es necesaria para ofrecer una mirada retrospectiva que permita entender las continuidades y las discontinuidades en el uso de la violencia organizada con fines políticos, ya sea como práctica o como teorización, en sus mutuas relaciones de constitución. La guerra es un fenómeno político tanto en su utilización como medio —entre otros, de la política— como en su enunciación, es decir, respecto de los acuerdos y las imposiciones lingüísticos tendientes a fijar su significado —que también es un acto político—, en la medida en que dicho significado es el resultado de una actitud beligerante que ejerce una profunda influencia en las relaciones entre el Estado, las Fuerzas Armadas y la Sociedad. La mirada histórica permite construir el trasfondo frente al cual es posible identificar la continuidad y el cambio, «distinguir lo revolucionario y evolutivo de lo evanescente y efímero»⁴⁰.

Un recorrido teórico más atento respecto de los debates acerca de la transformación de la guerra nos puede dar dos indicaciones: primero,

39- Sobre la guerra como estructura de conocimiento compartido, puede verse Rupert Smith, *The Utility of Force. The Art of War in the Modern World* (Nueva York, Alfred Knopf, 2007). Sobre la relación entre política y guerra ver: Étienne Balibar, «What's in a War? (Politics as War, War as Politics)» en *Ratio Juris*, 21.3 (2008).

40- Hew Strachan, *The Direction of War. Contemporary Strategy in Historical Perspective* (Nueva York, Cambridge University Press, 2013), pág. 254. Ha habido una persistente actitud *a priori* en los estudios estratégicos en resaltar o la continuidad o el cambio como movimientos excluyentes. Por un lado, están los que consideran que existen verdades eternas e invariables en la estrategia aplicable a cualquier momento histórico o geografía; por otro lado, aquellos que buscan resaltar la transformación y la aceleración del tiempo que exige nuevos conceptos que den cuenta de la originalidad del presente y su ruptura con el pasado.

entender la función política y estratégica de los usos del lenguaje en el surgimiento de nuevas denominaciones, conceptos y doctrinas, y su impacto en las prácticas bélicas. Aunque el lenguaje como estructura dadora de significado atraviesa todas las dimensiones de las prácticas sociales en un sentido amplio, en este caso nos interesa dar cuenta de la mediación operada por el vocabulario estratégico acerca de la guerra, entre la toma de decisiones y la acción políticas. Usar conceptos como «pequeñas guerras», «guerra híbrida», «terrorismo», «subversión», «guerra de baja intensidad», entre otros, no es política, estratégica, operacional y tácticamente neutral como sugieren los epígonos del convencionalismo estratégico; no refieren a unas denotaciones objetivas cuyos referentes están dado en la experiencia. Por el contrario, implican una serie de compromisos generales, teóricos, a partir de los cuales se les atribuyen a esos conceptos un significado y un uso singular. Segundo, permite identificar la originalidad, o no, del momento presente, así como también establecer criterios de valoración respecto de las prácticas y sus resultados, porque no debemos olvidar que la estrategia es un lenguaje normativo, ya que prescribe un deber ser respecto de la acción, de cómo lograr determinados objetivos, y establece criterios evaluativos en la forma de juicios retrospectivos acerca del pasado, en este caso, sobre las acciones bélicas y sus resultados respecto de los fines políticos.

Finalmente, la dimensión axiológica o ético-política habilita la comprensión de las múltiples tensiones entre la naturalización y la cosificación de la guerra y su paulatina deslegitimación como un instrumento impropio de la política; entre la neutralización ética de la guerra, producto de su racionalización e instrumentalización, y la invocación a un ideario universalista expresado en términos de reivindicaciones civilizatorias, ideológicas, religiosas, étnicas o de clase. Una lectura crítica de la guerra pone en cuestión no solo la forma convencional de estudiar la guerra y los modos de combatir, sino que también debate el plexo de prácticas y de representaciones que justifican y reproducen la excepcionalidad —o no— del uso de la violencia, y delimitan el espacio político en el que se dirime la toma de decisiones respecto de la guerra⁴¹.

41 - La literatura acerca de los estudios sobre la guerra, la paz y la seguridad en sus múltiples dimensiones es claramente inabarcable e involucra muchas teorías, en principio incompatibles. Desde los *Estudios Estratégicos* convencionales vinculados a la tradición realista, con todos sus matices internos aportados por las variantes de realismo y culturalismo

El fenómeno de la guerra

En nuestra investigación, partimos de la base conceptual de que *toda guerra es trinitaria*, ya que su naturaleza permanece fija e invariable, aun cuando su carácter y los modos de combatir sean susceptibles de cambio a medida que se modifican los contextos político, económico, estratégico, doctrinario y tecnológico en los cuales se manifiesta y que articulan su experiencia. Dado que toda guerra es trinitaria, dicha especificidad no puede servir como criterio de diferenciación en una tipología de la guerra⁴². En este sentido, la centralidad de Clausewitz se pone en evidencia. La literatura reciente sobre Clausewitz identifica no una sino dos trinidades. Podemos observar en el general prusiano una trinidad primaria, más significativa y profunda que es invariable, que no depende de la experiencia histórica, sino que la trasciende. Esa trinidad primaria, compuesta por las pasiones, el azar y la razón, se corresponde con cualquier forma colectiva político-identitaria (sociedad, pueblo, nación, tribu, horda, polis), una agrupación más o menos estructurada de individuos dedicados al uso de la fuerza (ejército nacional, ejércitos dinásticos, bandas armadas, grupos insurgentes) y una estructura política de toma de decisiones (Estado, ciudad-Estado, imperio, feudo, califato), como permanentes e inmodificables de todas las guerras.

La identificación de la guerra trinitaria con la guerra moderna, con la guerra entre Estados, Naciones y Fuerzas Armadas regulares, que es el arquetipo de las interpretaciones posteriores a Clausewitz, solamente da cuenta de una forma específica, históricamente contingente, en la cual se manifiesta el fenómeno de la guerra. En este sentido, la guerra moderna no es ni más ni

(clásico, neoclásico, neorrealismo, ofensivo y defensivo, ideacional) hasta la «rebelión crítica» derivada de los aportes de los constructivismos, postestructuralismos, neo- y posmarxismos, poscolonialismos y feminismo, junto con los intentos de crear espacios de convergencia y síntesis de saberes: *Global Political Economy*, *International Political Sociology*, *International Political Theory*, etc. De toda esta diversidad teórica se derivan un conjunto de corrientes referidas a la guerra y la seguridad: *Peace Research*, *Conflict Resolution*, *Critical Security Studies* (*Escuela de Gales o de Minnesota*), *Escuela de Copenhagen* y su teoría de la securitización, *Escuela de París*, *CriticalWarStudies*, etc. A modo de referencia, puede consultarse Myriam Dunn Cavelty y Thierry Balzacq. (eds.) *Routledge Handbook of Security Studies*, 2nd ed. (Londres, Routledge, 2015). Buzan, Barry y Hansen, Lene, *The Evolution of International Security Studies* (Cambridge, Cambridge University Press, 2009). Columba Peoples, y Nick Vaughan-Williams, *Critical Security Studies: An Introduction* (Londres, Routledge, 2010). Paul Williams (ed.), *Security Studies: An Introduction* (Londres, Routledge, 2008).

42- Como señala Echevarría, «hablando estrictamente no existe tal cosa como una guerra trinitaria, porque las tres fuerzas están presentes en toda guerra, no solo en la guerra entre Estados-nación. Si están presentes en toda guerra, entonces el término se cae como concepto discriminatorio». Echevarría, Antulio J. «Deconstructing the theory of fourth-generation war», en *Contemporary Security Policy*, 26.2 (2005), pags. 233-241. No obstante, aun cuando el concepto «guerra trinitaria» no sirva como concepto clasificatorio, es decir para distinguir entre guerras trinitarias y no trinitarias, sí es útil como concepto descriptivo que permite dar cuenta de los elementos constitutivos, permanentes, de todas las guerras.

menos trinitaria que las guerras antiguas o las nuevas guerras⁴³. De la misma manera en que la guerra era trinitaria antes de la emergencia del Estado-nación, lo seguirá siendo en el futuro, aun cuando esa forma de organización política se transforme o desaparezca.

Además, nuestra hipótesis preliminar considera que la interpretación de la guerra como la continuación de la política por otros medios depende de revisar el significado de «guerra», de «continuación», de «política» y de «otros medios», dado que sus significados y la relación semántica entre ellos permite abrir y resignificar el alcance del modelo trinitario.

Clausewitz define «guerra» como un acto de violencia realizado con el objeto de obligar a nuestro oponente a cumplir con nuestra voluntad. Sostiene este autor: «... la guerra no debe nunca ser separada de la política, ya que, si tal cosa llegase a ocurrir, el significado de las diferentes relaciones quedaría roto y solo restaría ante nosotros una cosa sin sentido y sin objeto»⁴⁴. No obstante, el modelo de guerra interestatal regular, convencional, tiene un origen que coincide con la emergencia del Estado-nación moderno. Sin embargo, dado que la guerra contemporánea no puede ser reducida únicamente al modelo de interacción del sistema de Estados nación -la guerra como política- necesitamos un concepto de guerra definitivamente más amplio que aquel que se agota en la guerra interestatal regular.

43- Si aceptamos este concepto de «nuevas guerras» como sinónimo de las formas dominantes de guerra no convencional contemporánea ocurridas desde el fin de la Guerra Fría utilizado, por ejemplo, por Mary Kaldor, *New and Old Wars* (Cambridge: Polity Press, 2001) y Herfried Münkler, *The New Wars* (Cambridge: Polity Press, 2005) que discutiremos más adelante.

44- Carl von Clausewitz, *On War*, ed. Beatrice Heuser, trans. Michael Howard and Peter Paret (New York: Oxford University Press, 2006), I,1,2. Los debates sobre el pensamiento de Clausewitz alcanzan tanto a la obra general como aspectos particulares de ella. Desde la publicación de la traducción de Howard y Paret en 1976 se han producido sucesivas exégesis y reinterpretaciones del autor prusiano desde la perspectiva de la «nueva historia militar». Cfr. Peter Paret, Clausewitz, and the State: *The Man, His Theories, and His Times* (Princeton: Princeton University Press, 1976, nueva edición 2006). Casi simultáneamente Aron Raymond, *Penser la guerre, Clausewitz* (Paris: Editions Gallimard, 1976), Jan Honig, «Interpreting Clausewitz», *Security Studies* 3(3) spring 1994, cuestiona la interpretación de Paret sobre la preeminencia de la guerra limitada (guerra como política) por sobre la idea de guerra total (asenso a los extremos). Sobre la validez actual del argumento trinitario Christopher Bassford, «The Strange Persistence of Trinitarian Warfare», en Rotte, Ralph y Schwarz, Christoph (eds.) *International Security and War. Politics and Grand Strategy in the 21st Century* (New York: Nova Science Publishers, Inc., 2011). La primera década del siglo fue especialmente prolífica en la publicación de obras sobre Clausewitz Cfr. Andreas, Herberg-Rothe, *Clausewitz's Puzzle: The Political Theory of War* (Oxford: Oxford University Press, 2007); Antulio J. Echevarría, *Clausewitz and Contemporary War* (Oxford: Oxford University Press, 2007); Hew Strachan and Andreas Herberg-Rothe, eds., *Clausewitz in the Twenty-First Century* (Oxford; New York: Oxford University Press, 2007). Hew Strachan, *Clausewitz's On War: A Biography* (New York,; Grove Press, 2008). Una lectura desde el espectro ideológico opuesto al de Eitenne Balibar cfr. Günter Maschke, «La guerre instrument ou expression de la politique remarques à propos de Clausewitz». *Stratégie*, 78/79, 2000/2-3.

«Continuación» significa permanecer o perpetuar lo que está comenzado⁴⁵. La noción de continuidad entre guerra y política supone que no hay ruptura ni interrupción entre ambas. Si bien la interpretación dominante de Clausewitz plantea una prioridad de la política por sobre la guerra en tanto aquella define los objetivos para las cuales la guerra es un medio entre otros, la fórmula opuesta, es decir, la política como guerra, invierte la relación en tanto el elemento definitorio de la guerra —el combate— también puede dictar su lógica a la política. Por lo tanto, no puede haber un hiato, una separación entre política y guerra⁴⁶.

Asimismo, «lo político», «la política» y «las políticas» son conceptos diferentes. Lo político se refiere al antagonismo que es constitutivo de toda interacción humana. Es aquella relación cuyo grado de intensidad en la oposición produce un agrupamiento de los individuos (personas, grupos, Estados) en amigos o enemigos y, por lo tanto, siempre involucra la posibilidad de guerra real⁴⁷. La política, en cambio, es a un conjunto de instituciones y de prácticas para el establecimiento de un orden, la resolución de los conflictos derivados de lo político⁴⁸. Finalmente, las políticas implican la determinación de objetivos institucionales sectoriales, es decir, planes de acción y su implementación⁴⁹.

Finalmente, ¿qué significa «otros medios»? La interpretación más obvia es aquella que enuncia que la política, específicamente la política internacional, se sirve de dos medios fundamentales para la satisfacción de los objetivos de la política exterior: la diplomacia y la guerra. Estas dos actividades fueron encarnadas por Aron en dos personajes, el diplomático y el soldado, como arquetipos de la concepción tradicional westfaliana de las relaciones interestatales⁵⁰. Así, entre la política y sus dos medios característicos no habría solución de continuidad. Por el contrario, un hilo conductor une la política, que determina los fines, y sus dos medios propios: la diplomacia y la guerra. Ese hilo conductor está dado por el principio de racionalidad. El ideal inalcanzable del estadista está, así, caracterizado por un fin, un interés nacional o una

45- Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 22.ª ed. (Madrid, Espasa, 2001).

46- Sobre la inversión de la fórmula de Clausewitz cfr. Michel Foucault, *Defender la Sociedad. Curso en el Collège de France 1975-76* (Buenos Aires, FCE, 2000). En forma similar, pero como una consecuencia del ascenso a los extremos y del “efecto mimético” de la acción recíproca, René Girard, Clausewitz en los Extremos. Política, guerra, apocalipsis (Buenos Aires: Katz editores, 2010). También Clausewitz, *On War*, VIII, 6 A y B, resulta esencial para la comprensión de la interrelación entre política y guerra.

47- Carl Schmitt, *El Concepto de lo Político* (México, Folios ediciones, 1984).

48- Chantal Mouffe, *On the Political* (Londres, Routledge, 2005), cap. II.

49- En inglés hay tres palabras que captan plenamente esta distinción: «political», «politics» y «policy».

50- Raymond Aron, *Peace and War. A Theory of International Relations* (Londres, Routledge, 2003), pág. 5 y ss.

razón de Estado para los cuales el estadista calcula los medios más adecuados y oportunos para su satisfacción, y se establece una relación causal entre la política y sus medios. De esta forma, la política permea la diplomacia, pero también la guerra. Tanto la diplomacia, mediante el uso de procedimientos de negociación como de la aplicación del derecho internacional, y la guerra, como uso de la violencia armada, son instrumentos propios de la política.

Otra caracterización permite afirmar que existen medios propios y medios impropios de la política interestatal. Los medios propios son los diplomáticos y los jurídicos. Los primeros son la negociación, la mediación, la conciliación, los buenos oficios y la investigación; los segundos son el arbitraje y la jurisdicción internacional. Además, la guerra es considerada un medio impropio, es decir, ilegítimo, de la política interestatal. El uso de la violencia armada solamente puede ser llevado a cabo dentro del estricto marco delimitado por los artículos 2 y 51 de la Carta de la ONU, que proscriben la guerra de agresión y solamente considera aceptable el uso de la fuerza armada con fines defensivos luego de un ataque. Desde esta perspectiva, la guerra no forma parte de la política.

A partir de estas consideraciones, la fórmula que define la guerra como la continuación de la política por otros medios adquiere un significado singular: incluye entender la guerra como una institución y una práctica que implican el uso de la violencia armada por parte de cualquier tipo de organización política; la continuidad entre guerra y política supone la indiferenciación entre los dos momentos; la imposibilidad de distinguir entre política y guerra involucra una intensión hostil, condición agonal de la política, de enemistad subyacente; dicha interacción puede apelar a un repertorio de instrumentos violentos como no violentos, desde el uso de la violencia cinética hasta el uso de las ideas.

La pérdida de criterios de distinción entre aquello que es guerra y aquello que no lo es tiene una crucial consecuencia para la práctica política, para la estrategia y, por lo tanto, para el diseño de las políticas de defensa. Ello se debe a que la guerra interestatal clásica, aquella que comienza con el intercambio bélico entre fuerzas armadas claramente distinguibles por sus uniformes e insignias nacionales, en un campo de batalla —marítimo, terrestre y aéreo— delimitado geográficamente, con un conjunto de

normas que regulan las interacciones y con objetivos limitados, se refiere a un ámbito cada vez más restringido de las interacciones en el sistema global.

Sin embargo, los países siguen dedicando una gran cantidad de recursos económicos, tecnológicos y humanos para el sostén de fuerzas que tienen como función primaria la guerra interestatal convencional. Esto es así porque el Estado, con todas sus transformaciones, crisis, fortalezas y debilidades, sigue siendo la forma de organización política dominante y, como sostenía Weber, continúa siendo aquella institución que reclama para sí el uso legítimo de la fuerza y que aún hoy mantiene su legitimidad como actor internacional.

Guerra y modos de combatir

Para comprender los matices que surgen de la transformación de la guerra y su práctica, resulta fundamental una distinción terminológica entre guerra y modos de combatir. En inglés, existen dos conceptos cuyas diferencias no encuentran una traducción exacta al castellano: nos referimos a los conceptos «guerra» (*war*) y «modos de combatir» (*warfare*), frecuentemente tenidos por sinónimos. No obstante, creemos que existe una sutil diferencia que debemos problematizar para poder comprender las continuidades y los cambios en el uso de la violencia armada organizada con fines políticos. En este sentido, nos parece esencial la distinción planteada por Colin Gray:

... la guerra (*war*) es un concepto legal, una institución social y una idea compuesta que abarca la total relación entre los beligerantes. Por el contrario, combatir (*warfare*) se refiere a la conducción real de la guerra en su dimensión militar. Combatir tiene el sello característico, incluso definitorio, de la violencia. Los Estados y otras comunidades políticas combaten para librar guerras. Sin embargo, los dos conceptos son vitalmente diferentes⁵¹.

Tomando como referencia las observaciones de Clausewitz, para quien la victoria militar no es el objeto de la guerra, Gray asume que el combate es solo una herramienta, un medio entre otros, para lograr un fin político, que

51- Colin Gray, *War, Peace, and International Relations. An Introduction to Strategic History* (Londres, Routledge, 2007), pág. 6 y ss.

es ganar la guerra. Esta última, como una relación social en toda su complejidad, excede el acto y los modos de combatir. La *guerra* mantiene su naturaleza trinitaria, independientemente del contexto histórico-político, cultural, geográfico y tecnológico, pero los *modos de combatir* varían según cambian dichos contextos⁵². Mientras que la guerra implica el uso de medios violentos y no violentos, combatir siempre supone el uso de la fuerza cinética⁵³.

Observamos un momento central, constituido por la emergencia del Estado-nación, que señala la transformación del estilo de combatir anterior en una «forma institucionalizada», como la denomina Holsti⁵⁴. Esa forma de combatir va asumiendo una fisonomía particular a medida que el Estado y la Nación adquieren las propias y, a su vez, encuentra su formulación más clásica en la concepción trinitaria de la guerra de Clausewitz, aún vigente, a pesar de las críticas esbozadas sobre todo a fines del siglo XIX y comienzos del XX⁵⁵.

A partir de ese punto de inflexión, observamos retrospectivamente la guerra anterior a la conformación del Estado-nación y, hacia adelante, la guerra (*war*) y los modos de combatir (*warfare*) en el sistema mundial contemporáneo, atravesado por las tensiones y las contradicciones del momento posnacional, los múltiples procesos de globalización y de regionalización y las dinámicas contradictorias de la fragmentación y la integración de las comunidades políticas, que generan nuevos actores, relaciones de poder y tensiones que se combinan con los procesos, estructuras y conflictos antiguos, y señalan, así, la originali-

52- Sobre la perspectiva estratégica clausewitziana de Gray y su enfoque histórico que aquí compartimos, puede verse Colin Gray, *Modern Strategy* (Oxford, Oxford University Press, 1999). «Hay una unidad esencial en toda experiencia estratégica, en todos los periodos de la historia, porque nada vital a la naturaleza y función de la guerra y la estrategia cambia». (p. 1).

53- Por ejemplo, Colin Gray, «How has war changed since the end of the Cold War?», en *Parameters*, 35.1, (Primavera 2005), págs. 14-27.

54- Holsti, Kalevi, *State, War, and the State of War* (Cambridge, Cambridge University Press, 2004).

55- No han sido pocos los esfuerzos anticleausewitzianos en el subcampo de los estudios estratégicos, si es que el mismo tiene una originalidad distintiva, por lo menos durante el último siglo. Por ejemplo, las tempranas críticas de Liddell Hart, quien lo consideraba como indirectamente el responsable teórico de idea de guerra total y consecuentemente del baño de sangre de la Primera Guerra Mundial, y Fuller que, si bien tenía una lectura más profunda y sofisticada, también sostenía esa interpretación. Cfr. Christopher Bassford, *Clausewitz in English: The Reception of Clausewitz in Britain and America 1815-1945* (Oxford, Oxford University Press, 1994), págs. 113 a 141. Respecto de las críticas que se mueven por fuera de la «guerra convencional» y que señalan el agotamiento del modelo trinitario, más que una crítica en sus propios términos, el espectro va desde van Creveld y John Keegan hasta los teóricos de las «nuevas guerras», como Kaldor, Münkler, Moller, etc. También hay una importante tendencia «proclausewitziana» a partir de reinterpretaciones generales o de algunos aspectos parciales de su obra, como el concepto de «fricción». Cfr. Barry Watts, «Clausewitzian Friction and Future War», Washington, National Defense University. *Mc Nair Paper*, 68, (2004) (edición revisada del original de 1994). Un esfuerzo para lograr un equilibrio entre ambas interpretaciones y poner a Clausewitz en su justo término Andreas Herberg-Rothe, y Jan Honig, «War without End(s): The End of Clausewitz?», en *Distinktion: Scandinavian Journal of Social Theory*, 8.2 (2007), págs. 133-150 y la obra colectiva Hew Strachan y Andreas Herberg-Rothe, (eds.) *Clausewitz in the Twenty-First Century* (Oxford, Oxford University Press, 2007).

dad del presente y la dificultad de las formas de explicación y de comprensión previas⁵⁶.

Al recorrer el debate académico de los últimos treinta años, se observa un tema recurrente que se refiere a las transformaciones de la guerra y las formas de combatir en el mundo contemporáneo desde el fin de la Segunda Guerra Mundial y, muy especialmente, desde el fin de la Guerra Fría.

Así, el modelo de guerra regular, convencional y dominante vigente hasta la Segunda Guerra Mundial —lo que ha sido denominado «guerra propiamente dicha»—, se verá paulatinamente confrontado con una forma de «guerra impropia» que, en alguno de sus aspectos, recuerda a la guerra premoderna⁵⁷. Nos referimos a la manifestación de la violencia organizada que convive con la guerra convencional y que es denominada de múltiples formas: «guerra irregular», «guerra revolucionaria», «guerra asimétrica», «pequeñas guerras», «guerra de baja intensidad», «guerra de liberación nacional», «nuevas guerras», «guerra simétrica no-convencional», «guerra del tercer tipo», «guerra de cuarta o quinta generación», «guerras postmodernas», «guerra neoarcaica», «guerra postrinitaria o no-trinitaria», «guerra híbrida», «guerra no-civil» y «guerra civil molecular»⁵⁸. Todas estas denominaciones tienen un sustrato común que ha llevado a que sean tomadas como sinónimas, ya que todas se refieren a las «tecnologías de la rebelión» y a su contraparte, es decir, a los modos de respuesta a ellas⁵⁹. Tanto las tecnologías de la rebelión

56- Myriam Dunn Cavelty y Victor Mauer, «Postmodern Intelligence: Strategic Warning in an Age of Reflexive Intelligence», en *Security Dialogue*, 40.2 (2009), págs. 123-144.

57- Sobre los calificativos de «guerra propiamente dicha» (*proper war*) y «guerra impropia» (*improper war*) véase Lawrence Freedman, «War Evolves into the Fourth Generation: A Comment on Thomas X. Hammes», en *Contemporary Security Policy*, 26.2 (agosto de 2005), págs. 254-263.

58- Por ejemplo, bajo el influjo de las guerras de descolonización en Asia y África véase cfr. Lindsay, Frankling, «Unconventional warfare», en *Foreign Affairs*, 40.2 (enero de 1962), págs. 264-274. En la siguiente década, aparecen las primeras referencias al conflicto asimétrico marcadas por el fracaso de los EE. UU. en Vietnam, cfr. Andrew Mack, «Why Big Nations Lose Small Wars: The Politics of Asymmetric Conflict», en *World Politics*, 27.2 (enero de 1975), págs. 175-200. También para un análisis crítico de la doctrina contrainsurgente de los EE. UU.: Michael Shafer, D., *Deadly Paradigms: The Failure of U.S. Counterinsurgency Policy* (Princeton, Princeton University Press, 1988). Asimismo, en la década de 1980 se produce un cambio terminológico con implicancias prácticas y comienza a hablarse de guerra de baja intensidad, cfr. Michael, Klare T. y Peter Kornblugh (ed.), *Low Intensity Warfare. Counterinsurgency, proinsurgency, and antiterrorism in the eighties* (Nueva York, Pantheon, 1988). (Hay traducción castellana de editorial Grijalbo, México, 1990). Sobre las guerras no-civiles, véase Donald Snow, *Uncivil wars. International security and the New Internal Conflicts* (Boulder y Londres: Lynne Rienner, 1996). Sobre guerras neo-arcaicas cfr. Bjorn Moller, «The role of military power in the third millennium», en Young Seek Choue (ed.), *Will World Peace Be Achievable in the 21st Century?* (Seoul: Institute of International Peace Studies, Kyung Hee University, 1999), págs. 91-126. Para un recorrido general acerca de la teoría y la práctica de la insurgencia y la contrainsurgencia cfr. Paul B. Richelsabelle Duyvesteyn (eds.), *Routledge Handbook of Insurgency and Counterinsurgency* (Londres, Routledge, 2012).

59- Stasis Kalyvas y Laia Balcells, «International system and technologies of rebellion: how the end of Cold War shaped internal conflict», en *American Political Science Review*, 104.3 (agosto de 2010).

como de la antirrebelión son parte del mismo fenómeno⁶⁰. Su caracterización no está exenta de las contradicciones que emergen de la confrontación misma, del acto político que se expresa tanto en el campo de batalla como en el campo de las ideas y el lenguaje.

La referencia al modelo de guerra interestatal moderno como eje articulador de las modalidades de guerra premodernas y contemporáneas no deja de remitirnos a una geografía histórica que se sostiene sobre el papel de Europa en el mundo y la manera en que se van afianzando un sistema internacional y un sistema de guerra mediante la mutua constitución del mundo europeo y no europeo⁶¹. Por tal motivo, la institucionalización de la forma moderna de combatir no puede disociarse de la *espacialización* subyacente del sistema westfaliano, donde la creación de nociones binarias como «yo/otro», «interno/externo», «amigo/enemigo», «regional/extrarregional», entre otras, da forma al trazado de fronteras, bordes y límites, que permite establecer los espacios de inclusión/exclusión pero que, a su vez, define la interacción entre Estados como entidades autónomas con delimitaciones muy precisas⁶².

La atribución de nuevas denominaciones al uso de la violencia armada con fines políticos ha transitado un camino no exento de problemas derivados de la búsqueda de originalidad, de nuevos conceptos, que trataron de identificar y de resaltar lo novedoso de la realidad contemporánea frente a las experiencias del pasado. Como consecuencia, se ha señalado que los contornos del modelo de Clausewitz se han ido desdibujando progresivamente desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, en especial a partir de las guerras de liberación nacional, vinculadas a la disolución de la experiencia colonial.

60- Por ejemplo, Galula afirmaba que «insurgencia y contrainsurgencia son dos aspectos diferentes del mismo conflicto» y que, por lo tanto, se las debía agrupar en la categoría más amplia de guerra revolucionaria. David Galula, *Counterinsurgency Warfare: Theory and Practice* (Westport, Connecticut y Londres, Praeger Security International, 2006), Primera edición, 1964.

61- Tarak Barkawi y Mark Laffey, «The postcolonial moment in security studies», en *Review of International Studies*, 32 (2006), págs. 329-352.

62- David Newman, «Boundaries, Borders and Barriers: Changing Geographic Perspectives on Territorial Lines», en Albert Mathias, David Jacobson, y Yosef Lapid, *Identity, Borders, Orders: Rethinking International Relations Theory* (Londres, University of Minnesota Press 2001), págs. 137-151.

Sin embargo, a partir del fin de la Guerra Fría, la literatura académica ha anunciado con mayor énfasis el fin de las guerras clásicas interestatales⁶³. La centralidad del Estado, el monopolio del ejercicio de la violencia, la subordinación de la guerra a la política y las formas de combatir tuvieron su correlato en un modelo de organización y de utilización de las estructuras militares que, a la luz de la evolución actual de la práctica bélica, resulta anacrónico, un gasto inútil para una eventualidad improbable⁶⁴.

De esta forma, la estatización de la guerra y las demandas de la actividad bélica van a dar origen a la estatalidad moderna, demostrada en «la creciente tendencia de los Estados a administrar, controlar y monopolizar los medios efectivos de violencia»⁶⁵. En este sentido, lo que explica los cambios en las formas de combatir está relacionado con la distensión de los elementos del imaginario geopolítico moderno bajo las condiciones contemporáneas del sistema mundial, que presenta las siguientes características⁶⁶:

a) Por un lado, el quiebre de la unidad entre el Estado, la identidad cultural inscripta en la idea de nación y el espacio geográfico, circunscrito por la frontera⁶⁷. Por otro lado, la crisis del modelo epistemológico y civilizatorio irradiado desde «Occidente», producto de la difusión de las reivindicaciones

63- Por ejemplo, para un recorrido acerca de las principales líneas de discusión cfr. Edward Newman, «The “New Wars” Debate: A Historical Perspective Is Needed”, en *Security Dialogue*, 35.2 (junio de 2004); Van Creveld, Martin, *The Transformation of War* (Nueva York, Free Press, 1991). Mary Kaldor, *New and Old Wars: organized violence in a global era*, 3.ra edición (Stanford, Stanford Press, 2012). Herfried Munkler, *The New Wars* (Cambridge, Polity Press, 2005) (1.ra ed., 2002); Duffield, Mark, *Global Governance, and the New Wars: The Merging of Development and Security* (Londres, Zed., 2001).

64- Rothenberg, Gunther, «Maurice of Nassau, Gustavus Adolphus, Raimondo Montecuccoli, and the “Military Revolution” of the Seventeenth Century», en Peter Paret, *Makers of Modern Strategy: from Machiavelli to the Nuclear Age* (Princeton, Princeton University Press, 1986).

65- Charles Tilly, *Coerción, Capital y los Estados Europeos, 990-1990* (Madrid, Alianza, 1990), pág. 111.

66- Sobre la noción de «trampa territorial» enunciada por la geopolítica crítica cfr. John Agnew, *Geopolitics: Re-Visioning World Politics* (Londres, Routledge, 1998).

67- La distinción planteada por Beck entre «nacionalismo normativo» (derecho de cada nación a la autodeterminación dentro del marco provisto por su propia distintividad) y «nacionalismo metodológico» (la unidad entre Estado, nación y territorio como ontológicamente dada) permite entender la relación de mutua constitución entre ambas; la primera se refiere a los principios que sostienen la práctica política internacional, la segunda es el fundamento de la práctica académica dentro de la ciencia política, las relaciones internacionales y la sociología. Por ejemplo, Ulrich Beck, «Toward a new critical theory with cosmopolitan intent», en *Constellations*, 10.4 (2003).

poscoloniales sobre la base de los movimientos y las acciones de resistencia local o global⁶⁸.

b) Crisis de la concentración de los medios de destrucción y el monopolio del uso de la fuerza, dada por la difusión vertical del poder que tiene como expresión la proliferación de actores no estatales que compiten con el Estado por ser legítimos «agentes de *securitización*».

c) Crisis de las delimitaciones jurisdiccionales tradicionales en términos de distinción interno/externo, adentro/afuera, local/global, nacional/extranjero, junto con una relativización de las escalas espaciales y una dinámica de flujos transnacionales, transgubernamentales e inter-, sub- y supranacionales.

El modelo contractual, como principio de legitimidad internacional y como fórmula para la superación de las «viejas y nuevas guerras», parece encontrar sus propios límites. «La guerra no ha sido conjurada» por el contrato, ni en el plano internacional ni en el doméstico. Así, el discurso sobre la guerra permanente permea las relaciones interestatales y todas las relaciones sociales en otros niveles de agregación debido a que, relaciones de fuerza subyacen tras la base del ordenamiento normativo que constituye la sociedad entre Estados o individuos. Ese «sujeto universal» que reclama para sí la formulación de lo justo, de la ley, de la verdad, de la memoria y del olvido siempre es un sujeto beligerante que «trabaja para una victoria determinada», para la imposición de «una verdad que no puede desple-

68- Nos referimos al conjunto de miradas alternativas, subalternizadas, que reclaman ser visibilizadas y reivindicadas políticamente, que tiene varias denominaciones y localizaciones, con sus propios matices: «epistemologías del sur», «antropología disidente», pensamiento «poscolonial» o «de-colonial», «orientalismo», etc. Ha habido un intento reciente de presentar en «occidente» las teorías «no occidentales» de las Relaciones Internacionales en Amitav Acharya y Buzan Barry (eds), *Non-Western International Relations Theory Perspectives on and Beyond Asia* (Londres, Routledge, 2010) que no incluye ninguna expresión teórica «latinoamericana». Desde una perspectiva más crítica y plural cfr. Arlene Tickner, y Ole Waever, *International Relations Scholarship around the World* (Londres, Routledge, 2009), donde se dedica un capítulo a América Latina. A esta altura del debate académico, ya no resulta novedoso como son las relaciones entre saber y poder en las distintas áreas de conocimiento. Aunque tardíamente respecto de otras ciencias, las primeras denuncias sobre los silencios en las relaciones internacionales fueron planteadas por los primeros postestructuralistas, por ejemplo, en James Der Derian, y Michael Shapiro, *International/ Intertextual Relations: Postmodern Reading of World Politics* (Nueva York, Lexington Books, 1989). Desde el neomarxismo, Cox también ha señalado tempranamente la relación entre el conocimiento y el orden internacional cuando afirma que la teoría siempre es para alguien y para algún propósito. También Hayward Alker y Thomas Biersteker, «The dialectics of world order: notes for a future archeologist of international savoir faire», *International Studies Quarterly*, 28.2 (junio de 1984), págs. 121-142. Tomando como referencia a Habermas la relación entre conocimiento e interés cfr. Andrew Linklater, «The achievements of critical theory», en Steve Smith, Ken Booth y Marysia Zalewski (eds), *International Theory: Positivism and Beyond* (Cambridge, Cambridge University Press, 1996), págs. 279-98.

garse más que a partir de su posición de combate, a partir de la victoria buscada»⁶⁹. La política como guerra y la guerra como política son así, dos fórmulas convergentes.

Guerra híbrida

La situación de orfandad conceptual luego del fin de la Guerra Fría abrió la puerta al desarrollo de una serie de conceptos operacionales y estratégicos, como aquellos desarrollados anteriormente: «nuevas guerras», «guerra irregular», «guerra compuesta» y «guerra de cuarta generación», entre otros. La novedad —no tan novedosa— de la proliferación de actores y de formas de combate y de interacción asimétrica en conflictos internos, internacionalizados y transnacionales presentó un campo fértil para el desarrollo de estos conceptos. Uno de ellos ha sido la noción de «guerra híbrida», que podría ser definida como «una guerra no declarada en la que un Estado u agente no estatal se sirve de las vulnerabilidades de la víctima (estatal o no estatal) para hacer uso de la fuerza armada a partir de acciones encubiertas contra esta, a partir de la combinación con otros medios, como los económicos, políticos o diplomáticos, con el objeto de influir en sus mecanismos de toma de decisiones y favorecer los objetivos estratégicos del atacante al tiempo que socava la credibilidad, estabilidad o moral de la víctima»⁷⁰.

El concepto guerra híbrida fue desarrollado originalmente por William Nemeth en su tesis de maestría de la Naval Postgraduate School, planteaba el desarrollo de fuerzas militares híbridas caracterizadas por la existencia de elementos modernos y premodernos mediante el análisis del caso de la insurgencia chechena⁷¹ (Nemeth, 2002). Posteriormente, el desarrollo teórico prosiguió con el exjefe del Pentágono, James N. Mattis, junto a Frank Hoffman, quienes veían a la guerra híbrida como el conflicto del futuro⁷². En el caso de Hoffman —exoficial de la Marina estadounidense y principal referente de los estudios sobre guerra híbrida—, su aproximación subraya el éxito alcanzado por oponentes comparativamente débiles —en general,

69- Foucault, *Defender la Sociedad*, pág. 52 y ss.

70- Carlos Galán, «Amenazas híbridas: nuevas herramientas para viejas aspiraciones», *Real Instituto Elcano* (2018).

71- William Nemeth, «Future war and Chechnya: a case for hybrid warfare», Master's Thesis (Monterey, California, Naval Postgraduate School, 2002).

72- James Mattis y Frank Hoffman, «Future warfare: The rise of hybrid warfare», en *Proceedings. U.S. Naval Institute*, 132 (junio de 2005), págs. 30-32.

actores irregulares, como los talibanes, Al Qaeda o Hezbollah— contra fuerzas militares tecnológica y numéricamente superiores, como son los casos de los Estados Unidos en Irak y Afganistán o Israel en su intervención contra el Líbano/Hezbollah en 2006⁷³.

Sin embargo, el punto más alto en el cual se incorporó el concepto fue en la Estrategia Militar Nacional de 2015, donde se presentaron tres graduaciones de conflictos militares: estatal, híbrido y no estatal. En el *continuum* de la guerra, el conflicto híbrido combina fuerzas convencionales e irregulares para crear ambigüedad, tomar la iniciativa y paralizar al adversario, incluido el posible uso de sistemas asimétricos y armamento convencional⁷⁴.

En este sentido, la progresión conceptual sobre la guerra híbrida marca una trayectoria en la cual —según el experto ruso Vladimir Batyuk— la comprensión sobre este fenómeno mutó de la combinación de esfuerzos militares y no militares (económicos, políticos y sociales) a una «fusión sinérgica de fuerzas convencionales y no convencionales en relación con el terrorismo y el comportamiento criminal»⁷⁵. Al contrario de lo generalmente aceptado, Rusia no utiliza este concepto de guerra híbrida como parte de su doctrina, sino que la identifica como un tipo de operación llevada adelante por los Estados Unidos y sus aliados en el marco de la llamada guerra de nueva generación o de nuevo tipo⁷⁶.

Los fenómenos de la zona gris

La noción de zona gris ha aparecido recientemente dentro del campo de los estudios militares⁷⁷. El concepto había surgido en 2010, cuando la *Quadrennial Defense Review* habló de una «ambigua zona gris» por debajo de la guerra y por encima de la paz⁷⁸. Su definición se amplió en 2015, a partir del documento *The Gray Zone*, elaborado por el U. S. Special Operations Command, donde se definen las operaciones de zona gris como aquellas

73- Bettina Renz, «Russia and “hybrid warfare”», en *Contemporary Politics*, 22.3 (2016), págs. 283- 300.

74- *US National Military Strategy* 2015.

75- Vladimir I. Batyuk, «The US Concept and Practice of Hybrid Warfare», en *Strategic Analysis*, 41.5 (2017).

76- Timothy Thomas, «The Evolving Nature of Russia's Way of War», en *Military Review*, 97.4 (julio-agosto de 2017).

77- El término apareció en 2005 en Mattis y Hoffman, «Future Warfare».

78- «The future strategic landscape will increasingly feature challenges in the ambiguous gray area that is neither fully war nor fully peace», en *Quadrennial Defense Review Report*, febrero de 2010, pág. 73.

«caracterizadas por la ambigüedad sobre la naturaleza del conflicto, la opacidad de las partes involucradas o la incertidumbre acerca de los marcos legales y de políticas relevantes»⁷⁹. A partir de 2015, se ha consolidado el concepto de zona gris, que captura el abordaje multidimensional de esta estrategia y sus tres rasgos característicos: la ambigüedad, la asimetría y el incrementalismo, destinados a lograr objetivos de seguridad sin recurrir a un uso directo y mensurable de la fuerza⁸⁰.

Uno de sus principales referentes, Michael Mazaar, define la estrategia de zona gris como aquella que:

«persigue objetivos políticos a través de campañas cohesivas e integradas; emplea en su mayoría herramientas no militares o no cinéticas; se esfuerza por permanecer por debajo de los umbrales de la escalada o de la línea roja para evitar conflictos directos y convencionales; y se mueve gradualmente hacia sus objetivos en lugar de buscar resultados concluyentes en un período de tiempo específico»⁸¹.

Mazaar sostiene que, además de la tecnología, tres aspectos clave convierten la zona gris en una aproximación diferente del conflicto: la intencionalidad revisionista, el gradualismo estratégico y el uso de herramientas no convencionales para el logro de objetivos agresivos⁸². Es decir, hay un cambio de escala, ya que antes se trataba de mover el tablero dentro de la rígida bipolaridad, mientras que ahora se producen transformaciones de alcance sistémico en un entorno de transición. Y fundamentalmente, hay un cambio en relación con las nuevas capacidades dadas por la tecnología, en especial en los campos cibernético y comunicacional.

Un segundo interrogante que atraviesa las definiciones es cómo situamos la zona gris dentro del espectro del conflicto; ¿existe este «espacio entre la guerra y la paz»? En principio, podemos afirmar que los componentes propios de una definición clausewitziana de la guerra quedan excluidos

79- *The Gray Zone*, U.S. Special Operations Command, (9 de septiembre, 2015), pág. 1 <https://info.publicintelligence.net/USSOCOM-GrayZones.pdf>.

80- Michael J. Green, Kathleen H. Hicks, Zack Cooper, John Schaus, y Jake Douglas, *Countering Coercion in Maritime Asia: The Theory and Practice of Gray Zone Deterrence* (Washington, DC:CSIS/Rowman & Littlefield, 2017), <https://www.csis.org/analysis/countering-coercion-maritime-asia>.

81-Michael Mazaar, *Mastering the Gray Zone: Understanding a Changing Era of Conflict* (U.S. Army War College Press, 2015) pág. 58.

82- Mazaar, *Mastering the Gray Zone*, pág. 51.

en la zona gris⁸³. No hay ejércitos regulares ni violencia en gran escala, y el protagonismo del Estado en el desarrollo de la acción no es evidente. Antulio Echevarría II, que analiza el fenómeno desde la perspectiva de las etapas del conflicto, afirma que estos fenómenos se ubican entre la Fase 0 y la Fase 1 del proceso de planeamiento operacional, esto es, entre la modelación del escenario y la disuasión, etapas en las que el elemento cinético está latente y es prácticamente inexistente. En tal sentido, según este especialista en estrategia, no habría guerra en la zona gris.

En el polo opuesto, se encuentra John Arquilla, quien sostiene que «los agresores no ven una zona gris entre la guerra y la paz. Solo ven guerra. Y así deberíamos verlo nosotros»⁸⁴. «¿Qué sucede —se pregunta Galleotti en una línea similar— si lo que nosotros leemos como provocaciones para subvertir el orden previo a una guerra es la guerra misma?»⁸⁵ «Una guerra sin humo de cañones», agregan Ericksson y Martinson⁸⁶.

Si abrimos el espectro del conflicto e indagamos sobre la gama de grises que pueden establecerse entre la guerra y la paz, surgen dos conceptos cercanos a la zona gris de especial interés: *political warfare* y guerra híbrida. Al igual que la zona gris, implican la utilización integrada de todos los medios del Estado, y se mantienen por debajo del umbral de la guerra convencional, pero presentan matices. El concepto de *political warfare* fue creado en 1948 por George Kennan durante la Guerra Fría, cuando cualquier escalada implicaba un riesgo nuclear. Kennan lo definió como «el empleo de todos los medios bajo el mando de una Nación, a excepción de la guerra, para lograr sus objetivos nacionales»⁸⁷. El concepto de *political warfare* es el más cercano al de zona gris⁸⁸. Aunque su uso puede presentar matices, pues el de *political warfare* es más general, y el de zona gris es más operacional, los autores señalan la importancia de que los decisores

83- Clausewitz, *On War*, pág. 89.

84- John Arquilla, «Perils of the Gray Zone Paradigms Lost, Paradoxes Regained», en *Prism* 7.3 (2018), pág.126.

85- Mark Galeotti, «I am Sorry for Creating the 'Gerasimov Doctrine'», en *Foreign Policy* (5 de marzo de 2018).

86- Andrew S. Erickson, Ryan D. Martinson (eds), *China's Maritime Gray Zone Operations. Studies in Chinese Maritime Development*, (Annapolis, Naval Institute Press, 2019).

87- «Political warfare is the employment of all the means at a nation's command, short of war, to achieve its national objectives», en *George F. Kennan on Organizing Political Warfare*, 30 de abril de 1948, Wilson Center Digital Archive —International History Declassified— <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/114320>.

88- Frank Hoffman, «On Not-So-New Warfare: Political Warfare vs Hybrid Threats», en *War on the Rocks*, (julio de 2014). Mazaar, *Mastering the Gray Zone*, pág. 48.

comprendan sus atributos esenciales, diseñen respuestas acordes y eviten discutir sobre las etiquetas que estos fenómenos ameriten⁸⁹.

Con relación a la zona gris y la guerra híbrida, si bien muchos autores las tratan indistintamente, las diferencias son más evidentes. Ambos conceptos comparten un núcleo común, es decir, se puede hablar de tácticas de zona gris dentro de la guerra híbrida. Sin embargo, en la guerra híbrida se hace un uso de la violencia que se ubica, según Frank Hoffmann, en un rango medio del espectro, mientras que en el conflicto de zona gris no hay violencia explícita⁹⁰.

En este recorrido conceptual, también aparecen otros términos relacionados, como por ejemplo la idea de «guerra irrestricta» de los coroneles Qiao Liang and Wang Xiangsui del ejército chino en la década de 1990. Este concepto se centra en el uso indistinto de elementos civiles y militares en la guerra, en tanto concibe a la sociedad como el campo de batalla. «Utilizar todos los medios, incluida la fuerza armada o fuerza no armada, militar y no militar, y los medios letales y no letales, para obligar al enemigo a aceptar los intereses de uno»⁹¹.

El elemento distintivo de la guerra es el uso de la violencia cinética para la obtención de objetivos políticos. Dada la dispersión horizontal del poder, es posible la utilización de la violencia a gran escala por parte de actores distintos que el Estado. La línea de demarcación entre conflictos, estrategias, operaciones y tácticas de zona gris respecto de la guerra híbrida está determinada por el momento en que emerge el uso de la violencia cinética, independientemente de su intensidad y del tipo de actor que la utiliza, ya sea estatal o no estatal.

Las distintas maneras en que se lleva a cabo la competencia política, aquella competencia que permite agrupar y distinguir a los actores en amigos y enemigos, implican el uso de múltiples medios que siempre han estado a disposición de los actores, estatales o no estatales. Desde la lucha política a la guerra cinética, los distintos modos de llevar a cabo la competencia

89- Linda Robinson, et. al., *Modern Political Warfare: Current Practices and Possible Responses*, RAND Corporation (2018), pág. 246. https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1772.html.

90- Frank Hoffman, *The Contemporary Spectrum of Conflict* (Washington, DC, Heritage Foundation, 2015).

91- Qiao Liang and Wang Xiangsui, *Unrestricted Warfare* (Beijing, PLA Literature and Arts Publishing House, febrero de 1999) <https://www.c4i.org/unrestricted.pdf>.

política o los modos de combatir siempre han estado a disposición de aquellos que toman decisiones. El elemento diferenciador entre el presente y el pasado no son tanto los medios utilizados, sino el contexto político, militar, tecnológico, cultural y económico en el cual esos medios son empleados⁹². En este sentido, la experiencia de la globalización y la localización, las fuerzas de fragmentación e integración de Estados y naciones, la difusión horizontal y vertical del poder, la crisis de las metanarrativas, el desarrollo de las tecnologías de información y de comunicación, las hegemonías disputadas, y la compresión del tiempo y el espacio ofrecen escenarios nuevos en donde prácticas y modos de combatir ya conocidos adquieren una nueva dimensionalidad, una efectividad desproporcionada y una eficiencia desconocida.

IV - Los escenarios Índico y Asia-Pacífico

El concepto «escenario Indo-Pacífico» se apoya en dos grandes espacios geográficos estrechamente relacionados: el Océano Índico y el Mar de la China, este último caso dividido, a su vez, en el Mar de la China Meridional y de la Oriental. A cada uno de estos espacios se le ha asignado una dinámica geopolítica específica, según las distintas estrategias de seguridad nacional y de defensa de las potencias que mantienen intereses sobre ellos. En este sentido, consideramos que el concepto Indo-Pacífico es una construcción geopolítica cuyo contenido depende de los intereses estratégicos de los actores que participan en dicho espacio (y que se reflejan en sus respectivas estrategias de seguridad nacional) o de la caracterización académica realizada con fines científicos.

Por esta razón, este trabajo no asume la identificación de los escenarios de Océano Índico y los Mares de la China Oriental y de la Meridional con el Comando Indo-Pacífico de los EE. UU. (USINDOPACOM), estructura militar creada por el Pentágono en 2018. De esta forma, mantendremos la caracterización de esos dos grandes espacios geopolíticos por separado, Índico y Pacífico, aunque estén estrechamente relacionados, dada la superposición de actores, intereses, procesos políticos internacionales, sistemas de alianzas, correlaciones de fuerza e interacciones económicas.

92- Mark Galeotti, «Hybrid, ambiguous, and non-linear? How new is Russia's new way of war?», en *Small Wars & Insurgencies*, 27.2 (2016).

Océano Índico

El Océano Índico se ha convertido en un espacio político y militarmente incierto, de una gran complejidad y con dinámicas distintas, según las regiones de su variada geografía que va desde Australia e Indonesia hasta las costas africanas. En dicho espacio, interactúan actores de distinta envergadura: potencias grandes, medias, pequeñas y Estados insulares. Nos encontramos con actores ribereños, como la India, el Pakistán, Sudáfrica y Australia, entre otros, o actores no ribereños, pero que proyectan sus intereses y su poder sobre dichas aguas, como los EE. UU, China y el Reino Unido.

La relevancia geopolítica y geoestratégica del Océano Índico se debe a que constituye una vasta fuente de recursos estratégicos naturales, por ser el medio por el cual transitan grandes volúmenes del comercio mundial de gas y de petróleo⁹³; es el espacio marítimo donde se conectan estrechos esenciales para el crecimiento y el desarrollo regional, así como para la estabilidad de la economía mundial^{94,95}. También constituye un área superpoblada, en la cual se concentran países como la India, el Pakistán y Bangladesh, y, a su vez, comprende mercados emergentes a ambos lados de su margen marítimo y la mayoría de los puertos más concurridos y activos del mundo, muchos de ellos chinos, pero entre los cuales también se destaca el puerto de contenedores de Dubái. Y, por último, es un espacio de especial relevancia geoestratégica para los países del interior de Asia, al considerar que las vías marítimas que surcan las aguas del Océano Ártico se encuentran congeladas la mayor parte del año. Tales características no son solo de interés para los Estados litorales y aledaños, sino también para Estados extrarregionales, como los EE. UU, Japón, países de la Unión Europea y China. Aquí es oportuno recordar las palabras del estratega naval Alfred Mahan, para quien: «Aquel que logre controlar el Océano Índico dominará

93- A modo de ejemplo, el Estrecho de Malaca, una de las rutas marítimas más utilizadas para el comercio entre el sudeste Asiático y Medio Oriente, transporta el 50% del total de ese comercio, el 80% de las importaciones de petróleo y grandes proporciones de otros recursos como gas natural licuado. Chatam House, *The Future of Sea Lane Security between the Middle East and Southeast Asia* (Londres, Chatam House, 2015).

94- El Estrecho de Ormuz transportó 18,5 millones de barriles por día en 2016, Malaca 16 millones de b/d, Canal de Suez 3,9 millones de b/d, Bab el-Mandeb 4,8 millones de b/d y Cabo de Buena Esperanza 5,8 millones de b/d. US Energy Information Administration, «World Oil Transit Chokepoints», en *EIA*, 25 de julio de 2017.

95- Choke Points del IOR: Mandeb (conecta el Mar Rojo con el Golfo de Adén), Canal de Suez (conecta el Mar Mediterráneo con el Mar Rojo y el Golfo de Suez), Estrecho de Ormuz (conecta el Golfo Pérsico con el Golfo de Omán y Mar Arábigo), Cabo de Buena Esperanza (al sur de África), Canal de Mozambique (ubicado entre Mozambique y Madagascar), Estrecho de Malaca (conecta el Océano Índico con el Mar del Sur de China y por extensión con el Océano Pacífico), Estrecho de la Sonda (ruta alternativa a Malaca), Estrecho de Lombok (conecta por extensión el Océano Índico con el Océano Pacífico) y el Estrecho de Ombai (conecta por extensión el Océano Índico con el Océano Pacífico).

todo Asia y será en el siglo XXI cuando el destino del mundo será decidido en estas aguas»⁹⁶.

El gasto militar, la adquisición de equipamiento y el desarrollo de nuevas capacidades de las Fuerzas Armadas en la región, principalmente en China y la India, se han visto incrementados exponencialmente en la última década, lo que plantea nuevos interrogantes sobre el futuro de la libertad de navegación y la estabilidad regional, ya que este espacio marítimo se ha constituido en un nuevo foco de conflicto interhegemónico en donde el poder naval desempeña un papel crucial⁹⁷. Un breve repaso de la interacción estratégica permite entender la incertidumbre futura respecto de los riesgos y las amenazas que enfrentan los actores.

Las premisas que orientan la política exterior de la República Popular China son garantizar la legitimidad y la estabilidad del régimen, el desarrollo económico y la integridad territorial. En el año 2013, ha iniciado la denominada *Belt and Road Initiative* (BRI). Sus objetivos son económicos y geopolíticos: el aumento del comercio regional y global, la cooperación económica y el desarrollo de la infraestructura de las comunicaciones terrestres, marítimas y portuarias mediante la inversión directa y créditos. Asimismo, China busca lograr el control de las vías de comunicación marítima y la obtención de puertos y de bases de libre acceso para su flota mercante y de combate a fin de establecerse como el principal garante de la seguridad en la región al competir y desplazar la presencia hegemónica de los EE. UU. y sus aliados. El lineamiento estratégico de China es el de una «defensa activa», que puede ser traducida en una política defensiva en lo estratégico y ofensiva en lo operativo y táctico^{98,99}.

Consecuente con estos objetivos, el poder naval chino ha mostrado un crecimiento significativo en términos de cantidad y calidad de medios, y se ha

96- David Scott, «India's Grand Strategy for the Indian Ocean: Mahanian visions», en *Asia-Pacific Review*, 13.2 (2006), págs. 97-129.

97- China se ha transformado en la protagonista de una acelerada modernización de sus FF. AA., lo que la ha consagrado como el segundo país del mundo en inversión militar, con un estimado de 228.231 millones de USD para el 2017, luego de los EE. UU. con 609.758 millones de USD para el mismo año SIPRI, «Military Expenditure Database», en SIPRI, 2017.

98- White Paper, *China's Arctic Policy*.

99- Desde el plano operativo, China ha imitado las prácticas de las principales potencias navales, lo que hace que sus principios operacionales no varíen a los occidentales. Desde lo táctico, las doctrinas continúan siendo arcaicas. Gurpreet Khurana, «Beyond hardware and technology: the intangibles of China's naval power», *The Navalist*, 13 de abril de 2017.

transformado en el segundo poder naval a nivel mundial en menos de dos décadas, pasando de ser una marina costera a una de aguas azules. Ha desarrollado capacidad de disuasión nuclear con submarinos nucleares estratégicos, la construcción de dos portaaviones de diseño ruso y portahelicópteros, buques de desembarco anfibio, submarinos de ataque, destructores y fragatas de última generación, y una considerable fuerza aeronaval que le ha permitido lograr una decisiva capacidad anti-acceso y de negación de área, pero también de proyección de poder en zonas alejadas de su periferia inmediata o aguas adyacentes.

Ahora bien, podemos advertir que el desarrollo de capacidades defensivas y de proyección de poder chino, en la región del Océano Índico, está íntimamente relacionado con los sucesos que tienen lugar en los mares de China meridional y oriental con la finalidad de influir en la región de forma favorable a sus políticas de soberanía. A su vez, tanto la creciente presencia china en la región como puntos territoriales en conflicto podrían definir una India cada vez más alejada del paradigma de no alineación, para determinarse como aliada principal de los EE. UU., asociación que podría servir como un equilibrio de poderes en el contexto panasiático, sin dejar de considerar la probabilidad de que sea Europa el epicentro futuro de debate en el marco de dicha competencia, ante la necesidad de definir el papel que tendrán que desempeñar los Estados miembro de la Unión Europea frente a los programas económicos que ofrece China.

Sin embargo, en un mundo globalizado y de fuerte dependencia económica, observamos que la agudización del dilema de seguridad se manifiesta en forma de cooperación y competencia, donde la primera parece determinar, hasta el momento, la segunda. Es decir, mientras continúan y se expanden los acuerdos de cooperación económica, se fortalecen los sistemas defensivos, principalmente en su faz marítima, a través de medios y de bases que generan incertidumbre estratégica, auge de dinámicas híbridas, progresiva disminución de la libertad de acción y competencia intrarregional, en un escenario ya signado por múltiples conflictos de variada magnitud, que aportan más interrogantes sobre el futuro de la seguridad regional en general y del papel del poder naval en particular, inmerso en un nuevo equilibrio de poder entre actores regionales y extrarregionales.

La estrategia de seguridad de los EE. UU. considera a China y a Rusia «poderes revisionistas». Esto significa que son potencias que tienen la capacidad y la voluntad para actuar como contestatarias del orden hegemónico establecido y sostenido por los EE. UU. tras el fin de la Guerra Fría y apoyado por el poder militar de la OTAN y de una compleja trama de alianzas regionales. EE. UU. ha buscado que sus aliados aumenten sus compromisos en términos de desarrollo de capacidades militares para que asuman una mayor proporción del costo de la provisión de seguridad regional al mismo tiempo que demuestra una clara vocación de involucramiento estratégico en dichos espacios, como fue renombrar el Comando del Pacífico (PACOM) como Comando Indo-Pacífico, cuya mayor concentración de fuerzas se encuentra en Corea y Japón¹⁰⁰. También ha incrementado las operaciones de libertad de navegación, fundamentalmente en el Mar del Sur de China, en claro rechazo de la soberanía autoproclamada por China en esas aguas, lo que ha ocasionado múltiples situaciones de alta tensión en los últimos años.

En el caso de la India, si bien se ha mostrado históricamente favorable a la multipolaridad cooperativa —lo que ha demostrado a través de una política activa y diversa en dicho sentido—, la percepción de inseguridad y la posibilidad de no poder seguir el ritmo de la competencia con China ha dado paso a un fuerte pesimismo sobre la intención de dicho país en el Océano Índico, que se suman a la tensión ya dada por disputas fronterizas que las ha enfrentado históricamente en el conflicto armado de 1962¹⁰¹.

Por esta razón, la India posee una armada de aguas azules que le permita ejercer un control efectivo en sus áreas de incumbencia y establecerse como el principal proveedor de seguridad en el Índico, con capacidad de negación de acceso, negación de área, proyección de poder y disuasión nuclear¹⁰².

Asimismo, dado el sustancial incremento de la armada de la R. P. China y sus operaciones en el Índico, la India ha decidido mejorar su capacidad

100- «US Military renames its Pacific Command», en *The Fiji Times*, 31 de mayo de 2018.

101- China desestima los temores de la India, y esto es explicado parcialmente por el hecho de que, para muchos estrategas chinos, India carece de poder nacional integral lo que le otorga un estatus significativamente menor que otras potencias asiáticas como el Japón o Rusia. La ubicación geográfica de la India en la región hace que, para muchos de su elite estratégica, dicho país esté destinado a ser el líder natural de la región en el largo plazo, David Brewster, *India, and China at Sea: Competition for Naval Dominance in the Indian Ocean* (Bruselas, Oxford University Press, 2018).

102- Indian Navy, «Ensuring Secure Seas: Indian Maritime Security Strategy», (10 de octubre de 2015).

antisubmarina y de ataque antisuperficie con la incorporación de aviones P-8, en 2015, la aprobación del Proyecto 75 *Alpha* para la construcción de seis submarinos nucleares de ataque, el primero de los cuales se espera que entre en servicio en 2032. Mientras tanto, ha rentado a Rusia un SSN clase *Akula* (en reemplazo del anterior rentado en 2012 y en proceso de devolución un año antes de la finalización del contrato por problemas en los reactores). También ha iniciado la progresiva renovación de la flota de submarinos de propulsión diesel-eléctrica para aumentar a seis el total de submarinos de la clase *Scorpène* (3 operativos, 2 en prueba en el mar, 1 en construcción), que suponemos irán progresivamente reemplazando a los submarinos tipo 209 y clase *Foxtrot*. Respecto de las fuerzas de superficie, la India está terminando las últimas cuatro fragatas de la clase *Talwar*, de diseño ruso, para completar la serie de diez unidades¹⁰³. Cuatro destructores clase *Visakhapatnam* (Proyecto 15B), siete nuevas fragatas clase *Nilgiri*, y veintinueve corbetas de distinto tipo, funciones y desplazamiento han sido planeadas y se encuentran en distinto grado de construcción. Asimismo, se encuentran en avanzado estado de diseño la próxima generación de destructores de 13 000 Tn y características *stealth* (Proyecto 18) cuyo primer buque, de un total de seis, se espera que esté listo para el 2021 ...

Como puede verse, la India se ha embarcado en un ambicioso programa de adquisiciones navales que dotará a la Armada de notables capacidades para mediados de siglo: tres portaaviones, siete SSBN, seis SSN, doce SSK convencionales, además de diez destructores, once fragatas y veintinueve corbetas de diseño nuevo que se sumarán a los buques actualmente activos o los reemplazarán.

El desarrollo de estos medios navales da una muestra clara de las intenciones de la India de establecerse como el principal actor proveedor de seguridad en la región del Índico, además de ofrecer una sustancial capacidad de defensa frente a sus dos históricos competidores regionales, el Pakistán y la R. P. China.

El Pakistán cuenta con importantes bases navales a lo largo de su territorio, como Jinnah, Karachi, Pasni, Jewani y Gwadar. Esta última fue arrendada por China desde el año 2015 hasta 2059 y posee una doble finalidad: la

103- Ministerio de Defensa de la India, <https://pib.gov.in/PressReleasePage.aspx?PRID=1728343>, acceso el 23 de agosto de 2021.

protección del comercio proveniente de China y garantizar la seguridad en las aguas que conectan con el estrecho de Ormuz y el Golfo de Omán, enlace entre los proyectos chinos de *OneBelt*, *One Road* y el *Maritime Silk Road*, que lo convierte en un lugar destacado dentro del plan del corredor económico China-Pakistán.

Océano Pacífico

El Océano Pacífico se presenta como un escenario particularmente complejo por la situación geopolítica en el Mar de la China Oriental y el Mar de la China Meridional. Ambos espacios son fuente de importantes disputas territoriales tanto por los recursos naturales del mar, el suelo y el subsuelo marino como también por el control de las líneas de comunicación marítimas. Esta competencia involucra grandes potencias, como el Japón, China y el omnipresente EE. UU., y también otras de menor envergadura, como Australia, Indonesia, Filipinas, Vietnam, Malasia, Brunéi, ambas Coreas, Taiwán, Singapur y Nueva Zelanda.

El desarrollo de las capacidades militares chinas ha tenido como consecuencia la implementación de estrategias cada vez más asertivas, en el Mar de la China Oriental y Meridional. Estos espacios son considerados por el imaginario geopolítico chino como zonas de influencia y proyección natural. Las líneas de comunicación marítima por las cuales transita la totalidad del comercio exterior chino están restringidas por las aguas jurisdiccionales de otros países o se encuentran en litigio. Esta situación tiene un efecto de enclaustramiento estratégico que involucra una multiplicidad de actores regionales y extraregionales que alienta la percepción de amenaza por parte de China. Las principales disputas son las siguientes:

- Indonesia, China y Taiwán sobre la región noreste de las Islas Natuna;
- Filipinas y China sobre el campo Malampaya-Camago;
- Filipinas, China y Taiwán sobre el arrecife Scarborough;
- Vietnam, China y Taiwán sobre las aguas al oeste de las Islas Spratly y Paracel;
- Malasia, Camboya, Tailandia y Vietnam sobre las áreas en el golfo de Tailandia;

- Singapur y Malasia a lo largo del estrecho de Johor y el estrecho de Singapur; y
- El Japón, China y Taiwán por las Islas Senkaku/Diayu.

Según la estrategia de seguridad nacional china, las FF. AA. deben prepararse para pelear y ganar guerras locales en su periferia inmediata. Las capacidades anti-acceso buscan afectar el movimiento de una fuerza expedicionaria extranjera hacia el teatro de operaciones, ya sea impidiendo el acceso al teatro, haciéndolo más lento u obligándola a operar a mayor distancia, mientras que las capacidades de negación de área buscan afectar la maniobra dentro del teatro de operaciones, si es que no se ha podido impedir el acceso del adversario.

Por este motivo, el desarrollo y la posesión de las capacidades A2/AD son consideradas un desafío y una amenaza a la proyección de poder y de libertad de acción de los EE. UU., que constituyen la base de un modelo de intervención externa y de provisión de seguridad internacional, pilar sobre el que se sostuvieron las expectativas de orden internacional de los EE. UU., especialmente tras el fin de la Guerra Fría. En este sentido, China ha desarrollado para la defensa del mar cercano a sus costas misiles antibuque en plataformas móviles de gran capacidad, submarinos Diesel-eléctricos con sistemas AIP (*air-independent propulsion*) que emplean células de combustible que les permiten mayor tiempo en inmersión, baja signatura acústica y están armados con torpedos de alta velocidad (50 nudos y hasta 100 km de alcance) y misiles crucero de largo alcance.

Por su parte, en 2012 el Estado Mayor Conjunto de las FF. AA. de los EE. UU. propuso la implementación del nuevo concepto operacional para enfrentar las amenazas a la capacidad de despliegue global de sus fuerzas, el denominado *Joint Operational Access Concept*. Dichas amenazas se derivan del desarrollo de capacidades de actores estatales y no estatales, que tienen por objetivo negar o limitar el acceso de otros países al teatro de operaciones. De esta forma los EE. UU. esperan obtener acceso asegurado a áreas de interés y el uso irrestricto de los bienes públicos globales mediante la proyección de todos los elementos del poder

nacional, lo cual se convierte en un imperativo estratégico nacional¹⁰⁴. Como puede verse, el interés no se refiere solamente a los espacios fuera de la jurisdicción nacional, sino también a todo espacio jurisdiccional donde los EE. UU. consideren que su interés está en juego, con lo cual podemos advertir que el concepto de acceso asegurado es sinónimo de libertad de acción unilateral y libre de restricción jurídica.

La nueva denominación es *Joint Concept for Access and Maneuver in the Global Commons (JAM-GC)* e incluye las siguientes actualizaciones¹⁰⁵:

- Optimizar la capacidad para realizar operaciones conjuntas y combinadas con aliados en ambientes A2/AD.
- Mejorar la metodología y las estructuras de comando y control para realizar esas operaciones en ambientes donde se pueden producir interrupciones del espectro electromagnético.
- Poseer control de dominio localizado (*localized domain control*): este principio supone reconocer que una fuerza conjunta o combinada puede no ser capaz de lograr el control o la superioridad de dominio en todo el teatro, pero puede alcanzar objetivos operacionales limitados en el tiempo o el espacio.
- Integrar las capacidades de los cinco dominios (aire, mar, tierra, espacio y ciberespacio) y no solo el mar y el aire.
- Expandir el papel de las fuerzas anfibias y de tierra para contrarrestar amenazas A2/AD a los bienes comunes globales.

104- Joshua Richardson y Charles Flynn, «Joint Operational Access and the Global Response Force: Redefining Readiness», en *Military Review*, (2013), 38-44 La *Global Response Force* (GRF) es una variación de la *Defence Ready Brigade* (DRB) de la 82nd Airborne Division que viene desarrollando sus actividades desde hace 30 años. La diferencia entre ambas es fundamentalmente la adaptación de la GRF al nuevo ambiente operacional caracterizado por el desarrollo de tecnologías A2/AD por parte de los potenciales adversarios, el cambio de la postura de fuerzas de ultramar y la transformación del espacio y ciberespacio como dominios en disputa. La GRF es una brigada de 5000 tropas preparadas y diseñadas para desplegarse dentro de las 96 horas a partir de la notificación a cualquier parte del mundo. Incluye dos batallones de infantería, un batallón de tropas especiales, un batallón de apoyo, una compañía de vehículos blindados *Stryker*, una compañía mecanizada que incluye tanques *M1 Abrams* y vehículos de combate de infantería *M2 Bradley*. Se compone de dos escalones, uno más ligero, destinado a realizar asaltos aéreos sobre campos aéreos, tomar la posición y preparar el arribo y aterrizaje del segundo escalón más pesado.

105- Terry Morris, Martha Vandriel y otros, «Securing Operational Access: Evolving the Air-Sea Battle Concept», en *The National Interest* (11 de febrero de 2015).

China reclama el 80% de las aguas del Mar de la China Meridional —lo que equivale a casi tres millones de kilómetros cuadrados—, en el área comprendida por la llamada «línea de nueve puntos». Insiste en que ese mar, con sus islas y sus recursos naturales, históricamente le han pertenecido y le pertenecen. Sin embargo, la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya, en su fallo de 2016, no encontró fundamentos para las pretensiones territoriales de China. El tribunal señala que no existen evidencias históricas de que haya ejercido un control exclusivo sobre las aguas del Mar del Sur de China. Asimismo, acusa a China de haber violado la soberanía filipina y de haber causado daños graves a los arrecifes de coral con la construcción de islas artificiales. En cambio, el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China considera que esta decisión es inválida y no vinculante, y ha dejado en claro que no está dispuesto a negociar con la Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) en bloque una agenda impuesta por Filipinas —sino de forma bilateral—, ni a permitir la participación de los EE. UU. en ningún tipo de negociación sobre las islas Spratly.

V - El Ártico

La región del Ártico ha sido considerada por mucho tiempo una zona de baja tensión en términos de conflictos interestatales, que la ha consagrado como un espacio geográfico de estabilidad política desde el fin de la Guerra Fría. Bajo esta premisa, la Declaración de Ottawa establece el Consejo del Ártico, del que forman parte como miembros firmantes los Estados ribereños de Canadá, Dinamarca, Rusia, los Estados Unidos y Noruega, y los Estados de Islandia y Finlandia que, sin tener costas sobre el Ártico, están dentro del Círculo Polar Ártico¹⁰⁶. En ella, de común acuerdo, se decidió dejar los asuntos relativos a la seguridad militar fuera de su agenda al momento de dar vida a su propio Documento de Fundación.

Sin embargo, en las últimas décadas, el Ártico ha comenzado a adquirir una consideración estratégica a partir del factor ambiental, la competencia de intereses entre sus socios y la emergencia de Rusia y China en el actual contexto internacional. Por un lado, el cambio climático ha provocado un paula-

106- Véase el Apéndice I Distribución territorial de los Estados Árticos.

tino y constante incremento del deshielo, lo cual ha abierto pasos marítimos que posibilitan trayectos mucho más cortos entre las terminales portuarias más importantes del comercio internacional. Asimismo, la liberación de masas heladas constituye un incentivo al reducir costos para la exploración y la explotación de los recursos del mar y sus fondos marinos, razón por la cual cobran sumo interés en la agenda del Consejo del Ártico las cuestiones pendientes sobre jurisdicciones marítimas en la región¹⁰⁷. Por otra parte, el conflicto de Rusia con Ucrania por la anexión de la península de Crimea en 2014 impulsó a que los países miembro de dicho Consejo acordaran de forma tácita la discusión sobre la situación política y de seguridad ártica, ante una Rusia visiblemente más asertiva y revisionista. Sin embargo, con la premisa de que dicho órgano rector no ejecuta o hace cumplir las directrices, evaluaciones o recomendaciones que pueda esgrimir sobre un asunto determinado, quedarían en cierto modo demostradas sus limitaciones en términos de gobernanza ártica¹⁰⁸. Desde este punto de vista, no puede obviarse en la balanza estratégica el desequilibrio que ha provocado China con el proyecto de la Ruta Polar de la Seda, plan que prevé explorar el Ártico y facilitar sus operaciones comerciales entre América, Asia y Europa.

Si bien la existencia de una significativa y productiva cooperación internacional en asuntos como protección medioambiental, investigación científica, navegación y comercio, entre otros, expresados en diversos acuerdos internacionales, ha dado marco a una paz sostenida en el tiempo, se detectan en dicho escenario algunas áreas que podrían incrementar el escepticismo entre las naciones y, consecuentemente, las tensiones en un futuro no tan lejano, lo cual convertiría dicho escenario en parte de un complejo conjunto de dinámicas políticas y económicas que vinculan a actores dentro y fuera de la región. En el corazón de estos procesos, se encuentran los reclamos nacionales, regionales e internacionales con respecto a la identidad, administración y soberanía de los espacios y los recursos de la región, en el marco de una gradual pero creciente pugna geopolítica. Dichas transformaciones son propicias fundamentalmente por el impacto que ocasiona

107- Véase el Apéndice II sobre delimitaciones marítimas.

108- Heather Exner-Pirot, «Why governance of the North needs to go beyond the Arctic Council», en *Open Canada*, 14 de octubre de 2016. Ingimundarson, Valur, «Managing a contested region: the Arctic Council and the politics of Arctic governance», en *The Polar Journal*, 4.1 (2014), págs. 183-198. Para algunos analistas, si los países árticos que forman parte de la OTAN impulsaran el debate oficial en el marco de dicho Consejo de temas relacionados a seguridad militar, sería muy probable que Rusia (que no es miembro de la OTAN) dejara de tomar el Foro como un ámbito de debate viable y decida en consecuencia retirarse de él, siendo en última instancia, una modificación contraproducente.

el cambio climático, que ha reavivado la discusión en torno a los recursos naturales. Se trata de una zona que alberga, en cinco regiones principales, el 13% del petróleo y el 30% del gas sin descubrir del mundo, así como una importante y extensa variedad de recursos ictícolas, uranio y otros minerales hasta el momento sin explotar^{109, 110}.

A partir del reconocimiento internacional que suponen estas gélidas aguas, los Estados árticos han realizado o están en proceso de preparar presentaciones ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental de las Naciones Unidas, respecto de espacios marítimos y límites exteriores de sus plataformas continentales. Rusia, Noruega, Dinamarca/Groenlandia y Canadá son los cuatro países ribereños que han realizado sus respectivos reclamos¹¹¹. La presentación rusa es notable, debido a que fue el primero en incluir la cresta submarina de Lomonosov (2001), una estructura geológica que reclama como una extensión de su plataforma continental, que ocupa una distancia considerable a través del centro del Océano Ártico y que le otorgaría un posicionamiento de altísima importancia estratégica¹¹². Sin embargo, es un posible foco de tensión al tratarse de una demanda que se superpone con los reclamos de Canadá (2018) y de Dinamarca (2014), respectivamente. Así también, otras disputas marítimas y terrestres tienen lugar en la región, a saber: Canadá-Dinamarca (isla Hans) y Canadá-EE. UU. (el primero reclama como aguas territoriales algunas partes del Paso del Noroeste, mientras que los EE. UU. alegan que son parte de un estrecho utilizado para la navegación internacional), similar a lo que ocurre con Rusia en la Ruta del Mar del Norte, motivo por el cual regula con el respaldo de legislación nacional los buques de guerra extranjeros que circulan por allí¹¹³.

109- Datos tomados de Kenneth Bird, Donald Gautier y otros, «Circum Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle», en *US Geological Survey*, 23 de julio de 2008.

110- Cinco regiones geológicas principales dentro del Círculo Ártico: Cuenca de Yenisei-Khatanga, Cuenca de Siberia Occidental, Cuenca de Barents Oriental, Cuenca de la Falla del este de Groenlandia, Alaska ártica. Abarcan fundamentalmente el norte de Alaska y Rusia, y se extienden hacia Finlandia y Noruega.

111- Los EE. UU., por no haber ratificado la CONVEMAR, no pueden presentar sus reclamos ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental de Naciones Unidas. Marc Hall y Naja Bentzen, «Arctic continental shelf claims: Mapping interests in the circumpolar North», (Parlamento europeo, 2017).

112- Años posteriores, Canadá y Dinamarca se sumaron a los reclamos por la dorsal Lomonosov. Últimas presentaciones ante Comisión de Límites de la Plataforma Continental de NU (CLPC): Rusia: 3 de agosto de 2015, Noruega: 27 de noviembre de 2006, Canadá: 23 de mayo de 2019, Dinamarca: 15 de diciembre de 2014 (esta última respecto de la plataforma continental del norte de Groenlandia). *United Nations, «Oceans and Law of the Sea»*, Sitio Web https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/commission_submissions.htm [consultado el 22 de septiembre de 2020].

113- Lulishov Solomon, «Rusia regulará tránsito de buques de guerra extranjeros por la Ruta Marítima del Norte», en *Sputnik Mundo* (30 de noviembre de 2018).

El deshielo polar favorece la paulatina pero ineludible globalización del Ártico, región que goza en la actualidad de altos estándares de estabilidad y de seguridad como se mencionó anteriormente. Sin embargo, el respaldo militar que implica el acceso cada vez más amplio, incluso de terceros países, a áreas descubiertas por los efectos del cambio climático genera nuevos puntos de fricción que vuelven más vulnerables a los países árticos, quienes, frente a la evolución de los desafíos de seguridad, se ven presionados a mantener e incluso fortalecer sus respectivas fuerzas defensivas y sistemas de alianzas. Rusia ha demostrado a Occidente definición en la búsqueda de sus propios intereses en la región mediante un destacado programa de rearme y presencia militar, aunque muchos analistas coinciden en señalar que las ambiciones de este país aún están por encima de sus capacidades reales. Al momento, una confrontación militar directa entre fuerzas rusas y de la OTAN parece poco probable, pero vacíos en la institucionalización de la gobernanza sobre nuevos aspectos de la seguridad y la defensa ártica demandan avanzar de manera coordinada en dicho sentido, todo lo cual hace conjeturar que la vigencia de un poder naval apto y que ofrezca respuesta a los nuevos desafíos en la región marcará la tendencia en la presente década.

VI - La región euroasiática

La región euroasiática ha sido considerada un espacio eminentemente terrestre, vinculado a la trayectoria histórica del Imperio Zarista y, luego, a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Sin embargo, la desaparición de esta última y el Pacto de Varsovia entre 1989 y 1991 abrieron la posibilidad del desarrollo de un nuevo megaspacio caracterizado por la pluralidad geopolítica. En este nuevo contexto, la democratización de los países de Europa Oriental y la independencia de quince Estados desprendidos de la URSS (incluida la Federación Rusa) permitieron que una serie de espacios marítimos «cerrados» a la superioridad soviética pudieran abrirse a la interacción tanto de los nuevos actores como a potencias e instituciones extrarregionales.

Los casos específicos de la fase marítima del escenario euroasiático se centran en el Mar Negro, el Mar Caspio y el Mar de Azov, además de la

proyección hacia el Mediterráneo Oriental. A lo largo de las tres décadas del mundo de posguerra fría, la trayectoria del escenario euroasiático ha estado en directa relación con la debilidad inicial de la Federación Rusa y su posterior recuperación, tanto en términos económicos, debido a los altos precios de los hidrocarburos, como desde el punto de vista estratégico y militar, dada la renovada asertividad en el Cáucaso Sur y en la cuenca norte del Mar Negro. En este sentido, el escenario euroasiático es ruso-céntrico, aunque sujeto a intensas dinámicas de inseguridad por la existencia de conflictos latentes y activos en la región, como los casos de Nagorno-Karabaj y la Península de Crimea, respectivamente.

Ubicada entre el sudeste europeo y la península anatolia, Turquía tiene una proyección en varios espacios marítimos, entre los que se destacan el Mar Egeo, el Mar Mediterráneo y el Mar Negro. Sin embargo, hay un elemento que se ha mantenido como el punto de referencia geopolítico a través de los siglos: el control de los estrechos del Bósforo y Dardanelos, regulados por la Convención de Montreux, que terminó encapsulando las aspiraciones rusas hacia el Mediterráneo, mientras afirmó la soberanía turca y los derechos de libre paso para buques mercantes además de ciertas limitaciones para buques militares.

Turquía aspira, además, a romper el confinamiento estratégico al que se ha visto sujeta durante los últimos años debido a varias circunstancias: la omnipresencia de la Federación Rusa en todas las direcciones, las constantes dificultades con el gobierno de Al-Assad y sus aliados en la guerra civil siria, el deterioro de las relaciones con los países del Golfo y la exclusión de Turquía en el proyecto del gaseoducto Eastmed, un esquema de cooperación energético –liderado por Israel, Grecia y Chipre– en el Mediterráneo Oriental.

El Almirante Cihat Yaycı impulsó la modernización de la flota mediante la industria naval, realizó el mayor ejercicio naval en la historia moderna de Turquía y diseñó el acuerdo marítimo con Libia. A pesar de su pase a retiro en mayo de 2020, su acción permitió cumplir con un doble objetivo: afectar el cálculo estratégico del eje antiturco en el Mediterráneo y establecer una alianza en el sentido pleno con un socio marítimo. Con importantes aspiraciones navales, la flota turca se encuentra lejos de haberse conver-

tido en una Armada de aguas azules, y la situación regional le impone un obligado «corset». Sin embargo, la próxima incorporación, en 2021, del buque de asalto anfibio *TCG Anadolu* —con capacidad de convertirse en un portaaviones liviano— producirá una mayor disrupción en el equilibrio de poder en el Mediterráneo oriental que se sumará al creciente activismo naval en torno a la crisis libia. Todo indica que la situación derivada de la nueva asertividad naval turca en el Mediterráneo Oriental tomará un camino más complejo que en las últimas dos décadas. Además, Turquía vuelve a ganar importancia en un tema central para la agenda europea: el control del flujo de personas desplazadas en el Mediterráneo.

Desde mediados de la década de 2000, existe una compatibilidad creciente en los intereses de la OTAN y la UE en Europa del este en general y el Mar Negro en particular. Tras su incorporación en las estructuras de la OTAN y la UE, Rumania y Bulgaria son los principales aliados del bloque euroatlántico en el Mar Negro, mientras que Turquía, además de su pertenencia a la OTAN, presenta un gran interrogante en relación con los objetivos estratégicos atlánticos, dado que Ankara pivotea entre Washington, Bruselas y Moscú como lo expresa la no adhesión a las sanciones pos-Crimea a Rusia o la compra del sistema de armas S-400. Lo que hace interesante el caso de la «guerra fría regional» del Mar Negro es que incluso existe una presión creciente del bloque euroatlántico —liderado por los Estados Unidos— para rodear la Federación de Rusia; «aliados» de la OTAN, como Turquía, últimamente se han negado a permitir que grandes potencias no litorales obtengan un acceso estratégico permanente al sector marítimo. En contraste con los argumentos que simplifican las interacciones entre potencias regionales y globales basadas en las relaciones Rusia-OTAN o Rusia-Occidente¹¹⁴, la gestión de la seguridad en el Mar Negro debe entenderse desde una interacción triangular entre el bloque euroatlántico, Rusia y Turquía.

Después de un largo proceso de expansión euroatlántica hacia el Mar Negro y la respuesta firme de Rusia, este mar ya no parece «agua de paz», sino «aguas tormentosas». A la larga, la estabilidad regional sufrió un retroceso debido a los efectos paradójicos de los intentos de «atlantización»

114- Cfr. Nadia Alexandrova-Arbatova, «Security relations in the Black Sea region: Russia and the West after the Ukrainian crisis», en *Southeast European and Black Sea Studies*, 15.2 (2015), págs. 129-139.

de la región. La idea de transformar el entorno regional bajo los principios de gobernanza democrática, relaciones económicas basadas en reglas y compromiso de seguridad encontró la resistencia de Rusia, que no solo se ha mantenido al margen de esta plataforma, sino que también se presenta como la principal amenaza para los intereses de los países occidentales, especialmente luego de la anexión de Crimea. Al final, la base de la estabilidad regional y la paz en el Mar Negro comenzó a verse amenazada cuando el bloque euroatlántico no reconoció zonas de influencia regionalmente y se convirtió en un grupo revisionista en el Mar Negro, con lo que desplazó el tradicional eje conservador entre Turquía y Rusia.

VII - El escenario sudamericano

En materia de defensa, los papeles de las armadas de la región sudamericana difieren bastante en cuanto a su modelo de inserción internacional, la formulación de estrategias marítimas y el desarrollo del poder naval.

El Brasil busca reforzar su perfil autónomo de producción para la defensa y mantiene, asimismo, vínculos estratégicos con potencias de países enfrentados en la concepción del orden internacional —Estados Unidos, Reino Unido, Francia, China y Rusia—, además de integrar el grupo de los BRIC, junto con Rusia, India, China y Sudáfrica. Mientras tanto, por su parte, Colombia, Chile, Perú y la Argentina, en menor medida, procuran mantener vínculos más cercanos con potencias occidentales, especialmente con los EE. UU. Los tres primeros países han proyectado fuerzas navales a escenarios lejanos y en ejercicios navales combinados. Colombia se ha convertido en «socio global» de la OTAN. El caso opuesto es Venezuela, quizá la principal resistencia a la influencia que puedan proyectar los EE. UU en la región, lo que explica la profundización de sus vínculos con Cuba y Rusia e Irán, aliados extrarregión.

En los últimos años, el Brasil ha consolidado un proceso de desarrollo de capacidades militares con vistas a la proyección internacional de su poder, que apunta a la construcción de autonomía y la diversificación de sus intereses. La Marina brasileña está promoviendo planes de modernización de sus medios para poder adoptar una estrategia de negación de uso del mar

y de control de las áreas jurisdiccionales, orientada a la protección de sus intereses y, sobre todo, de sus recursos naturales, y ha intentado insertarse entre los países más poderosos frente a la emergencia de un nuevo orden internacional. De este modo, ha logrado su lugar dentro del bloque de los BRICS. Asimismo, pretende ser una potencia que tutele el buen orden y la seguridad en el Atlántico Sur y, por ello, ve como una amenaza la militarización y la injerencia de potencias extrarregionales.

La estrategia marítima de Chile prevé el uso de la fuerza defensiva-disuasiva a fin de garantizar una correcta preservación del *statu quo* en la región y de mitigar riesgos y amenazas en torno al desarrollo económico. De esta manera, la adquisición y la modernización de medios de alta calificación tecnológica junto al despliegue del instrumento naval constituyen estrategias cuyo objetivo es acentuar el control marítimo en la zona de la Cuenca del Pacífico y la Antártida.

En el caso de la Argentina, la organización y el despliegue de su Armada y, sobre todo, sus presupuestos se presentan insuficientes para lograr un control efectivo sobre las grandes extensiones del Mar Argentino, donde el conflicto marítimo que sostiene con Reino Unido y el incremento de la pérdida de recursos por la pesca ilegal en torno a la milla 201 por parte de importantes flotas extranjeras constituyen dos cuestiones de máxima prioridad para la defensa.

En septiembre de 2020, la Argentina aprobó por ley el Fondo Nacional para la Defensa (FONDEF), que implica un presupuesto aproximado de 30 000 millones de pesos distribuidos en tres años y destinados a modernizar el equipamiento de las fuerzas, dando prioridad al desarrollo de la industria nacional.

Dentro de esta problemática, la cuestión Malvinas es la principal dificultad que hay que enfrentar a la hora de planificar una política de defensa integral hacia el mar, donde aparecen temas relacionados con aspectos normativos de pesca, explotación de hidrocarburos, conservación de especies, investigación científica y política Antártica, que hacen que la agenda argentina sea diferente de la de los otros países de la región, lo que la sitúa

en una posición crítica respecto del control de sus intereses marítimos y de la defensa en particular.

Sobre la base del análisis realizado, observamos que varias de las fuerzas navales de los países de la región pueden ser mayormente categorizadas como armadas de aguas azules, enfocadas en el control de la jurisdicción marítima, la disuasión de amenazas y la negación del uso del mar y, en algunos casos, con marcada capacidad de proyección a otros escenarios. Las adquisiciones de medios navales y desarrollos locales muestran a Chile, Perú, Colombia y Brasil como los países que mantienen programas de modernización más ambiciosos, que se corresponden con sus estrategias marítimas y navales.

Al ser la negación del mar una clásica capacidad disuasiva naval, no se evidencian por el momento en la región desarrollos de medios asociados al anti-acceso y a la denegación de área, propios de entornos estratégicos más competitivos, como puede ocurrir en el Asia- Pacífico. Sin embargo, quienes más han avanzado en la concepción de negación del mar han sido Chile y Brasil; en este último caso, su estrategia naval se encuentra asociada al desarrollo de una fuerza moderna de submarinos convencionales, además del proyecto del submarino a propulsión nuclear y la incorporación de un portaaviones, capacidades que le otorgan un potencial importante respecto de las otras armadas de la región.

Al analizar las estrategias marítimas de los países de la región suramericana, considerando sus diferentes realidades, podemos afirmar que la mayoría diseña una estrategia disuasiva y prioriza como desafíos que han de enfrentarse en el mar los siguientes: la protección de recursos naturales, la pesca ilegal, el narcotráfico, el terrorismo y la piratería, la contaminación marina, la seguridad de las rutas marítimas y la protección de sus fronteras. En el caso particular de Chile, Colombia y Brasil, sus planes de desarrollo de medios y sus estrategias marítimas trascienden sus fronteras y se integran con políticas de proyección del poder naval a otros escenarios por fuera de la región.

Asimismo, aún en la región perduran celos por conflictos interestatales, algunos de ellos resueltos, como es el caso de los conflictos marítimos

entre Perú y Ecuador o Chile y Bolivia, pero se percibe que faltan instrumentos de cooperación generadores de mayor confianza. El caso particular de la disputa por la soberanía de las Malvinas entre la Argentina y Reino Unido crea en la agenda regional del Atlántico Sur singularidades que complican las políticas de defensa y dificultan los consensos y la relación con los países vecinos. Las relaciones bilaterales por el conflicto han sido oscilantes durante décadas y se han complicado desde la guerra de 1982, cuando la explotación unilateral e ilegal de los recursos de la pesca y la exploración *off shore* de hidrocarburos por parte de Reino Unido en las áreas marítimas usurpadas han complejizado aún más la posibilidad de encausar negociaciones por la soberanía de las islas, y esta situación puede trasladarse a la evolución del escenario antártico, donde ambos países conllevan posiciones de reclamos de soberanía en sectores superpuestos.

Todas estas realidades, a nuestro entender, dificultan el logro del objetivo de construir una identidad sudamericana en materia de defensa, en particular para acordar mecanismos sólidos a fin de enfrentar los desafíos que presenta el Atlántico Sur, con probabilidades crecientes de convertirse en un nuevo escenario competitivo de las potencias globales, con estrategias enfocadas en superar las falencias estructurales en mayor o menor capacidad en cada país, pero con una dependencia de las potencias extrarregión que puedan proveerles tecnología aún no alcanzada a cambio de la cesión de posiciones estratégicas y el acceso a recursos naturales, entre otras cuestiones.

En síntesis, este análisis sobre las estrategias navales de la región sudamericana nos permite concluir que los países involucrados reconocen, en similitud con lo que ocurre en otros escenarios, la vigencia de un poder naval integrado y una doctrina de empleo de medios orientada a enfrentar los desafíos y las amenazas clásicos de la guerra naval en aguas abiertas y con una impronta muy acentuada en la protección de recursos naturales y en las amenazas a la seguridad de los flujos marítimos. No obstante, aun cuando existen importantes lazos de cooperación entre los Estados de la región en ciertas áreas de la seguridad marítima, se observan diferencias y doctrinas con acentuados desequilibrios de poder al momento de la elección del diseño de su poder naval.

Conclusiones

El poder marítimo ha sido conceptualizado y utilizado de formas muy variadas a lo largo de la historia. Los atributos del mar —el mar como fuente de recursos, en el agua, el suelo y el subsuelo, como vía de comunicación, ya sea para el transporte de bienes, personas o ideas, y como espacio de disputa, sea como dominio, control o negación tanto en la guerra como en la paz— siguen siendo los mismos ahora que en la era del trirreme o la navegación a vela. La naturaleza del medio geográfico en el cual se desenvuelve primariamente el poder naval impone las mismas restricciones y condicionamientos, independientemente de la tecnología disponible y utilizada. Nuestro punto de partida ha sido que el poder naval es parte integral del poder marítimo, aunque ambos conceptos no son intercambiables¹¹⁵. Como fue señalado en el marco conceptual la estrategia naval es diferente de la estrategia marítima, más amplia y abarcadora.

El objetivo de este trabajo es entender cómo ha sido la relación entre los cambios en los usos y las funciones del poder naval y la transformación de la guerra. Según el contexto geopolítico, el poder naval, como parte del poder marítimo, ha tenido mayor o menor prevalencia a lo largo de todo el espectro del conflicto, ya sea como un instrumento al servicio del dominio, control, negación o protección de las líneas de comunicación marítima, es decir, lo que es el uso del poder naval «en la mar», o como un instrumento para afectar lo que ocurre en la tierra, es decir, el uso del poder naval «desde el mar». Los desarrollos tecnológicos no han cambiado en forma sustancial las funciones del poder naval, simplemente han posibilitado un uso más efectivo, más eficiente, de una forma más rápida, a mayor alcance y durante más tiempo.

Además, la guerra se desenvuelve en múltiples dominios materiales y no materiales. La tierra y el mar fueron los dominios predominantes hasta hace escasamente un siglo; el aire, el espacio y el ciberespacio, más recientemente; el dominio de las ideas, siempre. Como señaló Beaufre, la estrategia es el arte de la dialéctica de las voluntades que emplean la

115- Milan Vego, «On Naval Power», en *Joint Force Quarterly*, 503rd quarter (2008). Como señalamos al comienzo de este trabajo, «poder naval» se refiere exclusivamente al poder militar en el mar, incluye las fuerzas navales y aeronavales, de infantería de marina, bases, como también un conjunto de ideas respecto de cómo usar esos atributos materiales, ya que por «poder» se entiende no solamente la posesión de capacidades materiales sino también y fundamentalmente una relación que involucra a los resultados.

fuerza para resolver su conflicto¹¹⁶. Incluye tanto una dimensión material como una ideal: la primera es el combate, el encuentro de fuerzas armadas, el intercambio de fuerzas materiales, cinéticas; la segunda dimensión es moral, la imposición de la propia voluntad al adversario, el quiebre de su disposición a seguir combatiendo, la identificación de quién es el amigo y quién el enemigo, y la imposición de significados respecto del concepto victoria y derrota.

La guerra tampoco ha cambiado en su significado más profundo y en los elementos intervinientes; no es un fenómeno natural, sino una institución social. Toda guerra es trinitaria y, aun cuando los modos de combatir hayan cambiado, la guerra propiamente dicha mantiene su esencia: es trinitaria porque siempre involucra alguna forma o sistema de toma de decisiones políticas, es decir un gobierno; también supone la existencia de fuerzas combatientes, individuos preparados para ejercer la violencia, con armamento especializado, con sus tácticas y estrategias, y con estructuras y procesos organizacionales que pueden atravesar múltiples dominios. Finalmente, la guerra también implica un pueblo, una sociedad más o menos integrada en términos identitarios, con sus valores y sus creencias dominantes; de ella se obtienen los recursos humanos y materiales para sostener la guerra y la legitimidad para decidirla.

Aunque toda guerra es trinitaria en tanto institución social, también es cierto que los modos de combatir cambian según se constituyan las relaciones entre los elementos de su trinidad constitutiva. Aun cuando el Estado nación ha sido la forma dominante de organización política en los últimos tres siglos, la historia demuestra que no es la única forma política posible, y nada indica que no pueda cambiar o desaparecer en el futuro. Respecto de la sociedad, la identidad de grupo, que en la actualidad asume la forma de nacionalidad, es producto de un proceso de construcción intersubjetiva temporalmente contingente. Es una «comunidad imaginada», una entidad subjetiva, no natural, cuyos contornos son borrosos, de difícil delimitación, y su existencia depende de la creencia de los individuos, su sentido de pertenencia y la reproducción social a lo largo del tiempo y el espacio. Finalmente, la evolución de los armamentos, las tácticas y las estrategias ha tenido un profundo impacto sobre las concepciones respecto del papel y

116- André Beaufré, *Introducción a la Estrategia* (Buenos Aires, Pleamar, 1973), pág. 22.

el uso de la fuerza armada en cada dominio y viceversa, es decir, los cambios en los modelos de pensamiento han tenido efectos sustanciales sobre las necesidades y los desarrollos de los armamentos. Así, las formas que adopta cada una de estas dimensiones de la trinidad incide en los distintos modos de combatir y en la terminología: viejas y nuevas guerras, guerra regular e irregular; guerra trinitaria y postrinitaria, guerra de baja intensidad, guerra posnacional, guerra híbrida, las distintas generaciones de guerra.

Sin embargo, tanto en la guerra como en la paz el poder naval es un instrumento cuyo significado no es absoluto. Más bien, adquiere su significado de la compleja trama de intereses, ideologías, estructuras y procesos políticos, económicos y sociales; como todo fenómeno social, una mirada diacrónica permite identificar cambios a partir de irrupciones y de disrupciones, como también momentos de permanencia. A su vez, los cambios y las continuidades a lo largo del tiempo en la interacción entre el poder naval y las formas de combatir se combinan con similitudes y diferencias solo identificables desde una mirada sincrónica.

Continuidad y cambio

El poder naval, como un poder esencialmente estatal, ha buscado adaptarse a los distintos modos de combatir. A pesar de los factores constantes que condicionan el uso de las armadas, las estrategias navales han cambiado de acuerdo con los contextos geográfico, histórico, político, económico, tecnológico y cultural que también han influido en las estrategias operacionales y las tácticas. Podemos enunciar algunos elementos distintivos de cómo ha sido usado el poder naval desde el fin de la Segunda Guerra Mundial y estimar los rasgos de continuidad y de cambio en los distintos espacios geoestratégicos en los cuales ha sido utilizado.

Proponemos una división basada en tres grandes períodos que aglutinan ciertas características distintivas que se corresponden con maneras de uso del poder naval y su correlación con la evolución de las formas de combatir más que con los eventos políticos distintivos de los últimos setenta y cinco años. Aun cuando el marco temporal de esta investigación han sido las transformaciones y las continuidades ocurridas desde el fin de la Guerra Fría hasta la actualidad, un breve recorrido por los principales hitos de la

evolución del poder naval y los modos de combatir del período previo, 1945-1989, permite una comprensión más amplia de los momentos subsiguientes. Ningún criterio de periodización es objetivo o históricamente evidente por sí mismo, más bien es una construcción intelectual, una decisión del investigador en función de sus intereses de investigación.

El primer período va desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta la disolución de la URSS. Estuvo signado por la competencia hegemónica entre los EE. UU. y la URSS. Tres funciones centrales del poder naval se destacan: como parte de la doctrina de disuasión nuclear constituyendo uno de los vértices de la tríada estratégica; aportando los medios de las estrategias para el control y la negación de mar; realizando el despliegue de medios de intervención de las dos grandes potencias en el marco de la promoción de sus modelos ideológicos. El segundo período abarca desde el fin de la Guerra Fría hasta aproximadamente el año 2013-14, cuando, al menos formalmente, finaliza la guerra contra el terror de los EE. UU. y sus aliados. Por último, desde 2015 hasta la actualidad, observamos un cambio en la dinámica y las orientaciones estratégicas en el uso del poder naval en el escenario global, que produce un aumento de la competencia entre grandes potencias «en el mar». Veamos en más detalles estos tres momentos.

El escenario global 1945-1989

Tras la Segunda Guerra Mundial, los usos del poder naval adquirieron diversos énfasis según el escenario geoestratégico. Respecto de la competencia entre las dos superpotencias de la Guerra Fría, el poder naval tuvo tres funciones principales: conformar la tríada estratégica con sus flotas de SLBM, dado su sigilo, movilidad y capacidad portante; las operaciones «en el mar» para el control y la negación del uso del mar y, finalmente, las operaciones desde el mar en apoyo a las intervenciones externas, en especial aquellas para fomentar o combatir los movimientos de liberación nacional y las guerras revolucionarias. El Índico, el Pacífico, el Mediterráneo y el Atlántico Norte fueron los principales escenarios geoestratégicos en donde se hizo más visible la competencia naval interhegemónica.

No obstante las tres funciones principales antes mencionadas, las teorías estratégicas respecto del poder naval fueron lentamente dejando de lado

las concepciones del navalismo puro, centrado en la guerra en el mar, cuyo objetivo era lograr el dominio del mar mediante las batallas entre grandes flotas, de cuya resolución podía depender la supervivencia nacional y su capacidad del Estado para combatir. Desde el punto de vista de las dos superpotencias, la disponibilidad de armamento nuclear lanzable desde aviones, misiles con base en tierra y submarinos permitió el desarrollo de la doctrina de la disuasión nuclear. Esta doctrina se apoyó en el concepto de Destrucción Mutua Asegurada (MAD) por el cual, independientemente de quien realizara el primer golpe, al otro le quedaría suficiente capacidad residual para permitir la destrucción de los activos del primero. De esta forma, se transformó sustancialmente el concepto de conquista, victoria y derrota. Bajo estos presupuestos, el papel de las grandes flotas como garantía de la supervivencia nacional quedó relativizado.

Los EE. UU. se transformaron en la única potencia naval con capacidad de despliegue a nivel global. Tanto por el tamaño y la calidad de su flota como por su sistema de alianzas, le permitió la disponibilidad de bases de apoyo para realizar operaciones lejanas en cualquier parte del mundo. Por su parte, la URSS, además de su enorme fuerza de submarinos nucleares balísticos y de ataque, dispuso de una gran flota de superficie, aunque con medios aeronavales limitados, para contrarrestar el despliegue de la OTAN en las aguas cercanas al *rimland* y apoyar regímenes aliados en países del Tercer Mundo. La fuerza de submarinos fue la manera que tuvo para equilibrar la superioridad numérica y tecnológica de las fuerzas de superficie de la OTAN. Un aspecto notable de la armada soviética fue el diseño de buques de superficie preparados para permanecer durante largos períodos en el mar, dada la dificultad para acceder a bases de aprovisionamiento de apoyo a operaciones oceánicas lejanas¹¹⁷.

No obstante, y más allá del papel de las fuerzas de SLBM en la disuasión nuclear, las armadas de estas potencias desempeñaron otro papel central: la guerra expedicionaria. Este uso de las armadas es una forma de guerra de las grandes potencias navales, amparadas en la seguridad de las distancias oceánicas, que les permite intervenir en escenarios lejanos sin poner en peligro su propio territorio nacional¹¹⁸. Claro que, en el caso de la interacción entre los

117- Sergei Gorshkov, «La Marina de guerra soviética a principios de los ochenta», en *Revista Defensa*, 19 (noviembre de 1979).

118- Bruce A. Elleman y S.C.M. Paine, «Naval expeditionary warfare and the future of sea power», en Bruce A. Elleman y S.C.M. Paine, *Naval Power and Expeditionary Warfare. Peripheral campaigns and New Theatres of Naval Warfare* (Londres, Routledge, 2011), pág. 211.

EE. UU. y la URSS, el papel nivelador de la MAD igualó las percepciones de amenaza entre las dos grandes potencias, al mismo tiempo que les permitió proyectar sus disputas geopolíticas e ideológicas en escenarios lejanos y en países con escasa o nula capacidad para alcanzar sus territorios.

Asimismo, Francia y el Reino Unido también desarrollaron capacidad retaliativa en el marco de la disuasión. El Reino Unido no desarrolló una tríada estratégica, sino una diáda basada en la Fuerza Aérea y de submarinos (en la década de 1960, el programa Polaris; en la de 1980 fue reemplazado por el sistema Trident, ambos cedidos por los EE. UU.). Francia desarrolló su propia tríada estratégica, la Force de Frappe (fuerza de disuasión nuclear francesa). Su componente naval fue la Force Océanique Stratégique (FOST) constituida por un componente submarino (a partir de 1971) y un componente aeronaval desde portaaviones. Desde el punto de vista de la guerra naval convencional, Francia definió dos áreas de interés principales: el Atlántico Norte y, en segundo orden, el Mediterráneo.

En la inmediata posguerra, tanto Francia como el Reino Unido se preparaban para la intervención extranjera en sus territorios de ultramar, en el marco de los procesos de descolonización, aunque de menor alcance y volumen respecto de las dos superpotencias. Es el caso de la intervención británica, australiana y neozelandesa en Malasia e Indonesia en las décadas de 1950 y 1960, o de las intervenciones de Francia en las guerras de Indochina y Argelia, entre otros.

Posteriormente, la adopción de la doctrina de la «respuesta flexible» por parte de los EE. UU. a comienzos de la década de 1960 y adoptada por la OTAN en 1967 implicó una contracción global de la postura militar del Reino Unido y Francia y una limitación de su capacidad de despliegue más allá de su entorno inmediato. En el primer caso, su poder naval se reorientó para atender principalmente el flanco norte de la OTAN, a la vez que mantenía una capacidad residual para la intervención extranjera. Su estructura de fuerzas, basada en pequeños portaaviones V/STOVL con medios aéreos limitados a funciones de defensa aérea y antisubmarina, reflejó esta estrategia. Francia, en su caso, mantuvo siempre la paradoja del desarrollo de un poder naval por parte de una potencia esencialmente continental desde el punto de vista de sus percepciones de amenaza. A

mediados de la década de 1970, el uso del poder naval francés estuvo marcado por la intervención externa limitada a crisis regionales como, por ejemplo, la evacuación de civiles en el Líbano, Somalia y Adén y el apoyo a países como Túnez y Chad frente a la injerencia externa libia entre 1976 y mediados de la década de 1980¹¹⁹.

Además, en el escenario sudamericano, relativamente marginal respecto de la competencia entre los EE. UU. y la URSS (excepto la zona del Caribe), las estrategias navales pusieron énfasis en las doctrinas convencionales previas a la guerra e inspiradas en Mahan: la guerra «en el mar», el encuentro entre flotas en una batalla decisiva, la protección de las vías de comunicación marítima, el control del mar, la proyección de poder en espacios de interés y la protección de los recursos naturales y el litoral. Por ello mismo, Sudamérica ha asistido a distintos momentos de competencia por la supremacía naval entre países vecinos¹²⁰. La liberación de *stocks* de material excedente por la desmovilización luego de la guerra por parte de los EE. UU. permitió la adquisición de instrumentos de poder naval y la difusión de las ideas y las doctrinas de uso para las cuales esos instrumentos habían sido concebidos, lo que aportó un elemento más en la política de prestigio, diplomacia naval y poder blando de los EE. UU.

En el Cono Sur, los cruceros livianos de la clase Brooklyn reemplazaron a los obsoletos *Dreadnought* de comienzos del siglo xx, mientras que la Argentina y el Brasil adquirieron sus primeros portaaviones de acuerdo con la evolución de la estrategia naval durante la Segunda Guerra Mundial. Durante la década de 1970, comenzaron a implementarse distintos planes de modernización del material en la región para ir reemplazando progresivamente el material viejo por navíos modernos con sensores y sistemas de armas acordes a los estándares de la época. El fin de la Guerra Fría encuentra a las armadas de Sudamérica en pleno proceso de modernización, y se abre la oportunidad de adquisiciones de material de ocasión, producto de la desprogramación de unidades, especialmente europeas.

119- Herve Coutau-Begarie, «French Naval Strategy: A Naval Power in a Continental Environment», en N.A.M. Rodger (ed.), *Naval Power in the Twentieth Century* (Londres, McMillan, 1996), pág. 64.

120- Aunque está por fuera de nuestra periodización, hay que recordar que uno de los momentos más importantes de esa competencia por la adquisición de medios navales fue la carrera por los *dreadnought* (acorazados mono calibre) entre la Argentina, el Brasil y Chile a principios del siglo xx.

No obstante, los condicionamientos geopolíticos, las opciones estratégicas y las realidades presupuestarias de cada nación impusieron sus propias determinaciones al proceso de modernización, pero, al mismo tiempo, el avance en los procesos de democratización e integración regionales permitió atenuar las percepciones de amenaza, transparentar las asignaciones presupuestarias y mejorar el control civil de la defensa, con los matices propios de cada país. También permitió el comienzo del desarrollo de esquemas institucionales de seguridad regional y el establecimiento de medidas de confianza mutua que, durante la próxima etapa, adquirirá mayor importancia, aunque con éxito variable.

El poder naval durante la Guerra de las Malvinas

A fines de esta primera etapa, se produce la Guerra de las Malvinas entre la Argentina y el Reino Unido. Para 1982, este conflicto se constituyó en una doble anomalía, tanto desde el punto de vista geopolítico como desde el estratégico-militar. En el primer caso, ambos países se percibían como pertenecientes al mismo bloque occidental dentro de la dinámica de la Guerra Fría, aunque esas percepciones no eran simétricas, además de que no se reconocían mutuamente como aliados¹²¹. El alineamiento ideológico y la cultura se reflejaban en la naturaleza del dispositivo naval y las doctrinas estratégicas que compartían ambos países, aunque el sentido de la influencia era unidireccional. Ninguna de las fuerzas navales estaba pensada o diseñada para enfrentarse entre ellas. El Reino Unido, como socio mayor de los EE. UU. dentro de la OTAN, había abandonado el diseño de una fuerza equilibrada a favor de una mayor especialización, con la mirada puesta en la defensa del flanco norte dentro del dispositivo de la Alianza, y en la negación o el control del acceso al Océano Atlántico por parte de la armada soviética, en particular de su fuerza de submarinos nucleares y de ataque¹²². En el caso de la Argentina, su fuerza naval estaba concebida y diseñada para la realización de acciones en una amplia gama de operaciones navales, pero sus capacidades estaban limitadas a hipótesis de conflictos regionales.

121- Sobre el significado de la Guerra Fría en América Latina puede consultarse: Tanya Harmer, «The Cold War in Latin America» en Artemy M. Kalinovsky y Craig Daigle (eds.), *The Routledge Handbook of the Cold War* (Nueva York, Routledge, 2014), págs. 133-147.

122- Lawrence Freedman, *The Official History of the Falklands Campaign, Vol. 2: War and Diplomacy* (Londres, Routledge, 2005), págs. 621-622.

Asimismo, la guerra alcanza a ambos países en un momento en que estaban realizando importantes procesos de transformación. La Argentina, a pesar de los vaivenes diplomáticos de la cuestión Malvinas, siempre había sido un receptor regular de armamento y de doctrinas occidentales: luego de la Segunda Guerra Mundial, su armada inició un proceso de modernización que tuvo como sus proveedores principales a los EE. UU. y el Reino Unido y, a partir de las décadas de 1970 y 1980, a Alemania y Francia. El diseño y la implementación de un ambicioso plan naval en esos años implicaban una renovación completa de la flota con tecnología que representaba el estado del arte de la época, pero que, al momento del inicio de las hostilidades, apenas había mostrado sus primeros logros. En el caso del Reino Unido, los cambios doctrinarios de la década de 1960 y los sucesivos recortes presupuestarios habían tenido un gran impacto en el tipo de medios y la capacidad de proyección de poder de su Armada.

La guerra de Malvinas fue una guerra limitada, típica de operaciones insulares, pero determinada por un escenario aeronaval, donde el control del mar y el espacio aéreo se mostró crucial. Ninguna de las fuerzas enfrentadas logró esos objetivos en forma total, lo cual provocó apreciaciones estratégicas de resolución incierta hasta el mismo momento del fin de las hostilidades. Se realizaron operaciones en todas las dimensiones y con todos los tipos de medios propios del poder naval: aéreas, de ataque naval, defensa aérea, bombardeo de corto y largo alcance, apoyo cercano, reconocimiento, exploración aérea y antisubmarinas; operaciones de superficie en el mar, desde el mar y submarinas; operaciones de minado, operaciones anfibias, terrestres y operaciones especiales, entre otras. Fue la primera vez que en combate se utilizaron con éxito misiles antibuque lanzados desde aviones, helicópteros y tierra.

La conducción estratégica de ambos países fijó objetivos acotados, aunque la decisión de recurrir al empleo de la fuerza fue asimétrica, lo que posteriormente clausuró cualquier vía de solución diplomática. La superioridad numérica, logística y tecnológica del Reino Unido hizo valer su peso en una guerra cuyo resultado dependía del grado y la velocidad del desgaste de las fuerzas adversarias. Del lado argentino, si bien no se buscó una batalla decisiva tradicional, es decir la destrucción de la flota enemiga, algo que claramente estaba fuera de sus posibilidades, sí se intentó arribar a un encuentro que limitase o

incluso comprometiera la viabilidad de la operación de reconquista británica. El azar y el hundimiento del crucero ARA *Gral. Belgrano* hicieron que ese encuentro nunca se produjera. A partir de ese momento, frente al riesgo que implicaba la presencia de los submarinos nucleares de ataque británicos, el grueso de la flota argentina se replegó a las aguas más seguras y cumplió funciones de protección del litoral y de flota en potencia¹²³.

La decisión de replegar la flota tuvo importantes consecuencias para el desarrollo posterior de las operaciones. Como el pensamiento estratégico es un discurso normativo, también implica juicios retrospectivos, pero atendiendo al contexto de la interacción, las restricciones de la información, la incertidumbre respecto de las acciones y sus posibles consecuencias, los cálculos políticos, diplomáticos y estratégicos que los actores realizaban en el momento mismo en que se tomaban las decisiones. Desde el presente, dicha decisión por parte de la Armada Argentina puede ser juzgada a partir de los resultados del conflicto, algo que por supuesto estaba más allá de cualquier posibilidad de cálculo durante las operaciones. El efecto inmediato para las fuerzas británicas fue permitirle una mayor libertad de acción en el teatro de operaciones, dado que debía preocuparse principalmente por la amenaza aérea y, en menor medida, por la submarina, puesto que la Argentina, luego de la pérdida del submarino *Santa Fe* en las Islas Georgias del Sur, solamente disponía de un submarino operativo, el *San Luis*. Sin embargo, durante treinta y nueve días creó una enorme preocupación y desgaste a las fuerzas antisubmarinas británicas en el Teatro de Operaciones del Atlántico Sur¹²⁴.

El resultado más probable de haber empeñado la totalidad de la flota en una batalla de esas características habría sido, en el mejor de los casos, infligir algún daño en el dispositivo británico a costa de importantes pérdidas, cuya consecuencia inmediata hubiera sido la completa indefensión del litoral del territorio continental no solamente frente al Reino Unido sino también frente a Chile, su aliado regional, país con el cual la Argentina había estado en situación de cuasiguerra en 1978.

123- Harry Train, «An Analysis of the Falklands / Malvinas Islands Campaign», en *Naval War College Review*, (invierno de 1988).

124- Train, «An Analysis of the Falklands / Malvinas». / Mariano Sciaroni, Andy Smith «Go Find Him and Bring Me Back His Hat», ed. *Latin America War Series*, Nro. 21.

La guerra de Malvinas en el mar representó la última vez en la que se produjo un encuentro entre fuerzas navales en un sentido convencional del término. El factor geográfico condicionó las operaciones logísticas de ambos contendientes. El Reino Unido debió montar una compleja operación a 8000 millas de distancia que llevó a decir al Almirante John Fieldhouse: «...espero que la gente comprenda que esta es la operación más difícil que hemos intentado hacer desde la Segunda Guerra Mundial»¹²⁵. Esta desventaja relativa fue compensada por el Reino Unido por el volumen de los medios puestos en acción y el apoyo de la base de Ascensión¹²⁶. Por su parte, la Argentina no logró la superioridad aérea en el teatro de operaciones, limitada por la autonomía de sus aeronaves que operaban desde las bases del continente y que afectó el sostén logístico a las islas y los ataques aéreos a la flota británica.

En síntesis, sin la presencia del poder naval, las operaciones de recuperación de las Islas Malvinas por parte de la Argentina y la reconquista posterior por parte del Reino Unido no hubieran sido posibles, lo que demuestra que aquel, en la mayoría de los casos, sigue siendo un factor fundamental para ganar las guerras en tierra¹²⁷.

El fin de la Guerra Fría y las transformaciones del poder naval (1990-2014)

El fin de la Guerra Fría no cambió sustancialmente el uso del poder naval para afectar lo que sucede en tierra. Cambiaron los actores, cambiaron algunos conceptos estratégicos, pero la dinámica de las acciones navales siguió siendo la misma. Desde el punto de vista de las grandes potencias, durante los conflictos de la inmediata pos-Guerra Fría, el uso del poder naval mantuvo los lineamientos básicos respecto de la disuasión nuclear, aunque la desaparición de la URSS y la fragmentación y depreciación del poder militar de Rusia les permitió a los EE. UU. y a la OTAN reasignar recursos presupuestarios al mismo tiempo que expandir su área de influencia hacia Europa del Este. Se produjo la apertura de varios espacios marítimos antes congelados por el poder soviético y sus respectivas tensiones geopolíticas: la zona del Cáucaso, el Mar Negro, el Mar de Azov y el Mar Caspio. De

125- Citado en Max Hastings y Simon Jenkins, *The Battle for Falklands* (Londres, M. Joseph, 1983) pág. 123.

126- Philippe Masson, *Del Mar y de su Estrategia* (Buenos Aires, Instituto de Publicaciones Navales, 1990), pág. 287.

127- Geoffrey Till, *Estrategia Marítima y la Era Nuclear* (Buenos Aires, Instituto de Publicaciones Navales, 1988), págs. 281-282.

esta forma, ya no fue necesaria una flota con las características de la Guerra Fría. La estructura del sistema internacional se volvió unipolar, y los EE. UU. fueron la única potencia con proyección global de poder naval, lo que le permitió llevar a cabo acciones a discreción en todos los mares del mundo sin restricciones.

Aun cuando las grandes potencias con capacidad estratégica nuclear —los EE. UU., Rusia, Francia y el Reino Unido—, mantuvieron el papel disuasivo de su fuerza de submarinos, el mayor énfasis estuvo puesto en el despliegue de fuerzas expedicionarias para realizar operaciones desde el mar respecto de conflictos que se desenvolvían en tierra. Ejemplo de ello fueron las dos guerras del Golfo, la intervención en la crisis de los Balcanes, las intervenciones en Afganistán e Irak, las operaciones bajo mandato de la ONU, el conflicto en Siria y la crisis en Libia. La estrategia naval de los EE. UU. y sus sistemas de armas se adaptaron a esa nueva realidad de la guerra asimétrica, las guerras civiles inspiradas por cuestiones geopolíticas, económicas (lícitas e ilícitas), étnicas o religiosas en la «periferia turbulenta» y la lucha contra el terrorismo, mientras que cobraron menos importancia las tradicionales funciones asociadas a las teorías navales de la guerra en el mar¹²⁸.

Aunque los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 produjeron un cambio de tendencia en la gran estrategia de los EE. UU. y la OTAN respecto del poder naval solamente, podemos observar los ajustes necesarios para enfrentar con mayor intensidad las operaciones desde el mar a fin de permitir y de apoyar los despliegues en el sudoeste asiático en la lucha contra Al Qaeda, el régimen Talibán y, posteriormente, la invasión a Iraq en 2003. Asimismo, las operaciones en el mar aumentaron su énfasis a cuestiones de seguridad marítima, lucha contra la piratería y amenazas transnacionales¹²⁹.

128- Acorde con lecturas más liberales e internacionalistas M. Pugh incluso ha sugerido «que en la década de 1990 el poder marítimo ya no es una medida totalmente adecuada de la importancia internacional de un Estado. Hay fuentes de influencia alternativas y más manipuladoras, más allá del control estatal, que han crecido en importancia relativa, como el control de los mercados financieros y de la información y las comunicaciones electrónicas», Michael Pugh, «Is Mahan Still alive? State Naval Power in the International System», en *Journal of Conflict Studies*, 16.2 (1996).

129- No obstante, L. Rose considera que los atentados contra los EE. UU. de 2001 cambiaron todo. Cfr. Rose, *Power at Sea*. Vol. 3, pág. 276.

Durante este período, otras potencias navales como Rusia, India y China iniciaron procesos de reformas tendientes a mantener, mejorar o expandir sus capacidades. Dos escenarios se volvieron especialmente relevantes por las tensiones que en ellos se han manifestado: el escenario Indo-Pacífico y el Mar Negro-Mediterráneo Oriental, tensiones que maduraron en la etapa siguiente.

El nuevo escenario de la competencia naval entre grandes potencias (2015-2021)

La característica central de esta última etapa ha sido la reemergencia de la competencia naval entre grandes potencias por el control y la negación de acceso a los espacios marítimos, lo cual se traduce en una recuperación de la importancia de las operaciones en la mar en comparación con la etapa anterior, basada en operaciones desde el mar y operaciones de litoral. Tras el repliegue de los EE. UU. de los conflictos en Medio Oriente y el suroeste asiático, se produjo una reorientación estratégica hacia el escenario Asia-Pacífico. El principal factor determinante de este cambio ha sido la emergencia de China como potencia de aguas azules con un perfil revisionista que desafía la omnipresencia de los EE. UU., la trama normativa del orden en el mar, el *statu quo* marítimo relacionado con litigios de soberanía o cuestiones de demarcación de las fronteras marítimas.

Además, China se ha embarcado en un acelerado programa de construcciones navales y se constituyó en una de las flotas de combate más numerosa del mundo. China ha llevado a cabo un gran salto tecnológico en términos de capacidades antiacceso y negación del mar, antisubmarinas y antiaéreas, mientras que posee dos portaaviones STOBAR basados en la clase Kuznetsov, de diseño original ruso, aunque con limitaciones operacionales. Mientras tanto, ya ha iniciado el desarrollo de sus primeros portaaviones CATOBAR (Tipos 003 y 004), que le permitirían rivalizar con los portaaviones estadounidenses al disponer de catapultas electromagnéticas para lanzar aviones con mayor carga y más pesados. A estas capacidades hay que agregarles la construcción de tres LHD de 35 000 t de desplazamiento cada uno, lo cual aumenta la actualmente considerable capacidad anfibia de proyección de poder sobre territorios en disputa. Asimismo, en 2020 ha puesto en servicio el quinto y el sexto SLBM Tipo 094 mientras ya está

en diseño su sucesor, el Tipo 096, que le aporta a su Armada verdaderas capacidades de disuasión nuclear¹³⁰.

No obstante, a pesar de las adquisiciones recientes, una parte importante de la Armada china permanece desactualizada, mientras que la actitud más asertiva de su estrategia marítima no solamente debe considerar los medios involucrados por los EE. UU., sino también los intereses y los medios navales del Reino Unido (el nuevo portaaviones *HMS Queen Elizabeth* realizó su primer despliegue operacional justamente en el Mar de la China Meridional), del Japón, la India y otras armadas de menor envergadura de la región.

Rusia ha continuado el proceso de actualización de sus FF. AA., aunque con gran dificultad, dada la caída de los precios de los hidrocarburos y el aumento de sus compromisos internacionales. Actualmente, invierte 4,14% de su PBI en defensa (aproximadamente 60 000 millones de dólares constantes en 2020). No obstante, creemos que el proceso de modernización de las FF. AA. rusas y su capacidad de proyección de poder está severamente limitado por el crecimiento económico. Los datos estimados del Fondo Monetario Internacional de 2020 muestran que Rusia tiene un PBI inferior al de Italia, Canadá o Corea del Sur, es 13 veces inferior al de los EE. UU. o diez veces inferior al de China. Las cifras de crecimiento económico de 2019 tampoco son alentadoras (la mitad que la de los EE. UU. y un quinto de la de China).

El programa estatal de armamentos de 2010 ha puesto énfasis en la recuperación y la actualización de capacidades más que en el aumento del *stock* de sistemas de armas. La principal preocupación rusa está relacionada con la proyección de poder de los EE. UU. y la OTAN en su entorno cercano. El fin del Tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio (INF) con los EE. UU. y sus aliados en 2019 ha puesto una mayor presión sobre sus fuerzas estratégicas, lo que ha generado incertidumbre acerca del futuro del nuevo Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (*new START*) firmado en 2011. Respecto del poder naval, lo más destacable ha sido la incorporación del cuarto SLBM clase Borey y la puesta en grada de uno más en 2020 de un total de catorce planeados.

130- IISS, *The Military Balance 2021* (Londres, Routledge, 2021), pág. 228 y ss.

La situación en el Mar Negro muestra que los conflictos subyacentes entre las principales potencias del espacio geográfico —Rusia y Turquía— se expresan en múltiples niveles. Por un lado, las estrategias navales aserivas de ambos países no están exentas de contradicciones, dadas por los movimientos de acercamiento y de distanciamiento, de cooperación y de competencia. El acceso al Mar Mediterráneo por parte de Rusia requiere aceptar el dominio turco sobre los estrechos, al mismo tiempo que este compite con Turquía en el espacio del Mar Negro —«interno»—, es decir, aquel que lo relaciona con un complejo de seguridad con proyección sobre los territorios del sur de Rusia y Ucrania; también con el Cáucaso y Medio Oriente, compite con Turquía en el Mar Mediterráneo. En este sentido, ha habido un creciente desarrollo de capacidades navales por parte de ambas potencias.

Por otro lado, la expansión hacia el este de la OTAN ha permitido a la alianza «penetrar» el espacio de seguridad regional en la zona del Mar Negro, antes dominada por la URSS y reclamada por Rusia como su legítima zona de influencia. Esto ha renovado sus percepciones de amenaza, que observa con preocupación la «atlantización» de dicho espacio mientras que se profundiza la presión geopolítica sobre su flanco norte, el Mar Báltico. De esta forma, sus dos zonas principales de acceso a «aguas cálidas» son percibidas como sometidas a amenazas.

Según hemos mencionado anteriormente, a pesar de haber logrado modernizar parte de sus FF. AA. y de poseer uno de los arsenales nucleares más importantes del mundo, el panorama económico no acompaña las ambiciones geopolíticas de Rusia. Con un único y vetusto portaaviones fuera de servicio, y sin presupuesto ni tecnologías adecuadas, difícilmente Rusia pueda dotarse a mediano plazo de los medios aeronavales necesarios para operar más allá de su entorno inmediato, aun cuando esté en proceso de recuperación de sus capacidades de disuasión nuclear desde el mar.

Por último, la situación actual del Ártico se mantiene relativamente estable pero no exenta de tensiones. La posible apertura de vías navegables producto del deshielo permitiría acortar de modo sustancial el tránsito desde el Pacífico al Atlántico Norte, lo cual ha incrementado el interés por el control de estas vías. Además, la disponibilidad de recursos naturales también

ha agregado un elemento adicional de tensión, parcialmente atenuado por la disminución del precio internacional del petróleo. Rusia es el país con más litoral sobre el Ártico y con más medios navales, bases y experiencia para operar en las condiciones extremas del entorno. Es el único poder naval que posee rompehielos nucleares: tres nuevos rompehielos de la clase *Arktyka* (33 000 t y 174 m de eslora) y ha comenzado la construcción de la nueva generación aún más grande, la clase *Líder* (70 000 t de desplazamiento y 209 m de eslora), que se espera que entre en servicio en 2027. En cambio, los EE. UU. poseen solo dos rompehielos convencionales de los cuales uno está fuera de servicio por averías, y el otro tiene más de 40 años de servicio. Recientemente, China se ha sumado como actor relevante, participando como observador en el Consejo Ártico y explicitando sus intereses e intenciones en su Política Ártica de 2018; se ha mostrado en especial activa y celebrado múltiples acuerdos de cooperación científica con los países del Ártico, y ha mantenido una convergencia de intereses con Rusia que ha despertado preocupación en la Alianza Atlántica.

La situación del poder naval argentino

La política de defensa, como política pública, está sujeta a un marco normativo que delimita las funciones, atribuciones e instituciones afectadas. No es el lugar aquí para evaluar las diferentes aproximaciones a las políticas de defensa en términos del significado de la distinción entre amenazas internas y externas y cuáles son los instrumentos que el Estado utiliza para dar cuenta de ellas según la estructura legal dominante de cada país. Solamente podemos enunciar la contradicción entre dos enfoques respecto de cómo entender la conceptualización del espacio geográfico en términos de la distinción interno/externo, o la política doméstica y la política exterior.

Por un lado, están aquellas concepciones convencionales que se basan en lo que Agnew denominó la «trampa territorial», es decir, la división de los «espacios de la violencia» en un modelo binario que establece una clara distinción entre los conflictos internos y los internacionales y, por lo tanto, una separación nítida entre la dimensión interna y la externa de las políticas gubernamentales. Desde esta línea interpretativa, la política de defensa externa puede ser claramente distinguida de la política de seguridad inter-

na, distinción que permite asignar a cada dimensión fuerzas específicas para el uso de la violencia.

Por otro lado, están las perspectivas de la desterritorialización del conflicto y la relativización de la concepción tradicional de frontera como línea de demarcación entre Estados, de los tipos de conflicto y de formas de uso de la violencia, reforzada por la idea de la difusión horizontal del poder entre actores distintos que el Estado con crecientes capacidades de ejercicio de la violencia cinética y no cinética¹³¹. En este caso, la naturaleza transnacional y transfronteriza de los conflictos ha nutrido la idea de que la demarcación de funciones entre fuerzas armadas y fuerzas de seguridad queda desdibujada. En este sentido, cada legislación nacional establece sus propios criterios respecto de qué funciones le corresponden a cada institución armada, tema que excede los límites de este trabajo.

La legítima defensa se convierte en el criterio central y ordenador en torno al cual se estructuran el instrumento militar y la estrategia de defensa ante amenazas o agresiones externas. Frente a estos desafíos, el poder naval argentino se encuentra posicionado en un punto de incertidumbre, debido a restricciones de orden presupuestario de larga data, en cuanto a la decisión política sobre el desarrollo de nuevos medios. La última incorporación de medios planificada con presupuesto aprobado por el Congreso de la Nación data de 1973, con la incorporación, en la década de 1980, de unidades navales, submarinos y aeronaves de última generación para la época¹³². Con casi cuarenta años de antigüedad y los avances tecnológicos producidos en los sistemas de armas, comunicaciones, electrónica, redes informáticas, desarrollo de vehículos no tripulados y nuevas tecnologías en inteligencia artificial, se hace imprescindible la modernización y el reemplazo de los medios actuales por nuevos proyectos de unidades de superficie flexibles y autosuficientes para la guerra naval y la recuperación de capacidades per-

131- Al respect cfr. John Agnew, «The territorial trap: The geographical assumptions of international relations theory», en *Review of International Political Economy*, 1.1 (primavera de 1994), págs. 53–80. John Agnew, *Geopolitics: Re-Visioning World Politics* (Londres, Routledge, 1998). También puede verse Fabian Namberger, Gerdis Wischnath y Sven Chojnacki, «Geo-graphing Violence: Postcolonial Perspectives, Space and the Cartographic Imaginaries of Peace and Conflict Studies», en *Geopolitics*, 26.4 (2021), págs. 1196-1223. Para una evaluación de la geopolítica crítica cfr. Terrence W. Haverluk, Kevin M. Beauchemin y Brandon A. Mueller, «The Three Critical Flaws of Critical Geopolitics: Towards a Neo-Classical Geopolitics», en *Geopolitics*, 19.1 (2014), págs. 19-39.

132- Recientemente, en el año 2020 se sancionó la Ley Nro. 27567: Fondo Nacional de la Defensa (FONDEF) que contempla un marco financiero para recuperación, modernización e incorporación de material, mediante un plan de recursos presupuestarios plurianual.

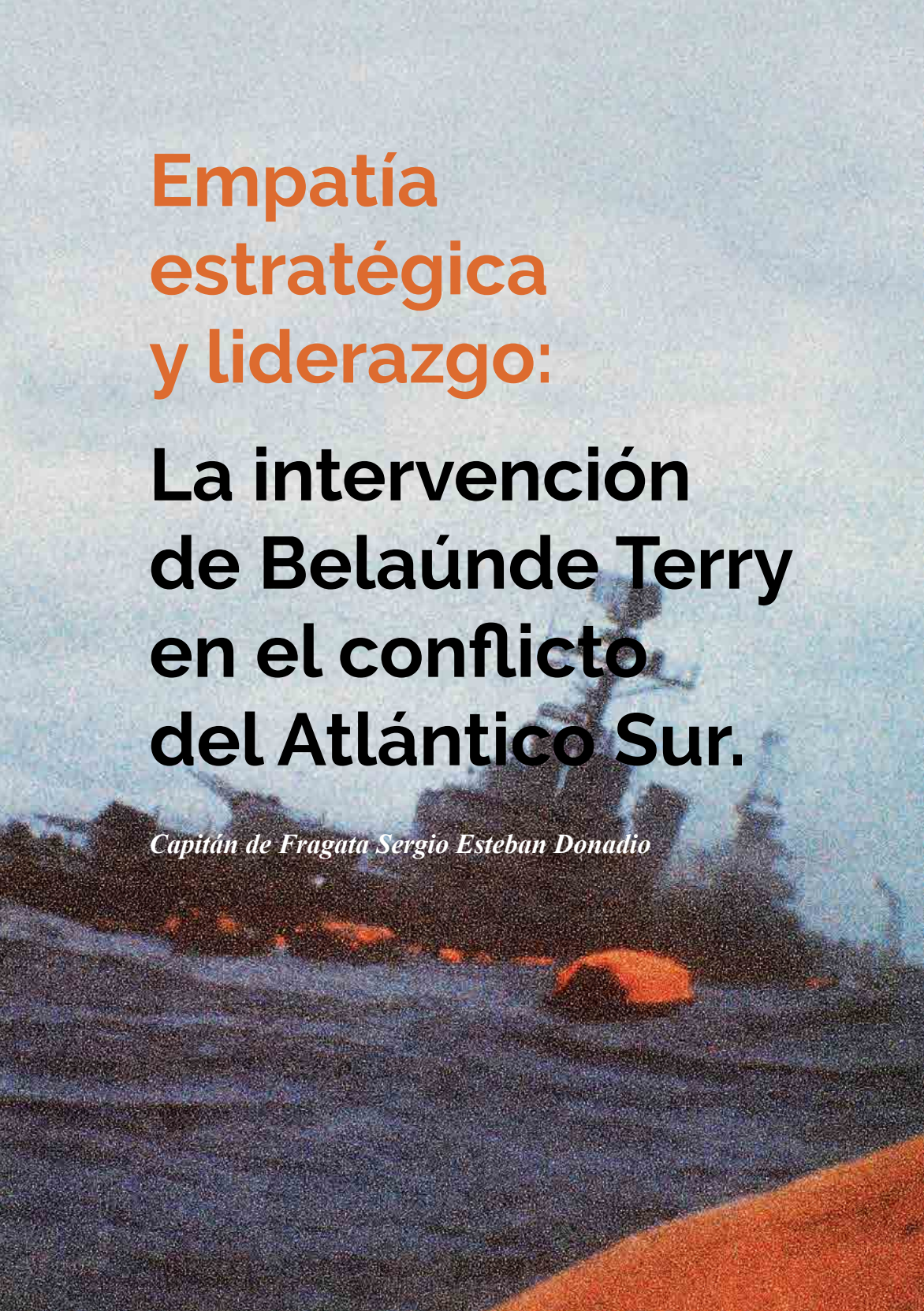
didadas, entre ellas: la submarina, fundamental para la negación del mar ante amenazas en los amplios espacios jurisdiccionales, y las áreas focales australes, que caracterizan la geografía insular de nuestro país; la capacidad anfibia; la defensa antimisil de área contra amenaza aérea y antisuperficie; la exploración aérea de largo alcance; y el minado y antiminado defensivo.

Para la República Argentina, la relevancia estratégica del Atlántico sudoccidental está dada por el flujo comercial que conecta el país con los mercados mundiales, por los recursos naturales del mar, su suelo y subsuelo en aguas jurisdiccionales y no jurisdiccionales, como garantía de la interconexión y la integridad territoriales, por el control de los pasos interoceánicos y por el acceso a la Antártida. En este sentido, pueden identificarse múltiples riesgos de diferente naturaleza:

- La clausura estratégica que produce la ocupación colonial británica de las Islas Malvinas e islas del Atlántico Sur y su proyección sobre el litoral propio.
- La pérdida del posicionamiento sobre el sector antártico argentino por la convergencia de intereses de actores con reclamos superpuestos a los propios.
- La ocupación, por parte de otras potencias regionales o extrarregionales, del vacío geopolítico que deja la incapacidad de la República Argentina para actuar como proveedor de seguridad en el escenario de la región.
- La depredación de recursos naturales por dentro y fuera de las aguas jurisdiccionales, suelo y subsuelo por parte de actores privados externos con o sin apoyo de Estados.
- El revisionismo sobre las normas del buen orden en el mar y las consecuencias humanas y materiales de su no cumplimiento.
- La proyección sobre el escenario regional de la competencia estratégica global entre grandes potencias.

- El revisionismo respecto de tratados de límites vigentes sobre territorios propios y aguas jurisdiccionales.
- La pérdida de relevancia de los enclaves propios con proyección sobre los pasos interoceánicos y la Antártida.

Es decir que, teniendo en cuenta la situación operacional actual del material disponible, la baja de sistemas por falta de inversión, la pérdida de aptitudes del personal por falta de medios para el adiestramiento, la inconsistencia entre objetivos estratégicos y los limitados recursos presupuestarios, sumado a una elevación de la tensión del escenario marítimo por las razones antes mencionadas, se plantean importantes desafíos de la defensa nacional que solo tienen un precedente en la etapa fundacional de la historia naval argentina. ■



**Empatía
estratégica
y liderazgo:**

**La intervención
de Belaúnde Terry
en el conflicto
del Atlántico Sur.**

Capitán de Fragata Sergio Esteban Donadio



Sergio Esteban Donadio. Oficial de la Armada Argentina egresado de la Escuela Naval Militar en el año 1999; Especialista en Conducción y Táctica de Operaciones Navales por la SEU Escuela de Guerra Naval – Universidad de la Defensa Nacional (UNDEF) - Especialista en Estrategia Operacional y Planeamiento Militar Conjunto, SEU Escuela de Guerra Conjunta – UNDEF – Magíster en Estudios Estratégico-Militares Internacionales por la Universidad de Torino, Italia. Investigador independiente. Ciudad Autónoma de Buenos Aires - República Argentina. Correo electrónico: sedonadio@gmail.com <https://orcid.org/0009-0004-9307-075X>

Empatía estratégica y liderazgo: La intervención de Belaúnde Terry en el conflicto del Atlántico Sur.

Capitán de Fragata Sergio Esteban Donadio

Resumen

Este artículo analiza la intervención diplomática del presidente Fernando Belaúnde Terry durante el conflicto del Atlántico Sur en 1982, a partir del concepto de empatía estratégica. Mediante el estudio de las actas del Consejo de Ministros de la República del Perú y fuentes oficiales argentinas y británicas, se reconstruye el rol del mandatario peruano en la búsqueda de una solución pacífica al enfrentamiento entre Argentina y el Reino Unido. El marco teórico se apoya en autores como Yorke, Hinck y Cullen, y Abbe, quienes definen la empatía estratégica como la capacidad de comprender las motivaciones y narrativas del otro para anticipar su comportamiento y moldear el entorno político. El artículo sostiene que Belaúnde Terry ejerció esta forma de liderazgo en tiempo real, sorteando obstáculos estructurales, humanos y temporales, y transformando una afinidad cultural potencialmente sesgada en una herramienta diplomática eficaz. Su propuesta de paz no solo evidenció una lectura precisa del entorno estratégico, sino que también dejó una lección duradera sobre el valor de la empatía como instrumento de liderazgo en contextos de alta complejidad.

Palabras clave: Malvinas – Atlántico Sur - Belaunde Terry – Empatía estratégica - Liderazgo Político

Abstract

This article analyzes the diplomatic intervention of President Fernando Belaúnde Terry during the 1982 South Atlantic conflict, based on the concept of strategic empathy. Through a study of the minutes of the Council of Ministers of the Republic of Peru and official Argentine and British sources, the Peruvian president's role in the search for a peaceful solution to the conflict between Argentina and the United Kingdom is reconstructed. The theoretical framework draws on authors such as Yorke, Hinck and Cullen, and Abbe, who define strategic empathy as the ability to understand the other's motivations and narratives in order to anticipate their behavior and shape the political environment. The article argues that Belaúnde Terry exercised this form of leadership in real time, overcoming structural, human, and temporal obstacles, and transforming a potentially biased cultural affinity into an effective diplomatic tool. His peace proposal not only demonstrated an accurate reading of the strategic environment but also provided a lasting lesson on the value of empathy as a leadership instrument in highly complex contexts.

Introducción

El 2 de abril de 1982, la República Argentina recuperó su presencia en las Islas Malvinas mediante un desembarco de tropas, justificando la acción como un ejercicio de soberanía sobre un territorio propio, reclamado al Reino Unido de Gran Bretaña desde 1833. Al otro lado del océano, el gobierno británico calificó la operación como un “acto de agresión no provocado contra la soberanía del territorio británico” (Nott, 1982, pág. 4) e inició la organización de su respuesta y el despliegue de fuerzas.

Además de los actores directamente enfrentados, intervinieron otros tres: Estados Unidos de Norteamérica, la República de Chile y la República del Perú. Este artículo examina las acciones del presidente de este último país, el arquitecto Fernando Belaúnde Terry, durante los días que duró el conflicto por la disputa del territorio atlántico austral. Estudios previos han documentado la labor diplomática del mandatario peruano frente a ambos contendientes, enfatizando su liderazgo en la negociación pacífica, evidenciada en los reportes finales del conflicto elaborados por Argentina y el Reino Unido (Kershaw, 1983, pág. 29).

Tomando como referencia el proceso de negociación diplomática desarrollado en 1982 entre los gobiernos en conflicto, con la intervención clave de la República del Perú, y basándose en la información aportada por informes británicos y argentinos, así como en las actas del gabinete de ministros del presidente Belaúnde Terry, se reconstruye la dinámica de la negociación, el papel del líder peruano y las decisiones adoptadas en Londres, Buenos Aires, Lima y Washington para definir los términos que permitieran evitar la confrontación bélica.

El hilo conductor que acompañará la descripción de la intervención del presidente peruano, serán estudios académicos relacionados a la empatía estratégica. Sus análisis y resultados permitirán abordar aspectos novedosos, presentando la temática y aportando al campo social, particularmente en lo relativo al liderazgo y la inteligencia estratégica.

Por último, este artículo sostiene que la intervención de Fernando Belaúnde Terry en el conflicto del Atlántico Sur ejemplifica un liderazgo que tras-

cendió épocas, que además de empatizar con la problemática interna de su país estuvo a la altura de las circunstancias para influir en dinámicas internacionales complejas.

1. Contexto histórico y diplomático.

El año 1982 encontraba a la República Argentina y al Reino Unido de Gran Bretaña frente a una repetida, conocida y constante disputa soberana por el territorio de las Islas Malvinas, Islas Sandwich del Sur, Islas Georgias del Sur y el espacio marítimo circundante. Investigaciones previas relacionadas a los informes argentinos y británicos posteriores al conflicto permiten conocer la vivencia de la época, “(..) Llama la atención cómo, desde el 22 de marzo, se vieron agitadas las dimensiones política y diplomática de un lado y del otro, lo cual activó no solo reuniones de la representación diplomática en Buenos Aires y Londres, respectivamente, sino, también, debates políticos en las diferentes cámaras británicas.” (Rattenbach, pág. 48-49)

También fue parte de ese contexto la prensa británica coaccionando sobre su gobierno, colocándolo «bajo una intensa presión política y periodística» (págs. 48-49). Investigaciones previas han destacado que el conflicto trascendió el ámbito argentino y “la situación evolucionó de una comedia a un rígido drama, con epicentros múltiples, en las Islas Georgias, Buenos Aires, Londres y Nueva York, donde si bien la opción de negociación estaba planteada, presentaba de ambos lados el sentir más rígido y patriótico de sus líderes”. (Donadio, 2024)

En cuanto las negociaciones, durante la segunda quincena de marzo de 1982 el gobierno argentino percibió una «poco manifiesta vocación negociadora» británica; por ello, la Junta Militar consideró que en ese momento “no había una opción mejor que ocupar para negociar”. Entonces el 2 de abril de 1982 la República Argentina ejecutó el desembarco de tropas en las Islas Malvinas, con el objeto de reafirmar sus derechos soberanos en el territorio marítimo e insular austral, en una acción que continuaba el enfrentamiento directo con el Reino Unido de Gran Bretaña, dando lugar a un nuevo capítulo de la contienda abierta desde 1833. (Rattenbach, 1983, pág. 58)

Desde fines de marzo, la dialéctica política argentina tenía por objeto que los británicos tomen acciones concretas en cuanto a las negociaciones y que los estadounidenses retribuyan la buena relación temporal que caracterizaba el momento histórico con su socio sudamericano. La dialéctica británica y estadounidense buscaba persuadir a los argentinos de evitar la ejecución de acciones bélicas en las islas.

Desde el inicio del conflicto la parcialidad de los Estados Unidos de Norteamérica quedó en evidencia por el apoyo que le brindó al Reino Unido de Gran Bretaña, generándose un espacio en el liderazgo de la escena diplomática que ocupó el presidente de la República del Perú. Al respecto, el informe de la Comisión de Análisis y Evaluación de las Responsabilidades del Conflicto del Atlántico Sur (CAERCAS) describe la actitud del Perú durante el desarrollo del conflicto con “una postura proactiva, conciliadora y solidaria, buscando una solución pacífica a través de la diplomacia. Belaúnde mantuvo un diálogo constante con Argentina y presionó a EE.UU. y Gran Bretaña para alcanzar un acuerdo. Sin embargo, el contexto bélico y la respuesta británica limitaron el éxito de su iniciativa” (CAERCAS, 1983).

La República del Perú estaba gobernada por el Arquitecto Don Francisco Belaunde Terry, el que desde el 28 de julio de 1980 cumplía, su segundo mandato (no consecutivo) como presidente electo, período que desde le plano doméstico estaría severamente signado por una profunda crisis económica, política y civil.

2. El rol de Fernando Belaúnde Terry.

Belaunde Terry nació en Arequipa, el 7 de octubre de 1912, proveniente de una familia pública y con lazos ancestrales en el gobierno del Perú. En 1935 se graduó como arquitecto en la Universidad de Texas, Estados Unidos de Norteamérica. Profesionalmente se desarrolló en su país natal, también desempeñándose como docente universitario y posteriormente decano de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Ingeniería, a la vez trabajaba como editor de la publicación *El arquitecto peruano*. (Mensaje del presidente Belaunde Terry, Año, p. 6 y 7) (La Nación, 11 de junio de 2020)

Ejerció funciones como diputado en 1945 y en 1956 creó el partido Acción Popular. Fue candidato presidencial en los años 1956 y 1962, accediendo a su primer gobierno en 1963, el que fue interrumpido por un golpe militar en 1968. Esto lo llevó al exilio en Estados Unidos donde su carrera académica lo elevó ejerciendo roles docentes en prestigiosas universidades como Harvard, Columbia, American, George Washington y John Hopkins. (mensaje del presidente Belaunde Terry, Año, p. 8 y 9)

En 1970, fue reconocido por la Universidad de Texas como exalumno distinguido seleccionado entre doscientos cincuenta mil. Entre 1970 y 1979 recibió cuatro doctorados honorarios por su labor profesional (p.9). Las biografías que describen su vida destacan valores y elementos de continuidad que parecen sinónimos pero que tienen diferente significado, como la austeridad, decencia, honradez y honestidad; caracterizado por el compromiso social y los valores democráticos. (Diez Canseco Terry, 2001)

En cuanto a su trayecto político en la historia peruana, Varga Llosa lo conmemora con estas palabras “(...) Gracias a Belaunde Terry surgió un partido también popular, un partido también nacional y un partido también democrático que estableció la rivalidad, la competencia y permitió un ejercicio real de la democracia en nuestro país” (Diez Canseco Terry, 2001, p. 15).

El 28 de julio de 1980 asumió por segunda vez la presidencia de la República del Perú. El inicio de gestión estuvo marcado por una profunda crisis económica, desde su primer día en el cargo buscaría “discutir las medidas necesarias para reestablecer plenamente las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento que habían sido vulneradas mediante diversos decretos y normas administrativas” por el gobierno anterior (Presidencia de la República del Perú, 1980-1981, Tomo 1).

Otro de los aspectos internos importantes que debió enfrentar fueron las acciones bélicas de Sendero Luminoso, el que entre 1980 y 1985, operó en diferentes lugares del territorio peruano, con foco en los Departamentos de Ayacucho y Huancavelica. También las enfrentó con fuerzas policiales y militares, incluso con medidas legislativas que plasmaron los delitos de te-

rrorismo y sus agravantes imponiendo penas “en proporción a la muerte o lesiones a personas”. (Fundación Fernando Belaunde Terry, s.f., párr. 13).

En el plano internacional la relación con la República de Ecuador estaba signada por cuestiones fronterizas en la zona de la Cordillera del Condor, las que en enero de 1981 justificaron una intervención militar llevada a cabo por Perú, para que luego la cuestión fuera expuesta y resuelta en el ámbito de la Organización de Estados Americanos. (Párr. 10 a 12)

Entre los documentos que facilitan el análisis de la gestión de gobierno del arquitecto Belaunde Terry se encuentran las actas de reuniones del Consejo de Ministros con su primer mandatario. Estos encuentros quedaron registrados en libros de actas, recopilados en letra manuscrita, que reflejan la vivencia política, económica y social del Perú, la región y el mundo en aquella época y desde la perspectiva de ese grupo de gobierno.

3. Análisis de la conducción estratégica del Perú desde fuentes primarias.

Las actas de reuniones del Consejo de Ministros¹ de la República del Perú con el Presidente Belaunde Terry detallan los temas de mayor urgencia y prioridad planteados por el primer mandatario a sus miembros del poder

1- El Consejo de Ministros durante el segundo período de gobierno de Belaunde Terry estaba conformado por los siguientes miembros:

Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Economía, Finanzas y Comercio: Manuel Uceda Elías

Ministro de Relaciones Exteriores: Javier Arias Stella

Ministro del Interior: Teniente General (Retirado) José Gagliardi Schiaffino

Ministro de Justicia: Enrique Elías Laroza

Ministro de Salud: Dr. Uriel García Cáceres

Ministro de Guerra: General de División Luis Cisneros Vizquerra

Ministro de Marina: Vicealmirante (Retirado) José Garvajal Pareja

Ministro de Educación: José Benavidez Muñoz

Ministro de Aeronáutica: Teniente General (Retirado) José García Calderón Koechlin

Ministro de Agricultura: Nils Ericsson Correa

Ministro de Trabajo y Promoción Social: Alfonso Grados Bertorini

Ministro de Vivienda: Javier Velarde Aspillaga

Ministro de Energía y Minas: Pedro Pablo Kuczynski Godard

Ministro de Pesquería: René Deustua Jamesom

Ministro de Industria, Turismo e Integración: Roberto Persivale Serrano

Jefe del Instituto Nacional de Planificación: Carlos Pestaña Zevallos

Jefe del Sistema Nacional de Comunicación Social: Miguel Alva Orlandini

Secretario del Consejo de Ministros: Víctor Andrés García Belaúnde

ejecutivo, también sus hojas plasman las discusiones y decisiones adoptadas en cada sesión. El Tomo IV de estas actas abarca el período entre el 3 de marzo y el 3 de septiembre de 1982, lapso histórico en el que Perú atravesaba desafíos internos significativos en lo político y económico. (Presidencia de la República del Perú, 1982, Tomo IV).

En este contexto, las reuniones ministeriales reflejan la necesidad imperante de establecer un orden político, económico y social, tanto en el plano nacional como también en sus relaciones internacionales. Entre los temas que tuvieron prioridad, se destaca el desarrollo del conflicto del Atlántico Sur entre Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña.

El análisis de las actas de las reuniones del presidente Fernando Belaúnde Terry con su gabinete ministerial puede abordarse desde múltiples perspectivas. Este artículo propone hacerlo desde la óptica de la empatía estratégica, entendida como una herramienta analítica clave para interpretar el liderazgo político en contextos de alta complejidad. Este enfoque teórico permite analizar con mayor profundidad la conducta diplomática de Fernando Belaúnde Terry durante el conflicto del Atlántico Sur, en un contexto marcado por tensiones regionales e incertidumbre internacional.

Según Yorke (2023) a diferencia de la empatía emocional o diplomática, la empatía estratégica implica la capacidad de adoptar la perspectiva del otro -ya sea adversario, aliado o población- con el fin de anticipar sus motivaciones, narrativas y posibles reacciones. En el ámbito internacional, esta habilidad permite a los líderes influir en el comportamiento de otros actores sin recurrir a la coerción, sino mediante una comprensión profunda de sus intereses y contextos.

Aunque su conceptualización ha evolucionado desde mediados de la década de 1960, sigue siendo difícil de delimitar con precisión. Hinck y Cullen (2024) la definen como la capacidad de comprender los intereses y motivaciones de otros con el objetivo de moldear su comportamiento en función de los intereses nacionales propios. Este proceso se desarrolla a través del uso de narrativas estratégicas y del análisis de narrativas ajenas, ya sean complementarias o contrapuestas. Los actores políticos—individuales o colectivos—emplean estas narrativas para definir comunidades políticas

y movilizarlas hacia objetivos previamente concebidos (Hinck y Cullen, 2024, p. 82).

La empatía estratégica puede descomponerse en dos dimensiones complementarias: la cognitiva y la afectiva. La dimensión cognitiva implica adoptar la perspectiva del otro, es decir, comprender cómo interpreta el conflicto desde su propia posición; mientras que la afectiva se orienta a captar el estado emocional del interlocutor y cómo este influye en su comportamiento (Hinck y Cullen, 2024, p. 83). En el caso de Fernando Belaúnde Terry, su lectura del conflicto se construyó desde una postura regional, marcada por una convicción anticolonialista que no lo vinculó exclusivamente con Argentina, sino que lo alineó con los principios históricos del continente americano. Su esfuerzo diplomático fue lo suficientemente amplio y matizado como para generar interés en ambas partes enfrentadas, evidenciando una aplicación práctica de ambas dimensiones de la empatía estratégica.

4. La propuesta diplomática peruana y el liderazgo de Belaúnde.

Tal como señalan Hinck y Cullen (2024, p. 83) al compilar estudios previos sobre la empatía, es fundamental distinguir este concepto de otros como la simpatía o la compasión. Lo anteriormente expuesto coincide con lo señalado por diversos autores, quienes advierten que existe una tendencia natural a empatizar con mayor facilidad entre actores que comparten similitudes, mientras que resulta más complejo establecer empatía con aquellos que se perciben como diferentes (Hinck y Cullen, 2024, p. 83). No obstante, el caso de Fernando Belaúnde Terry demuestra que es posible superar esa barrera perceptiva. El mandatario peruano logró construir empatía estratégica con ambas partes involucradas en el conflicto, articulando una narrativa diplomática que buscaba acercar posiciones.

5. Belaunde y el frente doméstico durante el conflicto.

La empatía estratégica puede aplicarse tanto al análisis de individuos como de grupos, incorporando también las dimensiones socio-culturales que los condicionan. En este sentido, el estudio del liderazgo de Fernando Belaúnde Terry requiere una mirada más abarcativa y contextualizada. Su

intervención diplomática durante el conflicto del Atlántico Sur tuvo lugar en el marco de su segundo mandato presidencial, no consecutivo, en un contexto marcado por una profunda crisis económica, alta conflictividad social y el surgimiento de amenazas internas como la violencia desatada por Sendero Luminoso. En consecuencia, su liderazgo debía construirse simultáneamente en los planos interno y externo.

El examen de las actas del Consejo de Ministros revela con claridad las tensiones que atravesaba el país. Cada reunión da cuenta de las urgencias nacionales: carencias de inversión, disputas presupuestarias, huelgas regionales y desacuerdos entre ministros sobre políticas económicas y sociales. Estas diferencias reflejan la complejidad del momento y la pluralidad de enfoques dentro del gabinete. Sin embargo, resulta significativo que el único tema que no generó disenso fue la postura presidencial frente al conflicto del Atlántico Sur. La propuesta diplomática de Belaúnde, orientada a la paz y basada en principios anticolonialistas, logró cohesionar a su equipo de gobierno en torno a una narrativa común, evidenciando su capacidad para ejercer empatía estratégica tanto hacia afuera como hacia adentro del aparato estatal.

A partir de la definición inicial, la empatía estratégica se vincula estrechamente con la formulación de estrategias y con la política internacional (Hinck & Cullen, 2024, p. 83). Esta conexión se manifiesta en el uso de narrativas—propias y ajenas—que operan en el nivel estratégico y que son empleadas para transmitir mensajes políticos tanto a los actores involucrados como a las audiencias nacionales e internacionales. En este marco, la acción diplomática de Fernando Belaúnde Terry tuvo un impacto significativo: logró cohesionar a su gabinete, generar respaldo en la población peruana y despertar simpatía en sectores de la sociedad argentina. Sería pertinente ampliar el análisis hacia el efecto que su narrativa pudo haber tenido en otros mandatarios del continente americano y en actores internacionales, a fin de evaluar el alcance regional y global de su empatía estratégica.

Otras fuentes consideran que la empatía estratégica es una herramienta para que políticos y líderes adopten una posición “consciente y proactiva” frente a otros actores estatales, sus propias estructuras de gobierno y su

propia población (Yorke, 2023, p. 1083). Válidamente podrían ser tomados como ejemplo la decisión presidencial de participar desde el inicio del conflicto, buscando una salida pacífica, apoyando la visión anticolonialista y sin objeción alguna por parte de su gabinete. Las interacciones reflejadas en las actas, entre los gobiernos de la República del Perú y de los Estados Unidos de Norteamérica, reflejan lo proactivo, enérgico y decidido del mensaje transmitido.

Según Yorke (2023) la empatía estratégica permite enfrentar la incertidumbre. Su investigación afirma que la empatía estratégica “debe contribuir a mediar la complejidad y la ambigüedad propias de la situación, generando opciones y posibles alternativas”. Así es como las opciones de paz generadas por Perú, los llamados e intentos de acuerdo y acercamiento de las partes mientras la fuerza británica navegaba en demanda de las Islas Malvinas, la franqueza en el diálogo con los Estados Unidos de Norteamérica, tanto con el presidente estadounidense como con el Secretario de Estado quitándolo como potencial garante de paz al presentar su apoyo al Reino Unido.

El escenario internacional fue ambiguo desde el primer momento, llevando a uno de los miembros de gabinete a razonar que sin mediación el conflicto en cuestión podría haber desencadenado una potencial tercera guerra mundial, y también volátil, propiamente descripto por el propio Belaunde a Galtieri antes del ataque al Crucero A.R.A “General Belgrano”.

6. El retiro de Estados Unidos como mediador.

La empatía estratégica no implica necesariamente compartir la perspectiva del otro, sino comprenderla en profundidad para anticipar sus motivaciones y narrativas. El análisis de las actas del gobierno peruano revela que el presidente Fernando Belaúnde Terry, si bien mantenía una afinidad ideológica y regional con el gobierno argentino, abordó el conflicto desde una mirada integral.

En paralelo, Belaúnde identificó un sesgo en la postura estadounidense, lo que lo llevó a tomar una decisión estratégica clave. Inicialmente Belaunde intentó compensar su propia imparcialidad al colaborar con Estados Uni-

dos en el proceso de negociación; sin embargo, en una misiva dirigida a este país sugirió su exclusión como mediador por su evidente alineamiento con el Reino Unido, persistiendo en su esfuerzo por mantener el equilibrio diplomático. Su propuesta de paz incluyó la incorporación de terceros actores capaces de generar empatía con ambas partes en conflicto, reforzando así su narrativa estratégica orientada a la resolución pacífica (Presidencia de la República del Perú, 1982, pág. 66).

La empatía estratégica permite al actor político abordar su estrategia mediante el análisis de la narrativa estratégica del oponente, considerando sus necesidades y preocupaciones, y adaptando en consecuencia tanto su proceder como los mensajes que transmite (Hinck y Cullen, 2024, p.83). Este enfoque se ejemplifica en diversas acciones del presidente Fernando Belaúnde Terry, cuya conducta refleja una aplicación práctica de la empatía estratégica. El caso más significativo ocurrió el 30 de abril de 1982, cuando, ante la narrativa adoptada por Estados Unidos—que tomó partido por el Reino Unido en el conflicto del Atlántico Sur—Belaúnde solicitó que dicho país se retirara de su rol como mediador internacional (Presidencia de la República del Perú, 1982, pág. 59).

Esta decisión no solo reafirmó la narrativa peruana, sino que mostró una lectura precisa del entorno estratégico: al identificar el sesgo estadounidense, Belaúnde protegió la legitimidad de su iniciativa diplomática y evitó que se diluyera en un marco de mediación desequilibrada, reforzando la narrativa estratégica por él propuesta y centrada principalmente en la incansable búsqueda de la paz hemisférica. Pero no resultó lo suficientemente completa como para incluir y contener la mirada británica, estudios académicos destacan la necesidad de establecer una distinción clara entre la perspectiva propia y la de los demás. Omitir esta diferenciación no solo conlleva el riesgo de introducir prejuicios e imprecisiones egocéntricas al interpretar las perspectivas ajenas, sino que también puede generar consecuencias interpersonales negativas, especialmente cuando se vincula con percepciones de autoamenaza (Hinck y Cullen, 2024, p.83).

En el ámbito de la política internacional, comprender a otros actores es más fácil de decir que de hacer. Como advierte Yorke (2023), la estructura anárquica del sistema internacional genera incertidumbre e incentiva a

los estados a ocultar o tergiversar información privada, lo que dificulta la construcción de confianza. Esta dinámica alimenta el pensamiento propio del dilema de seguridad, en el cual las acciones emprendidas por un estado para fortalecer su seguridad provocan temor en otros, generando una espiral de desconfianza y conflicto. A estos desafíos estructurales se suman obstáculos humanos que limitan el ejercicio de la empatía estratégica.

7. Reacción interna y cohesión del gabinete peruano.

El desarrollo del conflicto alteró el curso de las negociaciones. El 2 de mayo de 1982, el Reino Unido tomó la decisión de hundir el Crucero A.R.A. “General Belgrano”, lo que marcó un punto de inflexión en la iniciativa peruana, alejándola definitivamente de la mesa de negociaciones (Presidencia de la República del Perú, 1982, pág. 66).

El acta del 7 de mayo de 1982, posterior al hundimiento del Crucero A.R.A. “General Belgrano” refleja la unión del equipo de trabajo de Belaunde, el documento revela la respuesta unificada y monolítica del gabinete peruano, en reconocimiento a la labor internacional del presidente. En este sentido, su canciller da cuenta de las reuniones reservadas en el Senado donde debió responder diferentes interrogantes que le plantearon sobre el conflicto. Lamentando que, para ese momento, las soluciones planteadas por el Perú, ya no tenían posibilidad de éxito. A continuación, el Ministro de Trabajo y Promoción Social Doctor Alfonso Grados Verte Vini reconoció la labor del mandatario peruano en la arena internacional para “evitar un conflicto que podría generar la Tercera Guerra Mundial”. Resulta llamativo como logró con este tema el presidente Belaunde amalgamar a sus ministros en un solo sentir y en una sola vía de pensamiento.

8. Obstáculos estructurales y humanos para la empatía estratégica

Ejercer empatía estratégica en contextos de alta complejidad no está exento de desafíos. Diversos autores advierten sobre las limitaciones estructurales y humanas que pueden dificultar su implementación. Yorke, citando a McMaster, señala que la arrogancia y el narcisismo político—como la creencia en la superioridad nacional o el dominio militar histórico—pue-

den llevar a los responsables de política exterior a ignorar las necesidades ajenas, sobrevalorar sus propias capacidades y subestimar el poder de otros actores para moldear el entorno estratégico.

En contraste, el liderazgo de Fernando Belaúnde Terry durante el conflicto del Atlántico Sur se caracteriza por una disposición empática que evita estos sesgos. Su narrativa diplomática no partió de una posición de superioridad, sino de una comprensión regional compartida, orientada a la paz y al reconocimiento de las motivaciones de ambos contendientes. Esta postura revela una sensibilidad estratégica que, lejos de alimentar el dilema de seguridad, buscó desactivarlo mediante la inclusión de terceros actores y la construcción de confianza.

Allison (2024) sostiene que el desarrollo de la empatía estratégica por parte de asesores y líderes políticos permite anticipar los movimientos estratégicos de otros Estados, ya sea con fines de análisis, negociación o confrontación. Esta habilidad faculta, al asesor o dirigente, para abrir caminos innovadores de diálogo o negociación. Para el caso histórico que analiza este artículo y que resulta de las actas de reunión de gabinete peruano, surge como elemento de continuidad la posición del presidente Belaunde Terry y resalta también la figura de su asesor el Doctor Javier Arias Stella, por la coherencia de la narrativa empleada por el mandatario sudamericano desde el inicio del conflicto, por su determinación y aversión a la exposición internacional y por priorizar la búsqueda de la paz por sobre los múltiples e importantes temas internos que enfrentaba y que requerían de su atención.

9. Belaúnde frente a los desafíos de la empatía estratégica.

Como señala Abbe (2024), implementar la empatía estratégica en contextos de defensa y diplomacia implica enfrentar múltiples obstáculos: barreras culturales derivadas de la historia y valores de los actores involucrados, interpretaciones distorsionadas de sus motivaciones, limitaciones en la calidad de la inteligencia disponible, estructuras burocráticas rígidas y presiones políticas y emocionales propias de situaciones de crisis.

El liderazgo de Belaúnde Terry se destaca por haber sorteado varios de estos obstáculos. A ello se suma, como aporte propio, el tiempo como varia-

ble crítica en escenarios de crisis: en escenarios de alta tensión, el tiempo disponible se convierte en un obstáculo adicional, ya que resulta trascendental para conjugar adecuadamente información, inteligencia y análisis.

En este sentido, el liderazgo de Fernando Belaúnde Terry representa un caso excepcional. A pesar de gobernar en medio de una profunda crisis económica y social, y de enfrentar tensiones internas dentro de su gabinete, Belaúnde logró articular una narrativa diplomática coherente, sensible al contexto regional y capaz de generar empatía con las partes enfrentadas en el conflicto. Su propuesta de paz evitó caer en simplificaciones ideológicas o en lecturas sesgadas de los actores involucrados, y se nutrió de una comprensión estratégica que trascendía las limitaciones estructurales del aparato estatal peruano. Esta capacidad para sortear los desafíos que Abbe identifica—incluido el tiempo como variable crítica—refuerza la idea de que la empatía estratégica no solo es posible, sino que puede ser eficaz incluso en escenarios de alta complejidad.

10. El sesgo cultural como herramienta estratégica.

Finalmente, cabe considerar si la cercanía histórica y cultural entre Perú y Argentina pudo haber generado un sesgo empático en el liderazgo peruano. Sin embargo, la evidencia sugiere una gestión consciente de esa afinidad.

La historia compartida entre los pueblos latinoamericanos, en particular entre Perú y Argentina, podría haber generado un sesgo empático en el liderazgo de Fernando Belaúnde Terry. Su postura anticolonialista y su identificación con los principios de soberanía regional lo acercaban naturalmente a la narrativa argentina. No obstante, su actuación diplomática revela una gestión consciente de esa afinidad: en lugar de alinearse automáticamente, Belaúnde articuló una propuesta de paz que buscaba equilibrio, incorporó actores externos y evitó la polarización. Este manejo sugiere que el presidente peruano transformó un sesgo cultural potencial en una herramienta estratégica, utilizando la cercanía regional como base para construir confianza sin comprometer su imparcialidad.

11. Conclusión.

La intervención del presidente Fernando Belaúnde Terry durante el conflicto del Atlántico Sur constituye un ejemplo concreto de liderazgo estratégico ejercido en condiciones de alta complejidad. Su propuesta diplomática, construida desde una narrativa regional y anticolonialista, logró articular empatía estratégica con ambos actores enfrentados, sin caer en alineamientos automáticos ni en simplificaciones ideológicas.

El análisis de las actas del Consejo de Ministros revela que, a pesar de las tensiones internas y del contexto de crisis que atravesaba el Perú, Belaúnde logró cohesionar a su gabinete en torno a una postura común orientada a la paz. Sus decisiones en cuanto a las propuestas sugeridas, sus contactos frecuentes con los Estados Unidos y la detección de un sesgo en el posicionamiento de este actor, evidencian una lectura precisa del entorno estratégico y una voluntad de preservar la legitimidad de su iniciativa.

Las actas de las reuniones de gabinete de ministros de la República del Perú con su principal mandatario dan cuenta de la importancia que se le dio al conflicto del Atlántico Sur. Su innata condición de líder lo puso en el centro de la escena internacional no por banalidad, sino por principios, por su compromiso con la paz y con sus convicciones. La intervención de Belaúnde Terry no solo aportó una alternativa pacífica en un momento de tensión internacional, sino que también dejó una lección duradera sobre el valor de la empatía estratégica como herramienta de liderazgo.

La empatía estratégica, tal como ha sido definida por autores como Yorke, Hinck y Cullen, y Abbe, implica comprender las motivaciones y narrativas del otro para anticipar sus acciones y generar alternativas de resolución. Belaúnde Terry no solo aplicó este enfoque en tiempo real, sino que lo hizo sorteando obstáculos estructurales, humanos y temporales, lo que refuerza la vigencia del concepto en escenarios de crisis internacional.

Finalmente, su capacidad para transformar una afinidad cultural potencialmente sesgada en una herramienta diplomática eficaz demuestra que la empatía estratégica no es solo una habilidad deseable, sino una práctica posible. El caso peruano de 1982 aporta al campo de estudio del liderazgo

político y la inteligencia estratégica, mostrando que incluso en contextos adversos, es posible construir puentes sin renunciar a los principios. ■

Bibliografía

Diez Canseco Terry, R. (2001). *Fernando Belaunde Terry - A 100 años de su nacimiento*. Puente al Futuro 18.

Dirección de Información de la Presidencia de la República del Perú. (Año). *Mensaje del Señor Presidente Constitucional de la República del Perú Arquitecto Fernando Belaunde Terry*. Editorial.}

Presidencia de la República del Perú. (1980-1981). *Actas del Consejo de Ministros: Fernando Belaunde Terry, 28 julio 1980 - 23 enero 1981*. Recuperado el 4 de junio de 2025, de <https://fernandobelaundeterry.com.pe/archivos/libros>

Presidencia de la República del Perú. (1982). *Actas del Consejo de Ministros: Fernando Belaunde Terry, 03 de marzo al 3 de setiembre de 1982*. Recuperado el 4 de junio de 2025, de <https://fernandobelaundeterry.com.pe/archivos/libros>

Fundación Fernando Belaunde Terry. (s.f.). *Segundo gobierno de Fernando Belaunde Terry*. Recuperado el 5 de junio de 2025, de fernandobelaundeterry.com.pe

La Nación. (2004). Una placa recuerda a Belaunde Terry en el barrio de Palermo. Recuperado el 5 de junio de 2025, de La Nación.

La Nación. (2020). *Falleció ayer Belaunde Terry*. Recuperado el 5 de junio de 2025, de La Nación.

Informe Rattenbach - Informe final de la Comisión de Análisis y Evaluación de las Responsabilidades políticas y estratégico militares en el Conflicto del Atlántico Sur (1983), recuperado el 4 de julio de 2023, de <https://www.casarosada.gob.ar/pdf/InformeRattenbach/01-InformeFinal.pdf>

Donadio, S. E., 2023, «El Informe Rattenbach: Patrimonio histórico del rompecabezas del conflicto», *Perspectivas Revista De Ciencias Sociales*, 8 (16), <https://doi.org/10.35305/pres.v8i16.737>

Hinck, R. S., y Cullen, S. (2024). Decodificando al adversario. *Æther: A Journal of Strategic Airpower & Spacepower*, 3(1), 81–94. <https://www.jstor.org/stable/10.2307/48766063>

Claire Yorke (2023). Is empathy a strategic imperative? A review essay, *Journal of Strategic Studies*, 46:5, 1082-1102, DOI: 10.1080/01402390.2022.2152800.

Hinck, R. S., & Cullen, S. (2024). Decoding the adversary: Strategic empathy in an era of great power competition. *Æther: A Journal of Strategic Airpower & Spacepower*, 3(1), 81–94. <https://www.jstor.org/stable/48766063>.

Abbe, A. (2024, May 15). *Strategic empathy* [Video]. U.S. Army War College NSS Week Lecture. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=8HFCYDTo4F4> 14.

Johnson, O. (2025). NWC 2025 INS Lecture – The Warfighter and Strategic Empathy [Conferencia INS NWC 2025 – El combatiente y la empatía estratégica] [Video]. U.S. Naval War College. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=YwoUAqMeO8g>





Reflexiones para una Geopolítica Ambiental del Mar Argentino

Dr. Mariano D. Ferro



Mariano D. Ferro, Licenciado, Profesor en Sociología y Doctor en Derecho por la Universidad de Buenos Aires. Investigador Adjunto del CONICET, con sede de trabajo en el INEDES. Profesor Adjunto Ordinario de Derecho Ambiental en la Universidad Nacional de Luján (UNLu). Profesor Adjunto e Investigador en el Instituto de Educación, Justicia y Trabajo, por la Universidad Nacional del Oeste (UNO). Investigador Adscripto del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio Gioja”, de la Facultad de Derecho de la UBA. Ha dirigido o codirigido proyectos de investigación y extensión en el ámbito de la UNLu y la Universidad de la Defensa Nacional (UNDEF), e integrado varios equipos UBACyT en la Facultad de Derecho de la UBA. Fue becado doctoral por la Agencia Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de la Argentina, Becas UBACyT, 2009-2015. Especialista en Estrategia y Política de Defensa, por el Center for Hemispheric Defense Studies, Estados Unidos (2018). Autor de más de 20 artículos con referato en revistas internacionales; Presentó más de 100 trabajos en congresos nacionales e internacionales.

Reflexiones para una Geopolítica Ambiental del Mar Argentino

Dr. Mariano D. Ferro

Resumen

Este artículo tiene como objetivo analizar, desde la geopolítica ambiental, la interrelación entre aspectos ambientales y geopolíticos presentes en el Mar Argentino con el fin de comprender cómo la disputa por la soberanía, la explotación de recursos naturales y la cuestión de la preservación de la biodiversidad configuran escenarios de tensión, conflicto y cooperación regional. Dada la heterogeneidad del ámbito geográfico de estudio se recurre al enfoque de los conjuntos geopolíticos del Mar Argentino del Alte. Alessandrini (la frontera marítima, el litoral bonaerense, el área patagónica austral, las islas Malvinas y el continente antártico) para indagar, en cada espacio, de qué forma están presentes algunas variables relacionadas con la geopolítica de la conservación marina. Se buscará revelar cómo para la Argentina y los actores estatales involucrados en los espacios analizados, la agenda ambiental se entrelaza con la defensa de los intereses nacionales, transformando la conservación marina en un nuevo campo de disputa y cooperación estratégica.

Palabras clave: *Geopolítica Ambiental; Áreas Marinas Protegidas; Conjuntos Geopolíticos del Mar Argentino; Antártida; Atlántico Sudoccidental*

Abstract

This study examines the interplay between environmental and geopolitical aspects present in the Argentine Sea to understand how the sovereignty dispute, the exploitation of natural resources, and the issue of biodiversity preservation shape scenarios of tension, conflict, and regional cooperation. Given the heterogeneity of the geographical area of study, the research employs the geopolitical framework of the Argentine Sea established by Admiral Alessandrini (the maritime border, the Buenos Aires coastline, the southern Patagonian region, the Falkland Islands, and the Antarctic continent) to investigate, in each area, how certain variables related to the geopolitics of marine conservation are present. The aim is to reveal how, for Argentina and the state actors involved in the analyzed areas, the environmental agenda is intertwined with the defense of national interests, transforming marine conservation into a new field of dispute and strategic cooperation.

Dimensión ambiental en la geopolítica del Atlántico Sur

La geopolítica tradicionalmente se ha presentado vinculada al estudio de las tensiones y pugnas entre las grandes potencias y las que aspiran a serlo por el control del territorio, los recursos y posiciones geográficas importantes. En este sentido, la geopolítica se ha centrado en el estudio de la proyección del poder sobre el territorio, lo cual lleva a una determinada forma de relación entre los estados en relación a las cuestiones espaciales. En el s. XXI estas tensiones conviven con otra de carácter global, tales como los ciberataques, las migraciones masivas, la especulación masiva del capitalismo financiero, la extensión de las pandemias entre otras, siendo el cambio climático y degradación de los ecosistemas una de ellas (De Ayala, 2016).

La geopolítica, en tanto ciencia y arte de guiar a la política, busca “determinar las mutuas influencias, relaciones y acciones entre los factores geográficos y políticos que operan sobre un territorio, para aportar conocimientos o conclusiones de carácter político”. (Marini, 1985: 34).

A diferencia de la geografía política (que analiza cuestiones inherentes a cómo los estados se organizan, de qué manera una población se asienta en un territorio, y a su vez, lo produce y reproduce, de qué forma se constituyen y se piensan hacia el interior de sus espacios) la geopolítica analiza cómo los Estados se piensan y se organizan en función de actores externos, es decir, el foco está puesto en las relaciones interestatales. Ambas están estrechamente relacionadas, en tanto la forma de cómo los Estados se organizan hacia el interior tiene consecuencias hacia el exterior.

El análisis geográfico, y geopolítico en particular permite identificar las agendas de los actores, intereses, valores relacionados con los territorios, los cuales no son fijos sino específicos de un momento dado. Estas agendas pueden entrar en conflicto a medida que se persiguen acciones y decisiones espaciales.

La geopolítica ambiental, que emerge como resultado del análisis de nuevas tensiones globales de las últimas décadas, llama la atención sobre el

conocimiento y las agendas geopolíticas que involucran características ambientales al hacer afirmaciones sobre por qué ciertos lugares, prácticas o acciones son importantes. Aquí “medio ambiente” puede significar muchas cosas diferentes. Puede referirse al sistema climático planetario, a las selvas tropicales, el impacto de la construcción de grandes represas a las reservas de petróleo, a los microbios, a las cosechas agrícolas o cualquier otro tipo de procesos o fenómenos. Tanto el conocimiento geográfico como el ambiental entran en juego cuando las características ambientales se entrelazan con cuestiones geopolíticas: cambio climático y migración humana; conflicto armado relacionado con los recursos ambientales; manejo de especies amenazadas, escasez de agua e incendios forestales; degradación ambiental y distribución de alimentos; impactos ambientales de la generación y el consumo de energía entre otros (O’Lear, 2020).

Tradicionalmente existía una tendencia a pensar el medio ambiente como algo natural y separado de los humanos. Sin embargo, en la Era del Antropoceno no da lugar a pensar en ambos conceptos como separados. El uso del concepto de Antropoceno fue propuesto por el premio Nobel de la Química Paul Crutzen, y el biólogo Stoermer para dar cuenta de los impactos de las actividades humanas en los sistemas geológicos y ecológicos de la Tierra (Crutzen y Stoermer, 2000).

La temática ambiental que nos interesa resaltar para el estudio que nos ocupa es la relación entre geopolítica y los usos de la conservación, lo implica conceptualizar el entorno natural del mundo como una característica del arte de gobernar. Si habíamos partido del proceso de creación de AMP estaba vinculado a Instrumentos Internacionales como el CBD, ello tiene diversas implicancias para países desarrollados o en desarrollo, ya que el cumplimiento de las metas fijadas en ellos requiere instrumentos de financiación que también atan a los estados nacionales a alguna condicionalidad. En el caso del Atlántico Sur esta situación reviste especial complejidad por tratarse de la mayor área en disputa del mundo, y por la presencia de actores no estatales, como las ONG que tienen sus sedes centrales en el Hemisferio Norte, pero interactúan con estados con intereses divergentes en un mismo escenario.

La comprensión de la relación entre geopolítica y AMP en el Atlántico Sudoccidental requiere identificar las jurisdicciones marítimas: los espacios de jurisdicción nacional; las aguas en disputa; la Antártida como región sujeta a acuerdos internacionales (el Sistema del Tratado Antártico); el área usurpada ilegalmente por el Reino Unido y los espacios más allá de las jurisdicciones de los Estados.

Siguiendo la caracterización del Alte. Alessandrini (2019) se identifican cinco conjuntos geopolíticos en los espacios marítimos y oceánicos argentinos: **1) La Frontera Marítima Argentina**, cuya significación es geopolítica y necesariamente se condice con la jurídica, es definida como la franja de mar que obra como envolvente Escenario Geopolítico del Atlántico Sur de todas las aguas, suelo y subsuelo situados frente a las costas territoriales continentales e insulares de Argentina y las correspondientes al territorio antártico. Su criterio obedece a una idea genérica, con el objeto de referir a las implicancias de orden geopolítico y estratégico para la Nación; **2) Complejo Área Focal del Litoral Bonaerense**, en el cual predomina el factor económico. Cabe destacar que el 80% de la producción granelera del país sale por la vía Rosafé y que el puerto de Buenos Aires concentra el mayor porcentaje del tráfico de contenedores. El sector fluvial de la Mesopotamia, por el hecho de contar con grandes ríos navegables de la cuenca del río de la Plata puede ser integrado al concepto genérico de lo marítimo; **3) El tercer complejo lo constituye el Área Patagónica Austral**, definida a partir de las cuencas hídricas de la Provincia de Santa Cruz; la zona insular de Tierra del Fuego; el estrecho de Le Maire, que separa la Isla Grande de la Isla de los Estados y los pasajes interoceánicos: Estrecho de Magallanes, Canal de Beagle y Pasaje de Drake. La continuidad de su territorio continental se materializa en la plataforma marítima e islas del Atlántico Sur; **4) Las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y sus aguas circundantes**. La cuestión de Malvinas posee características particulares que condicionan las acciones políticas de los actores, con alcance regional y hemisférico; **5) La Antártida**. El Continente Blanco se encuentra regulado por el Tratado Antártico. Firmado inicialmente en 1959 entró en vigor el 23 de junio de 1961. Argentina tiene una permanencia ininterrumpida en la Antártida desde hace más de 100 años. Dicho tratado impide nuevos reclamos de soberanía, y Argentina es uno de los 7 países, de los 12 firmantes originales (Alessandrini, 2019).

El Atlántico Sudoccidental es el espacio geopolítico de proyección natural de la Argentina y reviste de especial relevancia por a) su importancia para el desarrollo económico dada la riqueza de los recursos estratégicos, entre los que se destacan los ictícolas, los hidrocarburos, los minerales y las energías hídras; b) el incremento del transporte marítimo. En ese sentido, cabe destacar que la zona de mayor proyección de todo el Atlántico Sur es la costa patagónica argentina, que se encuentra entre las menos pobladas del mundo (Koutoudjian, 2011); c) se añade la necesidad de asegurar el control y resguardo de los Pasajes Interoceánicos y los límites continentales marítimos (Beagle y Drake). El sur argentino posee la llave para constituir un polo logístico de apoyo al continente antártico y al tráfico marítimo que transita desde y hacia los pasos interoceánicos, lo cual requiere el desarrollo de Ushuaia como puerto-puerta a la Antártida (Alessandrini, 2019).

La Plataforma Continental Argentina (PCA), asentada en este espacio, es la más amplia del Hemisferio Sur y es una de las regiones más productivas del océano global. El Mar Argentino en virtud de sus servicios ambientales: como regulador climático, por la absorción de los desechos líquidos y sólidos, entre otros, y por su diversidad biológica, ya que es uno de los mares de mayor biomasa, sólo superados por los mares antárticos (Koutoudjian, 2011).

La extensión de la PCA (desde 2016) requiere incrementar las capacidades para ejercer la soberanía sobre la nueva área marítima. Sin embargo, el porcentaje del gasto en Defensa, en el nivel nacional, es escaso, notoriamente inferior a los valores internacionales y regionales, incluso, el proceso de deterioro de la situación material se ha incrementado como consecuencia del naufragio del submarino ARA San Juan el 15 de noviembre de 2017, lo cual comportó la pérdida de operatividad de la capacidad submarina (PNA, 2018: 75).

La Frontera Marítima Argentina

La Frontera Marítima Argentina se define como “la franja de mar que envuelve las aguas, suelo y subsuelo situados frente a las costas continentales

e insulares argentinas, incluyendo el sector antártico reclamado. No se limita a un aspecto jurídico de delimitación, sino que constituye un espacio estratégico de soberanía, defensa y proyección internacional” (Alessandrini, 2019: 147-148).

Esta frontera no es solo una cuestión de control territorial, sino un área de gestión de recursos naturales (recursos vivos, hidrocarburos, biodiversidad, ecosistemas marinos) cuya preservación y aprovechamiento condiciona el futuro energético, alimentario y climático del país. Los espacios marítimos de jurisdicción nacional, asimismo, albergan una enorme riqueza desde el punto de vista de sus recursos y la importancia de los ecosistemas. En la Argentina, el Gran Ecosistema Marino de la Plataforma Patagónica se extiende a lo largo de la plataforma continental Sud Oeste Atlántica desde el Río de la Plata a Tierra del Fuego, cubriendo aproximadamente 1.2 millones de km². Es una de las plataformas continentales más anchas del mundo y una de las regiones marinas más productivas y complejas en el Hemisferio Sur. Ramírez et al. (2017) describen a la ZEE de la República Argentina como una de las áreas más sensibles del globo, un “hot spot”, es decir unas de las áreas con mayor biodiversidad marina; y concluyen que los hot spots son al mismo tiempo las zonas más amenazadas por impactos tanto del calentamiento global, como por la presión de la pesca antrópica.

El control británico de estas islas Malvinas, Georgias, Sándwich del Sur y los espacios marítimos asociados implica una apropiación estratégica de espacios clave en términos de biodiversidad marina, acceso a hidrocarburos offshore y rutas marítimas sensibles, todo fuera de un marco de cooperación regional. Esta presencia colonial y extracontinental, sostenida mediante proyección militar y explotación unilateral de recursos naturales, constituye no solo una amenaza regional, sino también a la protección ambiental en el Atlántico Sur.

Este hecho tiene una enorme implicancia ambiental ya que impide u obstaculiza gravemente la cooperación para la protección ecológica en un área de alta sensibilidad. En este sentido, Argentina no ha firmado el Acuerdo de 1995 sobre las Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorios. Cabe destacar que el principio de coope-

ración¹ es fundamental en la aplicación del derecho ambiental ya que los problemas ambientales son intrínsecamente transfronterizos y globales, requiriendo esfuerzos conjuntos para su abordaje, como el cambio climático y la pérdida de biodiversidad. Asimismo, se intensifican tensiones y riesgos de sobreexplotación o daños irreversibles a ecosistemas.

Conflicto de la milla 201

Con posterioridad de la guerra de 1982 Argentina siguió una política diplomática errática en la que fue cediendo territorio marítimo a Reino Unido, sin que ello se traduzca en la protección del ambiente marino. Antes de la guerra los buques argentinos tenían libertad para pescar hasta las 15 millas de las costas de Malvinas. En 1986, bajo el pretexto de los Acuerdos de Pesca firmados por el Canciller Caputo con la URSS y Bulgaria, el gobierno británico estableció de forma unilateral, la Zona Interina de Administración y Conservación de Pesca de las Islas Malvinas (FICZ por sus siglas en inglés) de 150 millas alrededor de la Malvinas. Esta medida fue denunciada por el gobierno argentino por desconocer la Resolución 31/49 de la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU), aprobada en 1976 por modificar la posición de una de las partes en perjuicio de la otra (Punto 4). En 1990 Reino Unido estableció la Zona Exterior de Conservación Pesquera, extendiendo el radio anterior hasta las 200 millas marinas en el área oriental de las islas. Finalmente, en 1994, Reino Unido amplió unilateralmente su jurisdicción marítima al noroeste de las Malvinas, para incorporar una zona que constituía una suerte de brecha (gap) de 1900 km² (Terribile, 2018).

Las relaciones bilaterales se reanudaron con los **Protocolos de Madrid I (1989) y Madrid II (1990)**. En el primero, se adoptó la llamada “fórmula del paraguas”, similar al artículo IV del Tratado Antártico de 1959, que reconocía la existencia de la disputa de soberanía, aunque en condiciones asimé-

1- El principio de cooperación se encuentra presente en la Declaración de Estocolmo de 1972, que es un hito fundante del derecho ambiental internacional, en estos términos: “Todos los países, grandes o pequeños, deben ocuparse con espíritu de cooperación y en pie de igualdad de las cuestiones internacionales relativas a la protección y mejoramiento del medio. Es indispensable cooperar, mediante acuerdos multilaterales o bilaterales o por otros medios apropiados para controlar, evitar, reducir y eliminar eficazmente los efectos perjudiciales que las actividades que se realicen en cualquier esfera puedan tener para el medio, teniendo en cuenta debidamente la soberanía y los intereses de todos los Estados.” También está presente en el Principio 5 de la declaración de Río '92 en términos similares: “todos los Estados y personas deben cooperar para erradicar la pobreza, ya que es un requisito indispensable del desarrollo sostenible, lo que ayudará a reducir las disparidades en los niveles de vida y a responder mejor a las necesidades de los pueblos”, y abordar los problemas de la degradación ambiental (principio 12).

gal de las islas del Atlántico Sudoccidental por Reino Unido tiene un gran impacto los ecosistemas de la zona. La actividad de cientos de buques de “terceras banderas” (con licencias británicas o sin permiso argentino) se realiza sin mecanismos de trazabilidad ni medidas de conservación adecuadas. Esto implica una explotación sin criterios de sostenibilidad, que agrava el deterioro del recurso (Terribile). Según cifras oficiales correspondientes al período del 07/11/2023 al 31/07/2024, en el área adyacente a la ZEE Argentina, se identificaron 341 buques poteros; 100 buques arrastres y 28 palangreros. En conjunto, considerando también Islas Malvinas, Georgias y la Antártida, el total anual de buques identificados fue de 485 (PNA, 2014).

Cabe tener en cuenta que la pesca comercial es la actividad extractiva más importante del Área 41-Atlántico Sudoccidental², que ocupa cerca del 2% de la captura mundial. De acuerdo a un reciente informe de la FAO sobre la situación mundial de los recursos pesqueros marinos mundiales el 42% de los recursos pesqueros del Atlántico Sudoccidental están en niveles biológicamente insostenibles. De acuerdo a este informe, merecen especial mención el descenso de la merluza argentina (*Merluccius hubbsi*) desde los últimos años noventa y los cambios en la abundancia y las capturas resultantes de pota argentina (*Illex argentinus*) en el Atlántico sudoccidental (Sharma et al., 2025).

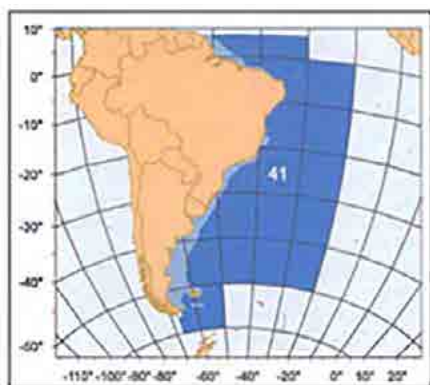
Sin embargo, aunque la pesca, particularmente del calamar *illex argentinus*, aparece como el foco inmediato, el trasfondo real es geopolítico y marítimo. Éste se vincula con la disputa de soberanía sobre Malvinas, la proyección hacia la Antártida y el control de un espacio estratégico en el Atlántico Sudoccidental, incluyendo los pasos bioceánicos. Asociado a estos atributos Reino Unido tiene en las Malvinas la principal base de la OTAN en el Atlántico Sur. Por todo esto, como ha sostenido el Cap. Terribile (2018) el conflicto en la milla 201 no puede reducirse únicamente a la sobreexplotación pesquera: en realidad expresa una disputa geopolítica más amplia, donde la cuestión de los recursos marinos funciona como es-

2- Esta área abarca una superficie total de 17,65 millones de km² frente a la costa oriental de América del Sur, entre las latitudes 05°00'N frente al Brasil septentrional y 60°00'S frente a la Argentina meridional, e incluye una plataforma continental cuya superficie suma un total de 1,96 millones de km² (FAO, s/f).

cenario inmediato de un trasfondo mayor vinculado a la soberanía, la proyección estratégica y el control del Atlántico Sudoccidental.

Asimismo, la ocupación colonial británica es un factor que obstaculiza avanzar en la creación de un programa regional para la protección del mar en el Atlántico Sudoccidental. Se trata de una región que carece de un programa específico del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) ni de una Organización Regional de la Pesca.

Atlántico sudoccidental (Área 41)



Fuente: FAO, s/f

Principales áreas de las FAO para estadísticas la pesca



Fuente: FAO, 2025

Las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y sus aguas circundantes

Si la frontera marítima es el marco general de la geopolítica del Mar Argentino, pues define la proyección estratégica de la Argentina en el Atlántico Sur y la Antártida, las islas asentadas en esa región y sus aguas son el punto crítico dentro de esa frontera: allí se materializa la disputa con el Reino Unido que impide un ejercicio pleno de soberanía argentina, por lo cual es el centro de la problemática marítima argentina. La frontera marítima es el “todo”, y las islas y sus aguas, la “parte” más conflictiva de ese todo, porque concentran los mayores obstáculos políticos, jurídicos y ambientales para la soberanía argentina (Alessandrini, 2019).

En esta sección continuaremos desarrollando cómo la cuestión de la protección ambiental es instrumentalizada geopolíticamente. Para ellos nos centraremos en la figura de las áreas marinas protegidas (AMP) porque representan un caso testigo de cómo una herramienta concebida originalmente para la preservación de la biodiversidad puede ser utilizada con fines de legitimación territorial, consolidación de presencia estatal y proyección de soberanía en espacios marítimos en disputa.

Las AMP han sido concebidas como herramientas para la conservación de la biodiversidad, preservación del ambiente marino y de los servicios de los ecosistemas marinos. No obstante, no deben entenderse únicamente como instrumentos de conservación, sino como fenómenos multidimensionales donde se entrecruzan aspectos ambientales, internacionales, socioeconómicos y estratégicos. En particular, su creación en espacios oceánicos alejados y de frontera puede reforzar la presencia estatal, consolidar la jurisdicción y otorgar ventajas en contextos de competencia internacional (Elizondo, 2023).

Históricamente el proceso de creación de áreas protegidas se ha dado desde fines del siglo XIX se ha dado casi exclusivamente en ámbitos continentales. Progresivamente, a partir de la preocupación de la comunidad internacional por la creciente degradación de la biodiversidad de los océanos, este tema ha pasado a integrar la agenda de Naciones Unidas con fuerza recién a principios del s. XXI.

En ese marco, se dieron una serie de negociaciones entre la CONVEMAR y el Convenio para la Biodiversidad (CBD) sobre la protección del medio marino, que fueron impulsadas por la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo, en 2002, donde los líderes mundiales acordaron establecer una red mundial de AMP completa y representativa para 2012 con el objetivo de mejorar la biodiversidad de los océanos (Plan de Implementación de Johannesburgo 2002) (ONU, 2002).

En 2008, la COP 9 del CBD acordó un sistema y la aplicación de criterios científicos para la selección de áreas de importancia ecológica y biológica en la alta mar (Decisión IX / 20 del CDB). Con la finalidad de apoyar esta meta, el CBD, en la COP 10, celebrada en Aichi, Japón en 2010, acordó el Plan Estratégico para la Biodiversidad, que consta de veinte nuevos objetivos de diversidad denominados “Metas Aichi para la Biodiversidad”, entre las cuales se incluye proteger, por medio de AP: “al menos el 17 por ciento de las zonas terrestres y de aguas continentales y el 10 por ciento de las zonas marinas y costeras, especialmente aquellas de particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas”.

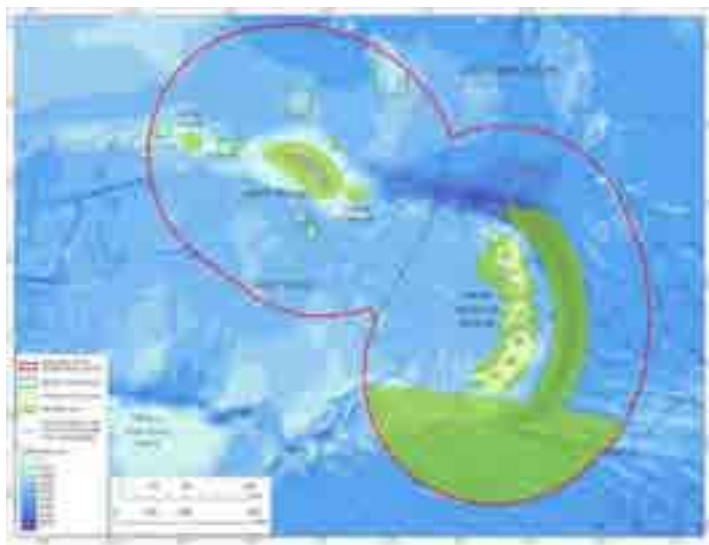
Actualmente, cubren cerca del 8% de los océanos del mundo y se espera que se amplíe en los próximos años. Un factor gravitante en la rápida expansión de superficie protegida de los mares a través de AMP es la creación de Áreas Marinas Protegidas de Gran Tamaño (LSCMPA por sus siglas en inglés) sobre territorios de ultramar. Con el establecimiento de este tipo de AMP por grandes potencias, como resulta evidente en los casos de Estados Unidos, Francia y el Reino Unido, el objetivo de la conservación de la biodiversidad y de los servicios de ecosistemas marinos coexiste con diversas motivaciones geopolíticas y/o estratégicas: el establecimiento de AMP sobre territorios en los que su soberanía se encuentran en disputa, como la isla de Diego García o las islas Georgias del Sur y Sándwich del Sur; el posicionamiento político frente a las consecuencias del cambio climático; el valor geopolítico frente al incremento de tensiones interestatales; la apropiación de recursos naturales estratégicos, minerales, nódulos polimetálicos, etc.; y la restricción del acceso de otros Estados a los recursos vivos del área protegida. Esta multiplicidad de motivaciones para la creación de AMP se da en un proceso de “militarización de la conservación marina” (De santo, 2020), que debe

ser analizado en relación con el hecho que en el siglo XXI el ejercicio de la protección y conservación ambiental sobre los espacios marinos es una forma de ejercer soberanía.

La creación de áreas marinas protegidas y la implementación unilateral de regímenes de manejo de recursos naturales en las aguas circundantes se presentan, hacia la comunidad internacional, bajo el signo de la protección ambiental, pero en la práctica constituyen mecanismos de legitimación política de su presencia colonial. Este proceso, lejos de fomentar la cooperación en un espacio de alta sensibilidad ecológica, profundiza la asimetría entre ambos Estados y obstaculiza el ejercicio de los derechos soberanos argentinos sobre sus recursos, al tiempo que transforma la cuestión ambiental en un campo más de disputa geopolítica.

En el Atlántico Sur, la creación de AMP por parte del Reino Unido en torno a las Islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur constituye un ejemplo paradigmático de esta dinámica, donde el discurso ambiental se entrelaza con intereses estratégicos. El 23 de febrero de 2012, por decisión unilateral del gobierno británico de las islas Georgias del Sur y Sándwich del Sur se creó el AMP de las Islas Georgias y Sándwich del Sur (SGSSI-PA) o The South Gergia and Sandwich Islands Marine Protected Areas, con una extensión de 1.240.000 Km², con la finalidad de proteger la fauna, la flora y el ambiente marino. Sin embargo, se protege lo que ya está protegido por la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marino Antártico (CCRVMA) por formar parte del área de la Convergencia Antártica. Por lo tanto, se puede decir que su principal motivación legitimar su presencia sobre estas islas y sus áreas marinas circundantes (Tarapow, 2022: 59).

Área Marítima Protegida Islas Georgia del Sur y Sándwich del Sur (SGSSI)



Fuente: Government of South Georgia & the South Sandwich Islands

Naturalmente, su creación valió la protesta del gobierno argentino, por un lado, porque la declaración abarcaba territorios en disputa de soberanía entre los gobiernos de la República Argentina y del Reino Unido (controversia explicitada en una serie de resoluciones dimanadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas); por otro, en cuanto a la aplicación de la CCRVMA, estas islas se encuentran bajo la jurisdicción de esta convención (Tarapow, 2022: 60).

La creación de la SGSSI-PA debe ser analizada como parte de un proceso más amplio por parte del Reino Unido de conservación marina en sus territorios de ultramar, como parte de un proceso de militarización de la conservación marina o bien de creación de paisajes ecológicos militarizados (Ferro, 2022). El Reino Unido tiene catorce territorios de ultramar que incluyen antiguas colonias que mantiene por imperio de la fuerza. En 2017, el Reino Unido lanzó un programa denominado “Blue Belt” para proteger millones de kilómetros cuadrados de territorio marino en sus territorios

de ultramar, especialmente, en siete islas y archipiélagos: los Territorios Británicos del Océano Índico (BIOT, por sus siglas en inglés), las islas Pitcairn (en la Polinesia); las islas Georgias del Sur y Sándwich del Sur, las islas Santa Elena y Tristão da Cunha e isla Ascensión, en el Atlántico. En esta última, que fue un importante punto de apoyo logístico en la Guerra de Malvinas, contiene una base aérea activa en el Reino Unido y una instalación conjunta de inteligencia de señales entre esta nación y Estados Unidos (De Santo, 2020). En su mayoría, son pequeñas en tamaño y compuestas principalmente por archipiélagos y áreas insulares, que son partes del antiguo Imperio Británico que no han adquirido la independencia o que, contrariamente a los reinos de la Commonwealth, han permanecido como dependencias británicas. A pesar de que cada uno tiene su propio liderazgo local, comparten el soberano británico como jefe de Estado: la reina Isabel II (Díaz, 2020).

En la isla Diego García, el Reino Unido creó, en 2010, un AMP que abarca unos 640.000 km², con prohibición de actividades extractivas, la cual presenta una Superposición de la ZEE de la Republica de Mauricio con la Zona de Protección y Preservación del Medio Ambiente del Territorio Británico de Ultramar del Archipiélago de Chagos. En 2017, en tanto, Mauricio consiguió el aval de la Asamblea General de la ONU para llevar la causa por la soberanía de Chagos a la Corte Internacional de Justicia de La Haya, quien en febrero de 2019, el tribunal arbitral sostuvo acerca de la cuarta petita (petición) por parte de Mauricio, que fue la única en que el tribunal se declaró parcialmente competente y dictaminó que la zona marina protegida (ZMP; entiéndase AMP) era incompatible con las obligaciones sustantivas y procesales del Reino Unido con arreglo a la Convención y al Acuerdo de las Naciones Unidas sobre las poblaciones de peces. El laudo sienta un precedente en cuanto a la relación entre las AMP y la CONVEMAR, teniendo en cuenta que estas no fueron consideradas en forma explícita en dicho tratado. En este sentido, el tribunal arbitral se refirió a la compatibilidad de la AMP con los artículos 2(3), 56(2), 194 y 300 de la CONVEMAR (Tarapow, 2022).

A su vez, el Tribunal Arbitral concluyó que “el proceso de descolonización de Mauricio no se completó legalmente cuando ese país accedió a la independencia” y consideró que los británicos deberían poner fin al control

sobre Chagos. En mayo de 2019, por 116 votos a favor (Argentina incluida), 56 abstenciones y 6 votos en contra, la Asamblea General de la ONU solicitó a Reino Unido que “retire su administración colonial” y reconozca debidamente a Chagos como “parte integral” de Mauricio (Díaz, 2020).

En línea con estos fallos, en mayo de 2025 se firmó un acuerdo entre el Reino Unido y Mauricio en virtud del cual Mauricio recupera la soberanía sobre el archipiélago, mientras que el Reino Unido retiene el control operativo de la isla Diego García, con una cesión arrendada por 99 años, incluyendo disposiciones para la conservación ambiental y un fondo destinado a los desplazados chagosianos (Financial Times, 2025).

La creación de AMP en territorios coloniales por parte del Reino Unido se presenta como ejemplo de usos de la conservación marina con fines geopolíticos, para legitimar su presencia y proyectar sus intereses marítimos. A su vez, tanto la SGSSI-PA como la AMP creada en el archipiélago de Chagos, forman parte del mencionado Programa Blue Belt, el cual es sinérgico con varias ONG ambientalistas que proponen a la comunidad internacional que se proteja el 30% de los océanos del mundo para el año 2030.

Empero, la proyección británica sobre el Atlántico Sur no debe analizarse únicamente en clave militar y económica, sino también en su dimensión simbólica. En este sentido señala Correa (2020), que la filatelia y otros recursos culturales han sido utilizados por el Reino Unido como instrumentos de legitimación de su presencia en territorios de ultramar, transmitiendo un imaginario marítimo-imperial que refuerza la identidad británica como “Estado-civilización nacido del mar” (Correa, 2022).

Por su parte, Argentina creó el AMP Namuncurá-Banco Burdwood, mediante la Ley 26875 en un área al Sur de las Islas Malvinas, que reviste de importancia estratégica. Esta medida fue objetada por el Reino Unido y las ilegales autoridades inglesas de Malvinas debido a la superposición con la Zona Interina de Administración y Conservación de Pesca de las Islas Malvinas (FICZ por sus siglas en inglés) y la Zona Exterior de Conservación de Pesca (FOCZ por sus siglas en inglés) que, como hemos visto, el Reino Unido estableció en forma unilateral en 1986 y 1990, en una política de hechos consumados. Las tensiones y posibles conflictos en torno a las medi-

das adoptadas en esta área existirán hasta que se llegue a un acuerdo sobre la soberanía de nuestras islas y sus aguas circundantes (Tarapow, 2022).

En 2018 se sancionó la Ley 27490 que creó nuevas áreas protegidas: Yaganes y Banco Burdwood II. La primera se ubica al sur de Tierra del Fuego, en la confluencia de los océanos Atlántico y Pacífico, abarcando los pasajes bioceánicos del Drake y del Cabo de Hornos. Su localización estratégica le otorga un valor singular, tanto por su proximidad a la Antártida como por constituir un corredor de tránsito marítimo de relevancia global.

En el caso argentino, las AMP del Banco Burdwood y Yaganes ilustran cómo estas figuras se ubican en enclaves geopolíticos de alta sensibilidad, en torno a la proyección antártica, los pasos bioceánicos y las áreas ocupadas por el Reino Unido, lo que las convierte en piezas clave tanto para la conservación como para el sostenimiento de los intereses nacionales en el Atlántico Sur (Elizondo, 2023).



Fuente: Servicio de Hidrografía Naval. Gráfico de Áreas Marinas Protegidas <http://www.hidro.gov.ar/>

Aspectos geopolíticos de la conservación marina en la Patagonia Austral

El área patagónica austral constituye un espacio de alta sensibilidad estratégica, dado que articula territorios continentales e insulares de Argentina y Chile con los pasajes bioceánicos que vinculan el Atlántico y el Pacífico,

al tiempo que proyecta su influencia hacia la Antártida. En esta sección, en continuidad con la sección precedente, desarrollaremos el proceso de cooperación ambiental entre Argentina y Chile, buscando resaltar la convergencia de objetivos de conservación como la búsqueda de afirmar presencia soberana en espacios de valor geopolítico.

Este desarrollo permitirá reconocer algunas dimensiones cruciales para comprender la dinámica interdependiente entre Argentina y Chile, sobre todo en materia de áreas protegidas, con especial énfasis en procesos de “diplomacia ambiental”, que emergen como nuevos mecanismos de cooperación y proyección estratégica. A diferencia de lo ocurrido con el Reino Unido, a causa de la mencionada disputa y de sus consecuencias negativas para la protección ambiental, en los ecosistemas marinos compartidos con Chile predomina la cooperación, a través de un proceso de fortalecimiento de los vínculos binacionales.

El proceso de cooperación en materia ambiental entre Argentina y Chile tiene como una piedra basal el Tratado de Paz y Amistad de 1984. Se caracteriza por una serie de acuerdos, iniciativas y mecanismos de diálogo que buscan abordar los desafíos ambientales comunes y promover la conservación y el desarrollo sostenible en la región. Ambos países, no sólo comparten una extensa frontera, sino también una gran diversidad de ecosistemas que hacen necesario colaborar en la gestión de recursos naturales transfronterizos y enfrentar problemáticas ambientales compartidas (Ferro, 2025).

El proceso de cooperación ambiental tuvo un hito a partir de la firma del Tratado sobre Medio Ambiente entre Argentina y Chile, en 1991. Este instrumento ha sido aprobado por Argentina por la Ley 24105 de 1992 y el Decreto 67 del mismo año por parte de Chile. A su vez tiene dos protocolos específicos adicionales: uno sobre los recursos hídricos compartidos entre Chile y Argentina y otro sobre protección del medio ambiente antártico. Éste busca establecer un marco de cooperación bilateral en materia ambiental, promoviendo la protección del medio ambiente y la utilización sostenible de los recursos naturales.

El proceso de cooperación ambiental es una dimensión de un proceso de integración más amplio. En este sentido el Tratado de Maipú representa un hito. Ratificado por los Congresos de ambos países en noviembre de 2009 (en vigencia el 22 de enero de 2010) tiene como objetivo promover la integración económica, social y cultural entre Argentina y Chile.

El Tratado de Maipú institucionalizó la Reunión binacional de Ministros de Chile y Argentina como mecanismo bilateral cooperación. En este marco se firmó el Memorándum de Entendimiento para la Cooperación en Materia de Biodiversidad Marina y el Cambio Climático, 2018.

Cabe destacar también la creación del Comité Especializado Argentina-Chile en Parques Nacionales Conjuntos, 2017, creado en la XV Reunión de la Subcomisión de Medio Ambiente Chile – Argentina; el Convenio sobre Parques Nacionales conjuntos (2019) por el ambas repúblicas acordaron entre la Administración de Parques Nacionales de Argentina (APN) y la CONAF de Chile, conformar el primer Plan de Gestión coordinado en esta materia entre los Parques Nacionales Lanín y Nahuel Huapi, por el lado argentino, y Vicente Pérez Rosales y Puyehue, por el chileno, con el fin; la Comisión Bilateral de Cooperación Científica Marina Austral (2018), que tiene por objetivo funcionar como un foro político que fortalezca y facilite la cooperación bilateral permanente en los espacios subantárticos de la Argentina y Chile.

El proceso de cooperación binacional argentino-chileno en materia ambiental en materia ambiental, luego del Tratado de Maipú de 2009, y ha creado condiciones propicias para la creación de áreas protegidas binacionales. El impulso de ambos países en la creación de AMP oceánicas, asimismo, ha creado instituciones que permiten la creación de parques oceánicos binacionales. A partir del establecimiento de la creación de AMP Yaganes, en Argentina, mediante la Ley 27490 sancionada el 12 de diciembre de 2018, y la creación del Parque Marino Islas Diego Ramírez Paso Drake en Chile, por el Decreto 9/2018 del Ministerio de Medio Ambiente de Chile, se crearon más oportunidades de investigación y cooperación bilateral son posibles. En este contexto, Argentina y Chile anunciaron la voluntad de establecer un área de interés científico común: Parque Marino Isla Diego Ramírez – Paso Drake y la AMP Yaganes (FCMP, 2028; Canci-

llería Argentina, 2018). A pesar de los importantes progresos en materia de cooperación en la investigación científica entre Argentina y Chile, aún no se ha creado una AMP de carácter binacional (Ferro, 2025).

A pesar de estos procesos de cooperación, desde mediados de 2021 hay un conflicto diplomático entre Chile y Argentina por superposición de la demarcación del límite exterior de la plataforma continental, a partir de la firma de un decreto del presidente de Chile, que establece una extensión de su plataforma continental de ese país que se superpone con el de Argentina. El decreto 95, del 23 de agosto de 2021 fija la plataforma continental chilena a 200 millas náuticas desde punta Puga a islas Diego Ramírez, que se extiende por el sur hacia el este del meridiano Cabo de Hornos. Esta medida ha sido objeto de reclamo de las autoridades argentinas debido a: a) que al proyectar la plataforma continental de Chile al este del meridiano 67° 16' 0", se superpone con los límites marítimos de Argentina fueron aprobados por unanimidad por el Congreso en función de una definición formulada por las Naciones Unidas; b) Que esa presentación se ajusta en todo al Tratado de Paz y Amistad de 1984, ya que fue aprobada sin cuestionamientos por dicha Comisión con los efectos de establecer un límite marítimo definitivo y obligatorio de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR). Ni la presentación ni la decisión de la Comisión fueron objetadas por Chile.

Este conflicto refleja una situación paradójica en la Patagonia Austral: es un espacio donde la cooperación ambiental ha avanzado notablemente, pero donde persisten disputas de soberanía marítima que reafirman los intereses estratégicos de cada Estado. Ello se debe porque los procesos de integración pueden desarrollarse en paralelo a tensiones territoriales, sin que una dimensión anule a la otra.

De hecho, la instauración de parques marinos retoma, en el ámbito oceánico, el papel que desempeñaron las primeras áreas naturales protegidas creadas por Argentina y Chile a comienzos del siglo XX: el fortalecimiento de la presencia estatal en espacios limítrofes y de alta sensibilidad estratégica (Koutoudjian, Caruso y Reyes, 2022).

Antártida

En este territorio, donde rige el Sistema del Tratado Antártico, las reclamaciones de soberanía se encuentran cauteladas por el artículo 4 del tratado homónimo, aunque la presencia efectiva de los Estados y las iniciativas de conservación se transforman en mecanismos de reafirmación territorial y proyección estratégica.

En el Sector Antártico Argentino es definido por el paralelo 60° Sur y el Polo Sur, y los meridianos 25° y 74° de longitud Oeste. Este sector incluye casi por completo a la Península Antártica, que se encuentran ecosistemas de gran importancia que han sido objeto de una gran cantidad de estudios en la última década. Por ese motivo se creó en las islas Orcadas la primera AMP del mundo situada en los espacios más allá de las jurisdicciones de los Estados, de forma multilateral bajo el Convenio para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA), en 2009. En 2018, Argentina y Chile presentaron una propuesta a este organismo de creación de una AMP en el Arco de Scotia, la cual está siendo objeto de tratamiento. Esta propuesta representa una alternativa latinoamericana a las propuestas lideradas por el Reino Unido y la UE, fortaleciendo su posición negociadora en la CCRVMA y proyectando una imagen de liderazgo ambiental regional

Cabe tener en cuenta, de acuerdo con varios estudios, que el mar será objeto de una mayor presión antrópica debido a que es la principal fuente de proteínas del mundo, y una de sus causas el incremento de la población mundial que, según estimaciones de Naciones Unidas, se incrementará en un 29%, con incremento de la presión sobre las pesquerías en el Mar Argentino y en el Océano Austral (Terribile, 2018).

A pesar de que la protección ambiental no era una materia regulada de forma substancial en el Tratado Antártico, firmado en 1959, desde las primeras Reuniones Consultivas se dio, paulatinaente, una ampliación de la regulación e instrumentos de protección y conservación del ambiente y los ecosistemas antárticos, que dieron forma al Sistema del Tratado Antártico (STA). De acuerdo a esta evolución la protección ambiental pasa a ser uno de los pilares del TA (Ferro, 2022).

Como parte de este interés por el ambiente antártico, en el STA han sido declaradas, dentro del ámbito de la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA) dos AMP: una en Orcadas (2009) y otra en el mar de Ross (2016). La Argentina, por ser Estado Parte y con un sector antártico definido, tiene un doble compromiso. Además, el hecho de que en la isla Laurie del archipiélago de las Orcadas se encuentre la Base Naval Orcadas, le cupo un lugar de privilegio y responsabilidad sobre lo que pueda acontecer en el AMP Orcadas (Tarapow, 2022).

Este sector, a su vez, es el único del continente Austral que presenta una superposición de reclamos: parcialmente con los de Chile (al oeste) y totalmente con el Reino Unido (al este).

La cooperación argentino-chilena en la Antártida, que se remonta a mediados del siglo XX, se ha profundizado en las últimas décadas a través de iniciativas conjuntas en materia de conservación y seguridad marítima. Desde 2012, ambos países trabajan en el desarrollo de una propuesta de Área Marina Protegida en el oeste de la Península Antártica y el sur del Arco de Scotia, presentada formalmente en 2018 ante la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA).

A ello se suma la experiencia de la ‘Patrulla Antártica Naval Combinada’, mediante la cual las Armadas de Argentina y Chile coordinan tareas de búsqueda y rescate, asistencia y salvaguarda de la vida humana en las aguas australes, consolidando así una práctica de cooperación con el objetivo de cumplir funciones de búsqueda y rescate, dar asistencia y salvaguardar la vida en las aguas antárticas.

También debemos mencionar el Tratado entre la Republica Argentina y la República de Chile sobre Medio Ambiente, suscripto en Buenos Aires el 2 de agosto de 1991, que incluye el Protocolo Especifico Adicional sobre Protección del Medio Ambiente Antártico entre la República de Chile y la República Argentina. A través de este tratado ambas repúblicas se comprometen a coordinar y cooperar para aplicar el Protocolo de Madrid en la región de reclamos superpuestos, armonizando sus políticas ambientales, realizando evaluaciones de impacto conjuntas y respondiendo unidos a emergencias en la Península Antártica.

Respecto de la política del Reino Unido en el ámbito antártico se inscribe en una estrategia más amplia de utilización de la conservación marina para reforzar su presencia en territorios de ultramar y proyectar intereses estratégicos, como lo evidencia la creación a la AMP de las Islas Georgias y Sándwich del Sur, que forma parte del Programa Blue Belt, que incluye también al Territorio Antártico Británico (British Antarctic Territory).

Estas iniciativas, presentadas bajo el discurso de la sostenibilidad y apoyadas por ONGs trasnacionales, tienden a legitimar una ocupación colonial en espacios disputados.

Complejo Área Focal del Litoral Bonaerense

El complejo geopolítico denominado como Área Focal del Litoral Bonaerense predomina el factor económico vinculado al comercio exterior. Esta región concentra una red portuaria estratégica —Buenos Aires, Ensenada (La Plata), Quequén, Mar del Plata, Bahía Blanca (Ing. White) y Puerto Rosales— que articula con la Hidrovía Paraná-Paraguay (HPP), especialmente en el tramo Rosario–Santa Fe. Esta área canaliza aproximadamente el 90% del comercio internacional argentino, proyectándose como un nodo clave para el desarrollo estratégico (Alessandrini, 2019).

Este complejo presenta características propias que lo diferencian de otros conjuntos geopolíticos del Mar Argentino, ya que combina dinámicas marítimas, continentales y fluviales en un mismo espacio estratégico. El litoral bonaerense no puede analizarse de manera aislada de la dinámica interdependiente de la Cuenca del Plata, donde confluyen intereses de Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y Bolivia.

Históricamente la cuenca del Plata ha sido un espacio de tensiones geopolíticas entre Argentina y Brasil, especialmente por los distintos intereses y visiones estratégicas en torno al uso de sus recursos hídricos. Las principales tensiones entre ambos países se originaron en torno a la planificación y construcción de grandes obras hidroeléctricas y su influencia geopolítica. Un caso significativo fue el conflicto por el proyecto argentino de construir la represa de Corpus Christi (sobre el río Paraná), que potencialmente

afectaba los niveles de agua y el funcionamiento de la represa de Itaipú (bi nacional brasileña y paraguaya). Argentina temía que Itaipú le restara capacidad hidroeléctrica aguas abajo y Brasil desconfiaba de los proyectos argentinos por sus posibles impactos sobre su infraestructura ya instalada.

En gran medida, estas tensiones fueron canalizadas y superadas con la firma del Tratado de la Cuenca Del Plata, firmado en Brasilia, en 1969, entre Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, que estableció principios para la utilización compartida y razonable del recurso. Este tratado dio lugar a posteriores instrumentos internacionales y a un sistema de organismos con competencia en esta área: se consolidó el Comité Intergubernamental Coordinador de la cuenca del Plata (CIC), como el órgano promotor de sus objetivos; El Convenio Constitutivo del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA, 1974); Comité de la Hidrovía Paraná-Paraguay (CIH), creado por la Resolución 239 con el fin de promover y supervisar el desarrollo comercial de este curso de aguas transfronterizo; El sobre el Sistema del Acuífero Guaraní; la Reunión de Cancilleres; las Comisiones Hídricas bi y trinacionales. En este marco se firmó el Acuerdo Constitutivo Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo: entre Argentina, Bolivia y Paraguay (La Paz, 1995) y el Acuerdo para el Aprovechamiento Múltiple de los Recursos de la Alta Cuenca del Río Bermejo y del Río Grande de Tarija, suscripto entre Argentina y Bolivia en 1996. En este último acuerdo, las Partes constituyeron la Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Bermejo y el Río Grande de Tarija (COBINAVE).

La HPP es un corredor natural fluvial de más de 3400 km, representa la infraestructura hídrica de mayor importancia en términos geopolíticos para la Argentina y una de las más relevantes para la región. Asimismo, integra una ambiciosa estrategia de escala continental: la Iniciativa para la Infraestructura para la Integración Regional Sudamericana (IIRSA), que surgió a partir de los procesos de integración impulsados desde fines del s. XX, como el MERCOSUR, la Comunidad Andina, el Mercado Común Centroamericano.

Con ese fin, se definieron nueve Ejes de Integración y Desarrollo (EIDs), concebidos como áreas geográficas estratégicas orientadas a fomentar la

conectividad y el desarrollo regional mediante redes de transporte, energía y telecomunicaciones (Irigoin Barrenne, 2007)

La IIRSA se basa en tres pilares fundamentales: cooperación política, integración comercial y complementación productiva e integración física. En este último ámbito, la iniciativa se estructura en torno a los lineamientos del Plan de Acción aprobado en la Primera Cumbre Sudamericana (2000), que identificó ejes económicos dinámicos cuya conectividad debía fortalecerse para hacer viable un espacio sudamericano integrado. En la práctica esto ha significado el establecimiento de ejes de integración y desarrollo, que buscan conectar a los doce países sudamericanos a través del desarrollo de infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones (Irigoin Barrenne, 2007).

La inclusión de la HPP dentro del esquema de IIRSA proyecta a esta vía navegable como una pieza clave tanto para la integración sudamericana como para la vinculación efectiva con el Atlántico Sur. Aquí se hace necesario indagar, no sólo en la visión geopolítica de Storni, centrada en la condición marítima y bioceánica de la Argentina y en la necesidad de orientar su comercio y defensa hacia el Atlántico, sino en la de Guglielmelli centrada en enfocada en la dimensión continental y fluvial. Este último sostiene que el Cono Sur constituye la verdadera entidad geopolítica de integración y que el sistema fluvial de la Cuenca del Plata debe ser el punto de partida para construir una estrategia regional sustentada en recursos naturales compartidos. A diferencia de Storni, que concebía a la Argentina como una “isla” proyectada hacia el mar, Guglielmelli la ha entendido como un país inseparable de su entorno continental por razones de geografía, historia, economía y destino (Alurralde, 2022). Por razones de espacio, las implicancias geopolíticas y geoeconómicas de la HPP serán objeto de una próxima contribución.

Conclusiones

El análisis de los distintos conjuntos geopolíticos del Mar Argentino, desde la perspectiva de la geopolítica ambiental, demuestra que la conservación marina, lejos de ser un ámbito neutral, constituye un terreno donde

se entrelazan soberanía, recursos estratégicos y proyección internacional. La política ambiental para alcanzar los objetivos del desarrollo sustentable coexiste con motivaciones geopolíticas: las AMP funcionan simultáneamente como herramientas de preservación ecológica, como instrumentos de legitimación internacional y como dispositivos de presencia estatal en espacios sensibles (Elizondo, 2023).

Las tres AMP oceánicas creadas por la Argentina: Namuncurá–Banco Burdwood (2013), Namuncurá Banco Burdwood II y Yaganes (2018), adquieren un valor singular al ubicarse en enclaves geopolíticos vinculados a la proyección antártica, a los pasos bioceánicos y a áreas ocupadas por el Reino Unido. Su establecimiento no solo responde a compromisos globales de conservación, sino que también constituye una forma de reafirmar la soberanía y proyectar intereses nacionales en el Atlántico Sur. Por su parte, la política británica de creación de AMP en territorios de ultramar, bajo programas como el Blue Belt, evidencia el uso de la conservación ambiental como estrategia de legitimación colonial y de consolidación de poder en espacios disputados (Elizondo 2023; Ferro, 2022; Tarapow, 2022; Koutoudjian, Caruso y Reyes 2022).

La construcción de territorialidad social en áreas oceánicas tiene como una de sus particularidades estar deshabitadas. Los agentes “constructores de territorialidad” en este caso sería los actores económicos, como los Business International non government Organization – corporaciones transnacionales y multinacionales que persiguen intereses económicos (BIN-GOS); las ONGs y los científicos (Elizondo, 2023).

Al mismo tiempo, la cooperación argentino–chilena en la Patagonia Austral y en la Antártida demuestra que la conservación puede convertirse en un canal de integración y diplomacia ambiental. La propuesta conjunta de creación de un área marina protegida en el Arco de Scotia y la experiencia de la Patrulla Antártica Naval Combinada ilustran cómo ambos países han sabido articular objetivos ambientales con la necesidad de sostener presencia soberana en espacios de alta sensibilidad geopolítica. Sin embargo, cabe distinguir entre el espacio marítimo de la Patagonia Austral y el espacio antártico. En el primero, subsisten tensiones en virtud de diferencias en los criterios de la delimitación marítima que potencialmente afectan el

proceso de cooperación ambiental, lo cual se hizo evidente con la resolución 95/2021 por parte de Chile y el consiguiente reclamo argentino. En cambio, en el ámbito antártico, la cooperación se enmarca en el STA y la CCRVMA, lo que brinda un marco institucional multilateral que favorece la coordinación y otorga legitimidad a las iniciativas conjuntas, reduciendo la posibilidad de que las divergencias bilaterales interfieran en los proyectos de conservación.

Finalmente, el litoral bonaerense y la Cuenca del Plata ponen de relieve otra dimensión de la geopolítica ambiental, donde la gestión de recursos hídricos y de infraestructuras estratégicas fluviales se vincula a la integración regional sudamericana y, en particular, a la relación con Brasil. En conjunto, estos procesos muestran que la conservación marina y fluvial no puede disociarse de las tensiones y oportunidades propias de la política internacional. ■

Bibliografía

Alessandrini, R. L. (2019). Escenario geopolítico del Atlántico Sur. En Universidad de la Defensa Nacional (Ed.), *La política de defensa en debate* (pp. 139–158). Buenos Aires: UNDEF Libros.

Alurralde, G. A. (2022). Los sistemas de la Cuenca del Plata y del Amazonas en la estrategia de integración regional de Argentina y Brasil (Tesis de maestría). Escuela Superior de Guerra “Tte Grl Luis María Campos”, Universidad de la Defensa Nacional.

CBD. (2010). Decision X/2 and Annex. The strategic plan for biodiversity 2011–2020 and the Aichi biodiversity targets.

Correa, H. (2022). Filatelia, identidad marítima ecológica y soberanía en el Atlántico sudoccidental. En M. Ferro (Comp.), *Áreas Marinas Protegidas en el Atlántico Sudoccidental y la Antártida*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.

Crutzen, P. J., & Stoermer, E. (2000). The ‘Anthropocene’. *IGBP Newsletter*, (41), 17–18.

De Ayala, J. E. (2016). El escenario geopolítico mundial en el siglo XXI. *Gaceta sindical: reflexión y debate*.

De Santo, E. M. (2020). Militarized marine protected areas in overseas territories: Conserving biodiversity, geopolitical positioning, and securing resources. *Ocean & Coastal Management*, 184, 105006.

Díaz, A. (2020). Áreas marinas protegidas. Su utilización por parte del Reino Unido en territorios cuya soberanía se encuentra en disputa. *Revista Defensa Nacional*, (5). UNDEF Argentina.

Elizondo, S. L. (2023). La importancia geopolítica de las áreas marinas protegidas oceánicas: el caso argentino. *Defensa Nacional*, (8), 173–213.

Ferro, M. (2022). Áreas Marinas Protegidas en el contexto global: Tendencias, desafíos y aspectos geopolíticos. En M. Ferro (Comp.), *Áreas Marinas Protegidas en el Atlántico Sudoccidental y la Antártida*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.

Ferro, M. (2025). Cooperación sobre áreas marinas protegidas oceánicas entre las repúblicas de Argentina y Chile. *Anuario De La División Geografía*, 1(19), 1–21. <https://anuario-geografia.unlu.edu.ar/anugeografia/article/view/282>

Financial Times. (2025, mayo 22). UK to pay £101 mn a year under deal to hand over Chagos Islands to Mauritius. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/2402978e-cf62-4a1e-8a0c-8bb85af85d8c>

Government of South Georgia and South Sandwich Islands (GSGSSI). (2020). Marine Protected Area. <https://www.gov.gs/wp-content/cache/all/environment/marine-protected-area/index.html>

- Irigoin Barrenne, J.** (2007). América Latina: Esfuerzos integradores vs. fragmentación. *Revista de derecho público*, (69), 169–178.
- Koutoudjian, A.** (2011). Lineamientos para la incorporación de la problemática del Mar Argentino en el ordenamiento territorial. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, Buenos Aires, Argentina.
- Koutoudjian, A., Caruso, S., & Reyes, M.** (2022). Geopolítica, conservación y ordenamiento territorial de los espacios marítimos: una aproximación al debate en Argentina. En **M. Ferro** (Comp.), *Áreas Marinas Protegidas en el Atlántico Sudoccidental y la Antártida*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.
- Lerena, C. A.** (2013). Política pesquera para la soberanía argentina en el Atlántico Sur y Malvinas. http://www.nuestromar.org/adobe/Politica_Pesquera_Soberania_Lerena.pdf
- Marini, J. F.** (1985). El conocimiento geopolítico. Buenos Aires: Círculo Militar.
- O’Lear, S.** (2020). Environmental geopolitics: An introduction to questions and research approaches. En *A research agenda for environmental geopolitics* (pp. 1–14). Edward Elgar Publishing.
- ONU.** (2002). Report of the World Summit of Sustainable Development. A/CONF.100/20. Johannesburgo, Sudáfrica.
- Prefectura Naval Argentina (PNA).** (2024). Marítima extranjera. Gobierno de Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/prefecturanaval/resumen-operativo/maritima-extranjera>
- Servicio de Hidrografía Naval. (s.f.). Gráfico de Áreas Marinas Protegidas. <http://www.hidro.gov.ar/>
- Sharma, R., Barange, M., Agostini, V., Barros, P., Gutiérrez, N. L., Vasconcellos, M., Fernández Reguera, D., Tiffay, C., & Levontin, P.** (Eds.). (2025). Review of the state of world marine fishery resources – 2025 (FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper No. 721). FAO. <https://doi.org/10.4060/cd5538en>
- Tarapow, F.** (2022). Áreas marinas protegidas en el Atlántico sudoccidental y Antártida: su protección. Importancia de la Armada Argentina. En **M. Ferro** (Comp.), *Áreas Marinas Protegidas en el Atlántico Sudoccidental y la Antártida*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.
- Terribile, H.** (2018). El conflicto de la milla 201: ¿Es esencialmente pesquero? *Visión Conjunta*, 10(19).



Los Ethos de Sarmiento en la Armada Argentina

Sarmiento's
ethos in the
Argentine Navy

Dra. Yazmin Pamela Moroni





Yazmin Pamela Moroni. Escuela de Guerra Naval (ESGN) (Argentina). Coordinadora, docente y jurada en tribunales de tesis de posgrado y grado, con 15 años de experiencia en el área educativa en más de seis universidades nacionales y extranjeras. Licenciada en Comercio Exterior, Especialista en Docencia Universitaria (Universidad de Buenos Aires), Magíster en Estudios Estratégicos (Universidad de la Defensa Nacional) y doctoranda en Sociología (Universidad Católica Argentina). Con experiencia en sistemas de gestión del aprendizaje (LMS) y en inteligencia artificial generativa (AI). Galardonada como mejor docente universitaria desde 2018 hasta 2024. Autora de publicaciones en revistas, congresos y coautora del libro “La Cuestión Estratégica”.

Los ethos de Sarmiento en la Armada Argentina

Sarmiento's ethos in the Argentine Navy

Dra. Yazmin Pamela Moroni

Resumen

Domingo Faustino Sarmiento forjó el alma de la Armada Argentina no solo con buques, sino a través de la implantación sistemática de tres valores fundamentales (ethos). La Educación constituyó su pilar fundamental, materializado en la creación de la Escuela Naval para formar oficiales ilustrados. La Autoridad se fundamentó en el conocimiento y la razón, distanciándose radicalmente de la imposición arbitraria. La Confianza generó cohesión institucional y un singular sentido de pertenencia. Este legado transformó una marina incipiente en una institución profesional y moderna, demostrando que las ideas y los valores constituyen los cimientos perdurables en una nación.

Palabras clave: Armada Argentina, ethos, Sarmiento.

Abstract

Domingo Faustino Sarmiento forged the soul of the Argentine Navy not merely through ships, but through the systematic implementation of three fundamental values, or ethos. Education served as his cornerstone, materialized in the founding of the Naval School to cultivate enlightened officers. Authority was grounded in knowledge and reason, fundamentally opposing arbitrary imposition. Trust fostered institutional cohesion and a unique sense of belonging. This legacy transformed an incipient navy into a professional and modern institution, demonstrating that ideas and values form the enduring foundation of a nation.

Keywords: Argentine Navy, ethos, Sarmiento.

Introducción: más allá de los buques

Existe un principio fundamental en las marinas del mundo: una Armada puede operar temporalmente sin buques, pero resulta inconcebible sin personal naval (Lucas, 2013, p.8). Esta verdad, aparentemente simple, encierra una profunda sabiduría sobre la naturaleza de las instituciones. No son las máquinas, sino las personas, quienes finalmente otorgan vida y propósito a cualquier organización. El verdadero desafío consiste, entonces, en unir a esos individuos en torno a un proyecto común e infundir en ellos un conjunto de valores compartidos que trasciendan lo meramente operativo (Mayntz, 1980, p.47).

Este fue precisamente el reto que enfrentó la Argentina de finales del siglo XIX. Una nación joven, con una Armada incipiente que, al inicio de la Guerra de la Triple Alianza, carecía no solo de barcos, sino de algo más fundamental: una identidad organizacional sólida.

En este escenario crítico emerge la figura de Domingo Faustino Sarmiento, el gran maestro de la patria, pero también el estadista cuya faceta menos conocida comprendió que la grandeza de una nación se construye tanto en las aulas como en los puertos y arsenales. Como ideólogo pacifista (Centro Naval, 1922-1923), Sarmiento enfrentó una paradoja: fortalecer una institución militar. Su solución fue innovadora: trascendió la mera adquisición de buques para forjar el *alma* de la Armada Argentina mediante la implantación consciente de tres *ethos* fundamentales: la **Educación**, la **Autoridad** y la **Confianza**.

Este artículo busca explorar esa huella indeleble a través de un análisis sistemático de sus obras y acciones de gobierno, demostrando cómo estos valores operaron como vectores de modernización que transformaron una marina de operatividad limitada en una organización naval profesional con proyección estratégica.

Los fundamentos filosóficos: el concepto de *ethos*

Para comprender la magnitud de la obra de Sarmiento, es necesario adentrarse brevemente en la evolución conceptual del *ethos*. La palabra surgió con Aristóteles en el siglo IV a.C., quien la definió como la reputación que genera influencia en un discurso (Amossy, 1999). “El *ethos* deviene, así, no ya solo algo conformado como una instancia moral por las constituciones, sino también algo vivido como un elemento psicológico por los hombres sujetos a ellas” (Aristóteles, trad. en 1999, p. 98).

Esta noción se enriqueció sustancialmente con el pensamiento sociológico. Max Weber (2004) lo conceptualizó como una forma de vida asociada a un ideal de conducta ética, fundamentada en valores, creencias y sentimientos culturales que influyen en la práctica individual. Montero (2012, p.223), amplió esta perspectiva definiéndolo como un conjunto de “disposiciones, actitudes y valores” que, contruidos históricamente y compartidos socialmente, fundan un orden político.

En la tradición sociológica francesa, Émile Durkheim, desarrolló el concepto equivalente de *moeurs*, definidas como “las maneras de comportarse, los modos de actuar determinados por el uso, por las costumbres, que configuran así el carácter” (Montero, 2012, p.233). Para Durkheim, estas *moeurs* cumplían “un papel fundamental para pensar los modos subjetivos de adquisición, incorporación y reproducción del orden social, y la cuestión de la solidaridad” (Montero, 2012, p.233), requiriendo ser recompuestas para fortalecer el lazo social (Durkheim 2006, p.19).

La tipología aristotélica (trad. 1999) proporciona el marco operativo más claro para analizar la obra de Sarmiento, desglosando el *ethos* en tres dimensiones fundamentales: (i) **El *ethos* de credibilidad (valores)**, se refiere a cómo eres y te comportas de manera profesional. Es la solidez moral del individuo o la institución; (ii) **El *ethos* de confianza (emociones)**, se manifiesta cuando demuestras a tu audiencia que te preocupas por ellos tanto como lo haces por ti mismo. Es la capacidad de generar vínculos de lealtad y reciprocidad y (iii) **El *ethos* de autoridad (razón)**, representa una autoridad ganada mediante el conocimiento y la coherencia, nunca impuesta.

Sarmiento: el estratega de una visión integral

Lo que distinguió a Sarmiento de otros modernizadores fue su enfoque integral, donde la seguridad y la educación constituían dos caras de una misma moneda. Esta convicción se materializó en una obra de gobierno prodigiosa que trascendió ampliamente lo naval, abarcando la creación de numerosas escuelas normales y técnicas, bibliotecas, construcción de puertos y muelles, vías férreas, líneas telegráficas, obras de salubridad y agricultura, complementándose con la adquisición de buques y modernización de las fuerzas armadas.

Bergallo (1988), identifica que los pilares de esta transformación se gestaron durante su misión como embajador en Estados Unidos (1863-1868), donde sus observaciones y reflexiones cristalizaron en un proyecto coherente de desarrollo naval que implantaría durante su presidencia (1868-1874). Desde su posición diplomática, Sarmiento impulsó el desarrollo de la Armada Argentina (ARA) mediante el incremento y mejora de efectivos, la adquisición de armamento moderno y la actualización de las vías marítimas (Centro Naval, 1906).

El contexto exigía una transformación radical. Argentina carecía de una Armada profesionalmente organizada, y al inicio de la Guerra de la Triple Alianza -conflicto que enfrentó a Argentina, Brasil y Uruguay contra Paraguay-, la institución naval consistía en apenas algunas unidades en reparación o arrendadas a terceros. Sarmiento, pacifista ideológico (Centro Naval, 1922-1923), enfrentó esta paradoja priorizando la educación para formar ciudadanos reflexivos y capaces. Su célebre lema “Escuela, escuela, escuela” transformó el sistema educativo argentino, posicionándolo a la vanguardia en América Latina, basado en su convicción de que un pueblo educado es soberano, difícil de engañar y capaz de reflexionar sobre las cuestiones que determinan su destino, tanto para la toma de decisiones personales como para la vida en sociedad.

Al concluir su presidencia en 1874, Sarmiento legó políticas fundamentales para los intereses nacionales, estableciendo una capacidad de formación educativa muy superior a la existente previamente. Para comprender cómo Sarmiento impregnó su visión en la Armada, el análisis de sus escri-

tos mediante Mapeo Sistemático de Literatura (MSL) revela la centralidad de tres *ethos* específicos que funcionaron como vectores de modernización institucional.

Rastreando los *ethos* en las fuentes primarias

Dada la escasez de literatura secundaria que vincule directamente a Sarmiento con los *ethos* de interés (Moroni, 2025, 1:15-1:43), se implementó un MSL de fuentes primarias editadas entre 1884 y 1903, localizadas en el Museo y Biblioteca Casa Natal de Domingo Faustino Sarmiento.

La revisión de las *Obras completas de Sarmiento* (52 vols.) aplicando como criterio de inclusión la presencia de términos clave (colegio, educación, escuela, ley, libros, maestro, marítima, militar, náutica y naval) resultó en la selección de seis obras, (Sarmiento 1896, 1899, 1900, 1902a, 1902b y 1902c), para análisis en profundidad. Este corpus se complementó con compilaciones legislativas de su período presidencial consultadas en la Biblioteca del Congreso de la Nación: los *Anales de Legislación Argentina* (1954) y el *Registro Nacional de la República Argentina* (1884a, 1884b y 1895), identificándose leyes relevantes (Ley N.º 568 de 1872, Ley N.º 647-618 de 1873 y Ley 357 de creación de la Escuela Militar).

Resultados y discusiones

A seguir se presentan los tres *ethos* predominantes en el corpus analizado con su respectiva frecuencia (n):

1. El *ethos* de educación: el fundamento de la armada moderna

El análisis de las obras de Sarmiento reveló que la **educación** no era solo un tema recurrente, sino el *ethos* fundamental de su proyecto, con la frecuencia más alta (n=41) en su discurso. Lejos de ser una mera consigna, para Sarmiento la educación constituía la herramienta esencial de transformación social, tal como desarrolla en *De la educación popular* (Sarmiento, 1896).

Su concepción era profundamente práctica. No se limitaba a la instrucción técnica, sino que aspiraba a formar oficiales capaces de reflexión e innovación. Para ello, estableció las condiciones indispensables de la buena enseñanza, que pueden leerse con el decálogo de su reforma naval: “(i) un local adecuado; (ii) material completo; (iii) un sistema general de enseñanza; (iv) métodos particulares para cada ramo de instrucción; y (v) maestros competentes” (Sarmiento, 1896, p. 289).

En *Ideas pedagógicas* (Sarmiento, 1899), Sarmiento traslada estos principios a ámbitos profesionales específicos, destacando la importancia de instructores competentes como eje transformador. Esto se alinea con su afirmación contundente: “la profesión de la enseñanza requiere tanta o mayor preparación como ninguna otra” (Sarmiento, 1896, p.176). Esta perspectiva refleja su adaptación pragmática a la formación militar, enfatizando que una educación de calidad, respaldada por instructores capacitados y recursos adecuados, es esencial para inspirar respeto y motivación a los futuros oficiales.

Este *ethos* se materializó en dos actos fundacionales que transformaron la Armada:

1. La creación de la Escuela Naval Militar (1872): Que institucionalizó la formación profesional frente a los intentos aislados del período pre-sarmientino (Escuela Náutica de Belgrano en 1799, Escuela de carrera de las armas de Rivadavia en 1824).

2. La conversión del vapor General *Brown* en buque escuela: Un símbolo potente de que el fin educativo estaba por encima del instrumento militar, asegurando que “el alumno de la Escuela Naval debe hacer con regularidad sus viajes de instrucción, para fortalecer el aprendizaje de la teoría con la práctica, ya que ambas deben ir de la mano” (Centro Naval, 1982).

La obsesión de Sarmiento por la educación tenía un propósito claro: formar oficiales que no solo fueran técnicamente competentes, sino que comprender el sentido profundo de su servicio. Un oficial educado sería capaz de reflexionar, de innovar, de entender los contextos políticos y sociales de

su labor. La educación constituía, en definitiva, el antídoto contra la mera obediencia automática y la base para el ejercicio responsable del mando.

2. El *ethos* de autoridad: el saber como fundamento del mando

El segundo *ethos* en importancia dentro del proyecto sarmientino fue el de **autoridad** (n=21), aunque con un significado particular que lo distanciaba radicalmente del autoritarismo. Para Sarmiento, la autoridad no se basaba en la imposición arbitraria o el mero rango jerárquico, sino que se vinculaba intrínsecamente al conocimiento, la razón y la competencia profesional.

Esta concepción se manifestó paradigmáticamente en la jerarquización del escalafón naval que impulsó, diferenciando claramente entre oficiales formados académicamente (egresados de la Escuela Naval) y aquellos cuya formación provenía principalmente de la experiencia empírica. Esta distinción representaba una transformación profunda en la cultura institucional.

Como ejemplifica Oyarzábal (2000), la incorporación de los nuevos oficiales formados en la Escuela Naval se distinguía de las promociones antiguas con experiencia, pues estos últimos carecían de conocimientos sistemáticos de ciencias fundamentales para la navegación como astronomía o logística. El perfil del nuevo oficial no solo incluía esta formación científica, sino también características positivas en las relaciones sociales. Oyarzábal (2000, p.32) cita el caso del alférez de fragata D. Carlos Lartigue, a quien describe como “oficial minucioso e incasable para el trabajo, formado a bordo de los buques mercantes que el gobernó armaba en guerra (...) se distinguía por un carácter amable, firme y enérgico llegado el caso; no pertenecía a la escuela tradicional del abuso y de la arbitrariedad”. Este retrato encapsula perfectamente el ideal de autoridad sarmientino: competencia técnica unida a cualidades humanas que inspiran respeto y lealtad, alejadas de los vicios del caudillismo.

En *Conflicto y armonías de las razas en América* (Sarmiento, 1900, p.198), Sarmiento reconoce explícitamente la inspiración histórica de su proyecto: “(...) la inauguración de la escuela naval en 1872, la que era simplemente reinstalación de la academia de matemáticas, hecha 1810, que era resurrección de la escuela náutica procurada por Belgrano en 1779 (...)”, demos-

trando conciencia de estar recuperando y potenciando una tradición para fortalecer la identidad nacional.

El *ethos* de autoridad en Sarmiento era, por tanto, la antítesis del mando basado en la arbitrariedad. Constituía una autoridad ganada mediante el estudio, la disciplina intelectual y el carácter, que al institucionalizarse en la Escuela Naval estableció que el acceso a los puertos de mando estaría mediado por un proceso de formación que garantizara no solo las habilidades técnicas, sino también el desarrollo de un carácter acorde con las responsabilidades del oficial naval.

3. El *ethos* de confianza: el nexo de la cohesión institucional

Completando la tríada fundamental, el *ethos* de **confianza** (n=18) emergió como el tercer pilar del sistema sarmientino. Si la educación proporcionaba los fundamentos y la autoridad la estructura de mando, la confianza era el elemento aglutinador que aseguraba la cohesión del conjunto. En la perspectiva aristotélica, este *ethos* se manifiesta cuando el líder demuestra que se preocupa por su gente tanto como por sí mismo, traducéndose organizacionalmente en la capacidad de generar vínculos de lealtad, reciprocidad y sentido de pertenencia.

Sarmiento comprendió que no bastaba con tener oficiales bien educados y una estructura jerárquica definida; era necesario crear un tejido social dentro de la Armada que generara identificación con la institución y sus fines. Su preocupación por dotar a la Armada Argentina de una estructura orgánica le permitió seguir de cerca su evolución desde un principio, siempre en pro de una Armada nacional renovada y moderna.

Este *ethos* se materializó en la creación de un “sentido propio de pertenencia cultural con valores impuestos”, como lo describe Oyarzábal (2000). La visión de Sarmiento trascendió los aspectos meramente formales de la organización para abarcar el ambiente físico y cultural en el que se desenvolverían los marinos. Un ejemplo emblemático de ello fue la adaptación del vapor *General Brown* como buque escuela, modificando sus características originales de crucero para garantizar el bienestar de los jóvenes grumetes. De este modo, buscó crear un entorno único, sustentado en valores

exclusivos anteriormente inexistentes, que fomentara el patriotismo y el orgullo de pertenencia institucional, como la inspiración de un proyecto de buque de Belgrano.

La confianza también se construyó mediante transparencia y legalidad. Las Leyes y reglamentos emitidos durante su gobierno – como la Ley N.º 568 de 1872 y la Ley N.º 647 de 1873 (Registro Nacional, 1884b) – no fueron meros instrumentos burocráticos, sino la materialización de un pacto de confianza entre el Estado y la institución naval. Al establecer las reglas claras y dotar a la Armada de los recursos necesarios para su desarrollo, Sarmiento generó las condiciones para el florecimiento de la confianza institucional.

Este *ethos* resultaba particularmente crucial en un contexto donde, como señala Oyarzábal (2000, p.28), “la Marina nacional era una difusa institución que aparecía circunstancialmente y, por lo tanto, en su seno no existía el ámbito propicio para desarrollar cualquier edificación de pensamiento”. La confianza se convirtió así en el factor de cohesión que uniría los diversos elementos de una organización en transición de marina circunstancial a institución permanente y profesional.

La materialización de una visión: transformación estratégica

El contraste entre los períodos pre-sarmientino e intra-sarmientino revela la magnitud concreta de esta transformación impulsada por los tres *ethos*. Frente a los intentos aislados y fragmentarios del período anterior, la gestión de Sarmiento produjo una verdadera revolución institucional que abarcó: (i) Inauguración de la Escuela Naval en 1872, (ii) estímulo a la navegación de los ríos Pilcomayo y Bermejo; (iii) habilitación al comercio exterior de los puertos (Ensenada, Bahía Blanca, Patagones, San Pedro, Zárate, Campana, etc.); (iv) concesiones a quienes establecieran diques flotantes en los puertos de la república; (v) canalización de casi todos los afluentes que llegan al Paraná; (vi) arsenal (en Zárate) y depósitos de marina; (vii) reglamento relativo al servicio y construcción de faros y balizamiento; (viii) obras del puerto de Buenos Aires; (ix) exploraciones en la costa sur

(Patagonia); (x) estudios geográficos e hidrográficos; (xi) abastecimiento propio de carbón para los buques; (xii) estructura organizacional y valores de la Armada; y (xiii) artillado en la isla Martín García.

Este esfuerzo infraestructural se complementó con la adquisición sustancial de recursos navales: (i) monitores (Plata y Andes el 19 de mayo de 1875); (ii) cañoneras (Paraná y Uruguay el 7 de julio de 1874); (iii) bombarderas (Constitución, República, Pilcomayo y Bermejo en los primeros meses de 1876); (iv) avisos Resguardo y Vigilante; (v) torpederas; y (iv) buques a vapor.

La reorganización de la Armada Argentina (ARA) se articuló en tres acciones estratégicas que materializaron los *ethos* en la práctica:

(i) **Centralización del mando**; Según Rodríguez et al. (2005, p. 19), los comandos de unidades navales adquiridas fueron elegidos por los profesionales que obtenían “conocimientos teórico-prácticos en aulas y buques escuela de instituciones de formación profesional extranjeras, a lo que agregaban indudablemente la experiencia obtenida en las operaciones de la Escuadra.”

(ii) **División funcional** con la creación de la Escuela Naval (formación), arsenales (logística) y escuadrillas (operaciones). Como señalan Oyarzábal (2000, p.23) y Rodríguez et al (2005, p. 20), ambos contextos se desarrollaron paralelamente, siendo la adquisición de los primeros buques -“el 27 de mayo de 1872, (...) la primera ley de adquisición de armamentos navales (N.º 498) que contemplaba la inversión de 2.600.000 pesos fuertes en “tres buques de guerra encorazados”-y la necesidad de organizar la Marina los factores que fomentaron la creación de la Escuela Naval.

(iii) **Jerarquización del escalafón naval** que institucionalizó el principio de autoridad basada en el conocimiento, estableciendo que el acceso a los puestos de mando requería una formación sistemática que garantizara no solo competencias técnicas sino también cualidades de carácter.

El legado perdurable: Sarmiento en la armada contemporánea

Sarmiento trascendió su época al instaurar un sistema de valores de influencia perdurable. Hombre de firmes convicciones y ética inquebrantable, falleció alejado de la opulencia; sin embargo, el poder de sus ideas, forjadas en la observación y la convicción, superó tanto las persecuciones políticas como el implacable paso del tiempo.

Como señala Ratto et al. (1963, p. 297), aunque pudo cometer errores – como cualquier ser humano– siempre perseveró con fe en “sus propósitos sanos y honrados”. Su prioridad fue la educación del pueblo y jamás abdicó de las ideas adquiridas mediante la observación a lo largo de su vida.

Estos tres *ethos* (Educación, Autoridad y Confianza) reflejan su compromiso con la educación como pilar transformador, derivado de su experiencia como maestro, militar y presidente. Oyarzábal (2000, p. 28), destaca acertadamente que, para Sarmiento, “la educación y la cultura eran el punto de partida de cualquier aspiración”, no solo para la sociedad civil sino también para las organizaciones militares. Sarmiento concretó su objetivo: “entablar un sistema de educación general para todos (...) pueblo civilizado” (Sarmiento, 1900, p.167).

Cabe destacar también que la genialidad de Sarmiento situó a un país sudamericano, básicamente agrícola y con una población con altos índices de analfabetismo, al mismo nivel educativo que Estados europeos potencias.

La proyección internacional de su obra educativa quedó reflejada en su afirmación: “No saberse en Buenos Aires si estamos en Europa o en América” (Sarmiento, 1883, p. 7), escrita en una carta a Mrs. Mann en diciembre de 1882.

Según el Centro Naval (1918), en 1852 existían solo 20 escuelas financiadas por el estado de Buenos Aires, pero para el final del mandato de Sarmiento ya había 1117, extendidas por todo el territorio, incluso en el desierto nortino, posicionando al país a la vanguardia en América Latina.

Por todo lo expuesto, puede afirmarse que la educación constituía el *ethos* fundamental y la brújula rectora de las decisiones de Sarmiento, tanto en su mandato presidencial como en sus diversas funciones públicas. Este principio se aplicó coherentemente en el ámbito de la Armada Argentina: **Mediante su *ethos* de autoridad, creó la Escuela Naval**, institución que no solo dotó a la Armada Argentina de un sentido de pertenencia basado en valores y hábitos organizacionales previamente inexistentes, sino que también consolidó el conocimiento territorial. Cabe destacar que la Escuela Naval es reconocida como el *alma mater* de las demás instituciones de formación militar en Argentina (Puglisi, 2014).

Es decir, con los recursos disponibles, los militares que conformaban la Armada y el ambiente en que se encontraban, **existe un sentido propio de pertenencia cultural con valores impuestos también por el *ethos* de confianza de Sarmiento.**

Conclusiones: el timón de los valores

las acciones de Sarmiento en la Armada Argentina representan un caso excepcional de transformación institucional mediante la implantación consciente de valores. Los *ethos* de Educación, Autoridad y Confianza emergieron como los más recurrentes en su pensamiento expresado en sus obras, reflejando su visión integral del desarrollo nacional y operando como pilares fundamentales para la modernización de la Armada Argentina.

Su compromiso con una educación universal e inclusiva sentó las bases para la organización y estructuración del sistema de instrucción naval, que alcanzó reconocimiento internacional. La creación de la Escuela Naval, institución reconocida como el *alma mater* de las demás escuelas de formación de oficiales de las Fuerzas Armadas Argentinas, operó simultáneamente como núcleo de socialización profesional y dispositivo catalizador de modernización.

Esta institución consolidó valores organizacionales e impulsó la transformación socio-técnica de la Armada Argentina mediante la integración del avance científico, progreso institucional y formación ética. Su legado tras-

ciende lo educativo al constituirse en modelo rector para la formación de oficiales en las Fuerzas Armadas Argentinas, articulando tradición institucional con innovación estratégica.

La figura de Sarmiento nos recuerda que las instituciones perdurables no se construyen solo con recursos materiales o estructuras organizacionales, sino con ideas y valores que dan sentido y dirección a la acción colectiva. Cómo el mismo vislumbró, la verdadera fuerza de una nación no reside únicamente en sus arsenales, sino en la calidad moral e intelectual de sus instituciones y sus ciudadanos. En este sentido, la obra de Sarmiento en la Armada Argentina trasciende lo meramente histórico para convertirse en una lección perdurable sobre el arte de gobernar y el poder transformador de las ideas.

Esta investigación contribuye al campo de la sociología militar, destacando la importancia de los valores en organizaciones castrense, en este caso el ejemplo de la Armada Argentina (ARA) donde el modelo educativo sarmientino resultó fundamental para la formación de la sociedad civil y militar.

Los hallazgos presentados son relevantes para estudiantes, investigadores y profesionales interesados en la resignificación de los principios sarmientinos en distintos contextos sociohistóricos, así como **recuperar el espíritu visionario de este prócer en la construcción de una Marina** moderna basada en los valores perdurables de la educación, la autoridad fundada en el conocimiento y la confianza como factor de cohesión social. ■

Bibliografía

- Amossy, R.** (1999). *Images de soi dans le discours*. Delachaux et Niestlé.
- Anales de Legislación Argentina** (1954). *Complemento años 1852-1880*. Tomo I. Editorial La Ley Bs. Aires.
- Aristóteles** (1999). Retórica (Trad. Q. Racionero). Editorial Gredos. (Trabajo original publicado ca. 142)
- Bergallo, J. R.** (1988). Nuestra Armada antes y después de Sarmiento. *Revista de la Escuela de Guerra Naval*, XX (29), 136-146.
- Centro Naval** (1885). Los pilotos en nuestra marina. *Boletín del Centro Naval*. Tomo III, (pp. 36-40). <https://www.centronaval.org.ar/boletin/BCN017-028/tomo003.pdf>
- Centro Naval** (1892). La gran tarea. *Boletín del Centro Naval*. Tomo X, (pp. 265-269). <https://www.centronaval.org.ar/boletin/BCN095-105/tomo010.pdf>
- Centro Naval** (1906). Sarmiento: a propósito de la visita de Mr. Root a Buenos Aires. *Boletín del Centro Naval*. Tomo XXIV, (pp. 403-405). <https://www.centronaval.org.ar/boletin/BCN270-281/tomo024.pdf>
- Centro Naval** (1918). Cuadragésimo quinto aniversario de la fundación de la Escuela Naval Militar. *Boletín del Centro Naval*. Tomo XXXV, (pp. 281-284). <https://www.centronaval.org.ar/boletin/BCN400-411/tomo035.pdf>
- Centro Naval** (1922-1923). Sarmiento y la Marina de Guerra Argentina. *Boletín del Centro Naval*. Tomo XL. 399-407. <https://www.centronaval.org.ar/boletin/BCN434-439/tomo040.pdf>
- Durkheim, E.** (2006). *Lecciones de sociología. Física de las costumbres y del derecho*. Comares.
- Lucas, A.** (2013). *Sociología de las organizaciones*. Fragua.
- Mayntz, R.** (1980). *Sociología de las organizaciones*. Alianza Universidad
- Montero, A. S.** (2012). Los usos del *ethos*. Abordajes discursivos, sociológicos y políticos. *Revista Rétor*, 2(2), 223-242.
- Moroni, Y. P.** (2025, julio 23). Tesis doctoral “Los *ethos* de Sarmiento en la Armada Argentina”. [1 video 2min]: UCA. Recuperado 23 de julio de 2025, de <https://m.youtube.com/watch?v=WtDaV84GpCo>
- Oyarzábal, G. A.** (2000). La marina de guerra argentina de la generación del ochenta. [Tesis de Doctorado, Universidad del Salvador]. Repositorio Institucional – Universidad del Salvador. <https://racimo.usal.edu.ar/id/eprint/679>
- Puglisi, A. A.** (2014). Dos creaciones sarmientinas: la Escuela Normal y la Escuela Naval. *Boletín del Centro Naval*, CXXXII(839), 184-186. Centro Naval. <https://www.centronaval.org.ar/boletin/BCN839/BCN-839.pdf>

- Ratto, H. R., Craviotto, J. y Burzio, H. F.** (1963). *Sarmiento y la Marina de Guerra*. Secretaría de Estado de Marina.
- Registro Nacional de la República Argentina** (1884a). *Documentos expedidos desde 1810 hasta 1873*. Tomo V, (pp. 1863-1869). La República.
- Registro Nacional de la República Argentina** (1884b). *Documentos expedidos desde 1810 hasta 1873*. Tomo VI, (pp. 1870-1873). La República.
- Registro Nacional de la República Argentina** (1895). *Documentos expedidos desde 1810 hasta 1890*. Tomo VI, (pp. 1874-1877). Taller Tipográfico de la Penitenciaría Nacional.
- Sarmiento, D. F.** (1883). Prólogo. En *Conflicto y armonías de las razas en América*. Tomo primero, (pp. 3-197). Editor S. Ostwald.
- Sarmiento, D. F.** (1896). De la educación popular. En A. B. Sarmiento (Ed.), *Obras de D. F. Sarmiento*. Tomo XI, (pp. 6- 429).
- Sarmiento, D. F.** (1899) Ideas pedagógicas. En A. B. Sarmiento (Ed.), *Obras de D. F. Sarmiento*. Tomo XXVIII, (pp. 6- 400).
- Sarmiento, D. F.** (1900). Advertencia del Editor. En *Obras de D. F. Sarmiento. Conflicto y armonías de las razas en América; 2.ª parte póstuma*, (pp. 6-421). Tomo XXXVIII. Imprenta y litografía. Mariano Moreno.
- Sarmiento, D. F.** (1902a). En *Obras de D. F. Sarmiento. Papeles del presidente 1868-1874. Parte Primera*. Tomo L. Augusto Belin Sarmiento.
- Sarmiento, D. F.** (1902b). Capítulo XII. Instrucciones que deberá seguir el comandante del vapor Escuela Náutica. En *Obras de D. F. Sarmiento. Papeles del presidente 1868-1874. Parte Segunda*, (pp. 232-234). Tomo LI. Augusto Belin Sarmiento.
- Sarmiento, D. F.** (1902c). En *Obras de D. F. Sarmiento. Escritos diversos. Último tomo*. Tomo LII, (pp. 5- 395). Augusto Belin Sarmiento.
- Weber, M.** (2004). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Premiá editora de libros.



La estrategia nacional de disuasión

El Aporte de la Ciberdisuasión

Capitán de Navío IM (R) Emilio Ernesto Segura





El Capitán de Navío (R) Emilio Ernesto Segura egresó de la escuela naval militar en el año 1990, como guardiamarina de infantería de marina. Se especializó en comunicaciones y se capacitó en el área de guerra electrónica. Ejerció el comando del batallón de comunicaciones nro 1 (ec), del batallón de infantería de marina nro 3 y del batallón conjunto argentino en haití. Pasó a situación de retiro en el año 2024, como director general de comunicaciones, informática y ciberdefensa. Además de los cursos obligatorios, realizó el command & staff college en la universidad del usmc. Es magister en “seguridad y estrategia global”, título otorgado por el centro de altos estudios de la defensa de Italia y la universidad de torino. Es maestrando por parte de la facultad de ingeniería del ejército en la carrera de posgrado “ciberdefensa” (tesis en desarrollo). Actualmente se desempeña como docente en el instituto de ciberdefensa de las FFAA y como asesor en la subsecretaría de ciberdefensa – ministerio de defensa.

Lista de Acrónimos

<i>CNA</i>	<i>Computer Network Attack</i>
<i>CNE</i>	<i>Computer Network Exploitation</i>
<i>DIH</i>	<i>Derecho Internacional Humanitario</i>
<i>DPDN</i>	<i>Directiva Política de Defensa Nacional</i>
<i>ENC</i>	<i>Estrategia Nacional de Ciberseguridad</i>
<i>ENS</i>	<i>Estrategia Nacional de Seguridad</i>
<i>IM</i>	<i>Instrumento Militar</i>
<i>IPN</i>	<i>Instrumentos del Poder Nacional</i>
<i>NEN</i>	<i>Nivel Estratégico Nacional</i>
<i>NO</i>	<i>Nivel Operacional</i>
<i>ONU</i>	<i>Organización de Naciones Unidas</i>
<i>PCD</i>	<i>Política de Ciberdefensa</i>
<i>RAE</i>	<i>Real Academia Española</i>
<i>TNP</i>	<i>Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares</i>

La estrategia nacional de disuasión

El Aporte de la Ciberdisuasión

Capitán de Navío IM (R) Emilio Ernesto Segura

Resumen

La humanidad está sumergida en un condicionante proceso de transformación digital. Esta transformación se manifiesta en las relaciones internacionales, revitalizando los tradicionales Instrumentos del Poder Nacional y, en ocasiones, disparando un interrogante: la capacidad de explotar las ventajas que ofrece el ciberespacio ¿constituye un nuevo instrumento de poder? En este punto, nos atrevemos a ensayar una rápida respuesta: para algunas naciones representa un factor multiplicador de los instrumentos de poder tradicionales; para otras constituye un nuevo instrumento; y para un tercer grupo de naciones es una capacidad que puede utilizarse en cualquiera de las dos formas anteriores, según sea el caso. En este trabajo, nos sumergimos particularmente en el concepto de ‘ciberdisuasión’, vinculándolo con el concepto genérico de ‘disuasión’ y trayendo a la luz diferentes interpretaciones asignadas a este término buscando concluir si es un concepto de moda o de aplicación real en el campo de las relaciones internacionales.

Palabras Clave: Disuasión - Ciberdisuasión - Disuasión Integrada - Disuasión Multidominio - Factores de éxito de la disuasión.

Abstract

Humanity is immersed in a defining process of digital transformation. This transformation manifests itself in international relations, revitalizing traditional instruments of national power and, at times, raising a question: does the capacity to exploit the advantages offered by cyberspace constitute a new instrument of power? At this point, we venture a quick answer: for some nations, it represents a multiplier of traditional instruments of power; for others, it constitutes a new instrument; and for a third group of nations, it is a capability that can be used in either of the two previous ways, depending on the case. In this paper, we delve particularly into the concept of "cyber deterrence," linking it to the broader concept of "deterrence" and highlighting different interpretations of this term, seeking to determine whether it is merely a passing fad or a concept with real-world application in the field of international relations.

Introducción

La Paz de Westfalia (1648) introdujo cambios significativos en el sistema internacional y en su dinámica. El nuevo sistema se sustentaría en la soberanía estatal, el principio de no intervención, el equilibrio de poder y la igualdad jurídica entre Estados. Los conflictos y tensiones que hasta entonces eran motivados principalmente por aspectos religiosos se fueron diluyendo dándole paso a otros originados a partir de disputas territoriales. Transcurrió el tiempo y el equilibrio de poder comenzó a sostenerse en alianzas estratégicas entre varias potencias evitando conflictos mayores entre ellas y consolidándose un sistema multipolar. Luego, el nacionalismo desafió ese nuevo orden, siendo el imperialismo la expresión expansionista de aquellas potencias que buscaron conquistar territorios para fortalecer y consolidar su poder. Los movimientos independentistas fueron la reacción a esa ambición conquistadora de las grandes potencias. El empleo efectivo de la fuerza para la resolución de los conflictos continuaba siendo el factor común. Más tarde la historia fue testigo de la Primera y Segunda Guerra Mundial, y con esta última de la aparición de las armas nucleares.

Las consecuencias de naturaleza humanitaria para vencedores y vencidos fueron de tal magnitud que impulsaron el surgimiento de la Sociedad de las Naciones (1919) - Tratado de Versalles –, con el objeto de prevenir futuros conflictos armados, garantizando la paz mundial. A pesar que este primer intento resultó fallido, puesto que no fue capaz de evitar la segunda gran guerra, constituyó un importante antecedente para la creación de la Organización de Naciones Unidas (ONU). La Carta de las Naciones Unidas (1945) – de aquí en más “La Carta” – desde su firma o adhesión voluntaria por parte de las naciones, regula el comportamiento de ellas estableciendo principios y normas fundamentales que los Estados miembros deben respetar en sus relaciones internacionales, entre ellas la prohibición del uso de la fuerza entre estos, salvo en caso de legítima defensa. Paralelamente a los esfuerzos políticos y diplomáticos de las naciones por alcanzar acuerdos que evitaran el uso de la fuerza para la resolución de conflictos, a partir de la batalla de Solferino (1859) el Derecho Internacional Humanitario (DIH) empezaba a dar muestras de evolución, incrementando sus esfuerzos por proteger a las personas y limitar los medios y métodos de combate.

Independientemente de esos esfuerzos, no se detuvo la carrera armamentística de los países que buscaban ocupar o mantener posiciones hegemónicas en la distribución de poder internacional. La posibilidad de que varios países pudieran desarrollar o acceder a la capacidad nuclear alteraría significativamente el tablero internacional, incrementando los riesgos y tensiones regionales. El Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (1970) (TNP) ha sido otro intento de cuestionada efectividad por resguardar a la humanidad. Impulsado por las principales potencias, se buscó limitar el número de países que pudiera fabricar, distribuir o emplear armamento nuclear, que en manos de unos pocos líderes de cuestionada racionalidad podría representar una seria amenaza a la estabilidad regional e internacional.

La historia nos muestra que, a pesar de esos avances, los conflictos armados internos e interestatales continuaron, aunque ninguno ha generado las masacres humanitarias de las dos Grandes Guerras. ***¿Podríamos entonces suponer que La Carta y el DIH han actuado como instrumentos normativos disuasorios a partir de la segunda mitad del Siglo XX?*** Esta no es más que una pregunta retórica; lejos de querer provocar una respuesta en particular, pretende invitar a la reflexión sobre el alcance mismo del significado del término disuasión y de las ocasiones en las cuales lo utilizamos como sinónimo de algunos otros similares o para referirnos a efectos parecidos.

A partir de esa segunda mitad del Siglo XX la complejidad del entramado internacional y el surgimiento paulatino de desafíos que afectaban la estabilidad y seguridad global exigieron a los Estados un análisis más profundo de los escenarios regionales y globales para delinear estrategias de seguridad nacional más estructuradas que las elaboradas hasta entonces. En ellas comenzaron a identificarse las amenazas y a evaluarse los riesgos que ellas significaban para los intereses nacionales, fijándose los principios rectores para la asignación de recursos y orientando a los ministerios o departamentos para la elaboración de planes de acción que contemplen un empleo equilibrado de todos los instrumentos del poder nacional (IPN)^{1,2,3}

1- Atlantic Council Combatant Command Task Force. All Elements of National Power - Moving Toward a New Interagency. Brent Scowcroft Center on International Security, Atlantic Council, Washington, DC 20005: Atlantic Council, 2014.

2- Mills, John R. "“All Elements of National Power”: Re-Organizing the Interagency Structure and Process for Victory in the Long War." Edited by Naval Postgraduate School. Strategic Insights V, no. 6 (Julio 2006).

3- Interdisciplinaria, Revista Científica en Ciencias Sociales e, ed. "Perspectivas en Inteligencia 2021: Los instrumentos de poder y su importancia para la Inteligencia Estratégica." Revista Científica en Ciencias Sociales e Interdisciplinaria 13, no. 22 (Enero-Diciembre 2021): 33-48.

para enfrentarlas. De esta manera se han ido armonizando los esfuerzos de las naciones con el objeto de garantizar la protección de sus intereses vitales. En este contexto, la **disuasión** comenzó a ganar protagonismo en las estrategias defensivas de esas naciones, constituyendo uno de los recursos más importantes en los que éstas se han ido apoyando para la prevención de un acto de agresión⁴ por parte de otro estado o de un actor no estatal.

Conceptualmente, en el marco teórico, el significado del término ‘disuasión’ no es difícil de comprender; sin embargo, el nivel de complejidad se incrementa en el momento de su materialización, planteando importantes desafíos al Instrumento Militar (IM). Por ello, la estrategia defensiva de una nación debe dar una inequívoca orientación a quienes deben concretarla, puesto que un error de interpretación podría traducirse en la ineficacia de la estrategia disuasoria, en el incremento innecesario en los niveles de conflicto interestatales incluyendo una escalada militar indeseada.

La idea de disuasión no es exclusiva del Siglo XX, pero seguramente coincidamos respecto a que la Guerra Fría fue el período histórico más reciente en el cual la estrategia de disuasión ha tenido un significativo protagonismo, de la mano de las grandes inversiones en el área militar y del desarrollo de las capacidades nucleares. Sin embargo, como dejamos ver en párrafos anteriores, la disuasión no es un efecto pasible de ser alcanzado únicamente mediante el IM de una nación; creerlo así es limitar innecesariamente a la máxima autoridad nacional en la disponibilidad de herramientas a tal fin. La efectividad de una estrategia nacional disuasoria se logrará complementando adecuadamente todos los IPN, mediante una adecuada asignación de medios y fines que podría manifestarse en acciones tales como: declaraciones oficiales; acuerdos de cooperación; alianzas militares; inversiones; planes de adquisición de material bélico; actividades de investigación y desarrollo en el ámbito militar; actividades de desarrollo en el ámbito tecnológico; participación en foros internacionales; etc. Una corriente de pensamiento más moderna sostiene que no sólo deberá considerarse a los IPN sino también aquellos factores de poder externos que surgen de las alianzas y acuerdos de cooperación.

4- Para este trabajo entenderemos por agresión o acto de agresión el empleo de la fuerza armada por parte de un Estado (no exclusivamente de las Fuerzas Armadas) con los alcances definidos por la Organización de Naciones Unidas en su Resolución 3314/74. Con el mismo concepto y alcance utilizaremos la expresión “ataque armado”.

De manera concurrente, la realidad actual nos muestra que desde el final de la Guerra Fría el sistema internacional continuó modificándose y que se ha ido consolidando un escenario en el cual el origen de las amenazas a los intereses nacionales de un estado no se reduce exclusivamente a otros actores estatales. Existen organizaciones y circunstancias que desafían la paz y seguridad internacionales que algunos autores las agrupan bajo la denominación genérica ‘nuevas amenazas’. Nos cabe el interrogante entonces respecto a si frente a este ya no tan nuevo escenario es efectiva la disuasión tradicional.

De la mano de este interrogante, intentaremos más adelante sumergirnos conceptualmente en lo profundo del significado del término ‘ciberdisuasión’ – objetivo principal de este trabajo – para desentrañar si se trata de un término de moda o de una herramienta útil y eficaz a la que las naciones podrían recurrir como parte de su estrategia disuasoria defensiva.

Para ello, hemos dividido este ensayo en dos partes. La primera de ellas con la finalidad de un profundo abordaje conceptual de la disuasión en general. La segunda, orientada a la ‘ciber disuasión’ y su aporte a la disuasión nacional.

A partir del creciente protagonismo que el ciberespacio ha ganado en la arena de las relaciones internacionales y observando la diversidad de fuentes que han tratado el tema de la disuasión cibernética concluimos que no existe una idea universalmente aceptada sobre el significado y los alcances de este término. Por lo tanto, en el desarrollo de este trabajo nos proponemos buscar una definición adecuada para el término ‘ciberdisuasión’ y, a partir de ella y de un detallado análisis del alcance de este concepto, presentar una respuesta apropiada al cuestionamiento teórico respecto a:

si es factible la disuasión de actores estatales o no estatales, que utilizan el ciberespacio para cometer actos agresión (en y a través de él) u otros actos maliciosos (extorsiones, espionaje, sabotajes, ataques, etc.); y

si resulta eficaz el empleo de la capacidad cibernética como elemento disuasorio frente a actores de variada naturaleza (estatales-no estatales; cibernéticos-no cibernéticos).

Para lograrlo, necesariamente debemos identificar los factores determinantes para su aplicación de manera efectiva y las dificultades o desafíos a superar.

A efectos de minimizar o evitar errores de interpretación en los lectores hemos convenido que para este trabajo se considerarán sinónimos los términos ciberdisuasión, ciber disuasión y disuasión cibernética. No hemos encontrado bibliografía que aborde la diferencia entre estos términos, pero tampoco queremos apresurarnos en descartar que exista.

Por otro lado, el término ‘disuasión’, como acción o efecto, no está reservado para ser utilizado con exclusividad en un ámbito particular, por ende, consideramos apropiado dejar expresado que en este trabajo estará acotado al ámbito de aplicación comprendido entre el nivel estratégico nacional (NEN) y el Nivel Operacional (NO) del IM. En tal sentido, también es válido aclarar que la disuasión, como herramienta política, puede utilizarse para condicionar o forzar la conducta de un determinado Estado en relación a aspectos de mayor o menor relevancia, sin embargo, aquí lo enfocaremos principalmente para escenarios en los cuales se busca evitar o detener una agresión o un acto de fuerza de gravedad que se encuentre levemente por debajo del umbral de un ataque armado y que no necesariamente sea llevado a cabo por un actor estatal. En otras palabras, abordaremos este trabajo desde un punto de vista de las relaciones internacionales, con cierto alcance al ámbito de aplicación militar. Si bien recurriremos a varios aspectos de naturaleza académica nos apoyaremos en hechos reales, intentando dar claridad a ciertos aspectos que luego pudieran resultar provechosos para la elaboración o comprensión de documentos y directivas nacionales, tales como

Decretos reglamentarios vinculados a la Defensa Nacional.

Estrategia Nacional de Seguridad (ENS).

Estrategia Nacional de Ciberseguridad (ENC).

Posición Nacional respecto a cómo aplica el DIH en el Ciberespacio.

Directiva Política de Defensa Nacional (DPDN).

Ciber Estrategia del Departamento o Ministerio de Defensa.

Política de Ciberdefensa (PCD).

Doctrina Militar.

Para finalizar los aspectos introductorios, y habida cuenta que la mayor parte de las fuentes consultadas son de origen anglosajón, es oportuno aclarar que las traducciones en este trabajo me pertenecen, asumiendo de esta manera los errores que pudieran estar aparejados a ellas.

Teoría de la Disuasión – Marco teórico

Como punto de partida, recurriremos a algunas definiciones genéricas que nos permitan comenzar con el análisis, en el cual no podrán quedar de lado las consideraciones semánticas e idiomáticas.

La Real Academia Española (RAE) define disuasión como la “*acción y efecto de disuadir*”; y a la acción de disuadir como “*Inducir o mover a alguien a cambiar de opinión o a desistir de un propósito*”⁵. Es interesante señalar que persuasión y persuadir los presenta como antónimos de las dos primeras. Mientras que por un lado cita como sinónimos de la primera a “*desmoralización*” y “*descorazonamiento*”, por el otro presenta como sinónimos de persuasión a los siguientes términos: “*convencimiento*”, “*atracción*”, “*seducción*”, “*sugestión*”, “*incitación*”.

Abordando este concepto a través de la Teoría de la Disuasión, de la cual Bernard Brodie ha sido uno de los más reconocidos pensadores, encontramos la siguiente definición⁶:

“La disuasión es una estrategia que intenta hacer desistir a un adversario de iniciar una acción, o de llevar a cabo algo que el otro Estado no desea”.

De aquí observamos que, enmarcado en el ámbito de las relaciones entre Estados, aquello que la RAE define como una acción y efecto aquí es considerado **una estrategia**, cuyos **sujeto y objeto son los Estados**, no las personas, y a ese objeto lo denomina “*adversario*” (contrario o enemigo – RAE). Es cierto que, en última instancia, los Estados son gobernados por personas (analistas y decisores), pero también lo es que esas personas

5- Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. n.d. <https://dle.rae.es/> (accessed dic 18, 2024).

6- Wikipedia. Wikipedia - La Enciclopedia Libre. n.d. https://es.wikipedia.org/wiki/Teor%C3%ADa_de_la_disuas%C3%ADn (accessed dic 18, 2024).

cuando adoptan decisiones en nombre o representación de una determinada organización, especialmente de una nación, en la mayor parte de las ocasiones lo hacen (o deberían hacerlo) con abstracción de sus creencias u opiniones personales debido a que esas decisiones deben estar en armonía con políticas de estado o de la organización, las cuales habitualmente se respaldan en opiniones colegiadas o estrategias institucionales.

La fuente citada vincula esta teoría y su efectividad al uso de armas nucleares, al concepto o teoría de la “destrucción mutua asegurada” – el empleo de la fuerza nuclear de una de las partes conduce a la destrucción de ambas – y temporalmente lo ubica en el período de la Guerra Fría. En relación a ello surge una de las inmortales frases de Bernard Brodie⁷:

“Hasta ahora, el propósito principal de nuestro desarrollo militar ha sido ganar guerras. De aquí en más, su objetivo principal deberá ser evitarlas. No puede tener casi ningún otro propósito útil”.

En relación a esto último resulta muy ilustrativo el ensayo de Maria Sperandei (2006)⁸ en el cual, citando a varios autores, aborda las diferencias y convergencias, conceptuales y pragmáticas, entre *deterrence* (disuasión) y *compellence* (compulsión, imposición o coacción). Cada una de ellas representa diferentes estrategias para llevar a cabo la denominada **“Diplomacia Coercitiva”**. La autora, apoyándose en un trabajo de Thomas Schelling, señala que mientras la disuasión es la amenaza de empleo de la fuerza para impedir que un oponente inicie una determinada acción; la coacción es la amenaza combinada con el uso limitado de la fuerza (pueden inclusive ser sanciones económicas, por ejemplo) para forzar al adversario a realizar una determinada acción contraria a su voluntad. Por lo tanto, aquí resalta dos diferencias:

La disuasión tiene por objeto evitar que el oponente inicie una acción, mientras que la coacción busca que el adversario realice una acción que de otra manera no haría por propia voluntad.

7- Brodie, B. (1978). The Development of Nuclear Strategy. *International Security*, 2(4), 65–83. <https://doi.org/10.2307/2538458>.

8- Sperandei, Maria. “Bridging Deterrence and Compellence: an alternative approach to the Study of Coercive Diplomacy.” *International Studies review*, June 2006: 253-280.

La disuasión es esencialmente pasiva y la coacción es pasiva y activa.

Más adelante, citando a Paul Lauren, destaca otros aspectos en común de ambas estrategias:

ninguna tiene por objeto infligir daños físicos al oponente sino modificar su voluntad; y

ambas posturas plantean que el disuasor busca convencer al adversario respecto a que *“tiene la voluntad y la capacidad de infligir un daño considerable sobre algo que el oponente valora más que el objeto en disputa”*.

Volviendo a la Teoría de la Disuasión, en aquella época primaba la idea respecto a que dicho efecto se lograba principalmente a través de un solo mecanismo: la represalia o castigo.

Por otra parte, su efectividad estaba asociada casi exclusivamente a la disponibilidad y voluntad de empleo de armas nucleares. Si esto hubiera sido así, equivaldría a afirmar que aquellos países sin capacidad nuclear estarían imposibilitados de desarrollar su estrategia de disuasión. O, dicho de otra manera, que la capacidad de disuasión estaría reservada tan sólo a cinco países; años más tarde a nueve. Sin embargo, en el campo de las relaciones internacionales, la idea de disuasión es muy anterior a la aparición de la capacidad nuclear. Tal es así que se atribuye al General chino Sun Tzu (544 - 496 AC) – cuyas ideas y principios fueron recopilados en el libro *El Arte de la Guerra* – la frase

“El supremo Arte de la Guerra es someter al enemigo sin luchar”,

en la cual destacaremos el uso del verbo ‘someter’, puesto que implica una diferencia de poder determinante a favor de uno de los bandos en oposición que inhibiría al adversario de llevar a cabo una agresión. Sin lugar a duda, la potencialidad que poseen las armas nucleares de infligir un daño de gran magnitud les asigna a estas una capacidad superlativa para el logro del efecto disuasorio, a no ser que el oponente también las disponga. Por lo tanto, reconociendo que las armas nucleares en términos de capacidad de destrucción se distinguen significativamente del resto de las armas, al

menos desde un punto de vista teórico o académico podríamos considerar que existe una disuasión nuclear y otra no nuclear (¿convencional?).

Durante el año 2010 James A. Lewis introdujo el concepto de *Cross-Domain Deterrence*⁹ (**disuasión multidominio**), que se iría consolidando años más tarde, especialmente a partir de la aparición del libro *Cross-Domain Deterrence: Strategy in an Era of Complexity* (2019). A este concepto volveremos a referirnos más adelante debido a que está muy ligado a los desafíos de los Estados frente a las amenazas que accionan en y a través del ciberespacio. De todas maneras, podemos resumir aquí diciendo que el efecto de disuasión se buscaba mediante la combinación de capacidades militares empleadas en cualquiera de los cinco ámbitos de actuación con otras capacidades ajenas al instrumento militar.

Mucho más cercano en el tiempo, Scott Jasper – con quien he tenido la grata oportunidad de conversar sobre varios aspectos de ciberseguridad nacional y operaciones militares en el ciberespacio –, ha abordado el tema de la ciber disuasión en varios de sus trabajos escritos, con un enfoque particular y un análisis profundo de las amenazas cibernéticas por parte de actores internacionales estatales y no estatales, especialmente aquellos que acechan a los Estados Unidos de Norteamérica.

En uno de sus artículos, publicado en el año 2015, cita la siguiente frase¹⁰:

*“La disuasión de la amplia gama de actores en el ciberespacio es difícil, ya que **la disuasión tiene que trabajar en la mente del atacante**”*

Aunque pudiera parecer una ‘verdad de Perogrullo’, el autor deja de manifiesto explícitamente que el efecto disuasorio se logra en la mente del oponente y que, por lo tanto, no existe una única estrategia de disuasión efectiva para la gran diversidad de oponentes o adversarios existentes (diversidad de intereses, de motivaciones, de cultura y de escala de valores).

9- Lewis, James A. *Cross-Domain Deterrence and Credible Threats*. Washington DC: Center for Strategies & International Studies, 2010, 5.

10- Jasper, Scott. “Deterring Malicious Behavior in Cyberspace.” *Strategic Studies Quarterly*, Spring 2015: 65-80.

En sintonía con Scott Jasper, Joseph Nye¹¹ sostiene que

“La disuasión es un proceso psicológico que depende de las percepciones tanto de los actores que disuaden como de los destinatarios objetivo, y la capacidad de comunicar esos puntos de vista con claridad”.

Sin duda, este desafío que busca lograr un efecto determinado en la mente de actores estatales y no estatales se trata en esencia de un acto de **comunicación estratégica**. Consiste en transmitir de manera correcta el mensaje adecuado al destinatario deseado (qué tengo, cómo y en qué circunstancias o ante que conductas indeseadas del oponente estoy dispuesto a emplearlo) para forzarlo a cesar o abstenerse de realizar una determinada conducta.

El fin de la Guerra Fría, los acuerdos por el control de la producción y empleo de armas nucleares y el estrepitoso avance tecnológico aplicado a todos los órdenes de la vida – principalmente en las comunicaciones digitales – pero con gran impacto en el desarrollo de capacidades cibernéticas del ámbito militar, han hecho reconsiderar los alcances o la validez de la teoría disuasoria tradicional. En tal sentido, Joseph Nye ha planteado nuevos mecanismos de disuasión para esta nueva era caracterizada por la presencia de ciber amenazas, los cuales complementan a los ya conocidos para entonces de negación y castigo¹²:

- disuasión por enredo o interdependencias (*entanglement*)
- disuasión por normas o tabú normativo.

En su descripción comienza mencionando que son dos mecanismos políticos. El **enredo** se trata de una serie de **interdependencias** que conducen a que un ataque exitoso de parte del agresor ocasione altos costos tanto para la víctima como para el agresor, aunque la primera no haya adoptado ningún mecanismo de negación o castigo. Los costos para el atacante pueden manifestarse en el mismo ámbito que el ataque (por ejemplo, físico) o en otro distinto: diplomático, cibernético, económico, etc. En ocasiones este mecanismo es llamado también de “auto disuasión” y los efectos neg-

11- Nye, Joseph. “Deterrence and Dissuasion in Cyberspace.” Edited by Science and International Affairs at Harvard University. International Security (MIT Press), 2017: 44-71. Página 53.

12- Nye, Joseph. Páginas 58-62.

ativos en el atacante podrían manifestarse sin la necesidad de intervención de estado víctima / disuasor. Desde la posición del disuasor consiste en incrementar los beneficios que le genera al potencial agresor mantener el *status-quo*, habida cuenta que disuadir se trata de modificarle al potencial agresor su cálculo costo-beneficio luego de dicha acción. Es decir, todos los beneficios que el potencial agresor dispone en la situación inicial se transformarán en costos en caso de manifestarse la agresión puesto que los habrá perdido. Por lo tanto, tratándose en última instancia de la resolución de una ecuación, sin considerar los costos que puede imponer la negación y el castigo, el atacante deberá comparar los beneficios que obtendría por la agresión con los beneficios ya obtenidos “por enredo”, debido a que estos últimos los perdería, transformándolos en costo en la etapa *post-impetum*, tal como lo describe Aaron F. Brantly¹³.

De manera similar al enredo, las cuestiones **normativas** y aquello que la literatura anglosajona denomina **tabú normativo** se refieren a la reprobación o “condena” internacional (sanciones, quita de apoyo, desprestigio, etc.) que surgiría como consecuencia de no respetar acuerdos, normas internacionales o conductas éticas (no formalizadas) esperadas por parte de los estados. El autor ilustra estos conceptos y la diferencia entre ambos mediante un hipotético caso de vulneración al TNP (normativa) y un comportamiento que elude normas o reglas no vinculantes de “buena conducta en el ciberespacio” mediante el uso de programas cibernéticos malignos, sacando ventaja de la posibilidad de ocultamiento que brinda internet – para el comercio y el empleo de armas cibernéticas –, y de la extrema dificultad para controlar la producción y almacenamiento de dichas herramientas (armas).

Por tal motivo, la efectividad en la aplicación de este mecanismo de disuasión dependerá de la capacidad de atribución, para que con cierto grado de certeza pueda endilgarse la acción al estado o actor internacional atacante para poder exponerlo ante la comunidad internacional.

La necesidad de buscar diferentes mecanismos de disuasión ha ido surgiendo debido a que la evolución de los conflictos fue tornando menos efectivo

13- Brantly, Aaron. “Conceptualizing Cyber Deterrence by Entanglement.” SSRN - Social Science Research Network. Junio 10, 2018. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2624926 (accessed marzo 3, 2025).

a cada uno de ellos individualmente. Por esa razón, en términos generales todos los autores concluyen que la efectividad se logra con la combinación de ellos y no necesariamente aplicando uno en particular.

El concepto que ha surgido de manera mucho más reciente y de origen más pragmático es el de **Disuasión Integrada**^{14,15}. Fue anticipado conceptualmente por el Departamento de Defensa de los Estados Unidos en el año 2021 e introducido formalmente en la Estrategia Nacional de Seguridad y en la Estrategia Nacional de Defensa de los Estados Unidos en el año 2022. Tal como mencionan los autores del artículo *Integrated Deterrence as a Defense Planning Concept* (2024), no se trata de una nueva teoría, sino que es el resultado de un análisis de cómo aprovechar todos los recursos que pudiera disponer o tener al alcance una nación para lograr ese efecto deseado. Está enfocada a optimizar la combinación de los IPN y a estrechar los vínculos con aliados y socios internacionales. Por su parte, Garamone (2021) – autor del primero de los artículos citados – deja expresada la idea que no se trata sólo de aprovechar los IPN propios sino también de los socios y aliados. Es allí donde residiría el fortalecimiento diferencial de la capacidad disuasoria, permitiendo diseñar diferentes campañas de disuasión – a medida del actor o actores objeto de la disuasión – acordes a los dominios, escenarios o espectros del conflicto en los que deba intervenir el Departamento de Defensa de los Estados Unidos.

Enfoques para el análisis

La disuasión, ya sea por sus efectos o por su materialización, posee algunas características distintivas que permiten clasificarla y de esta manera facilitar el análisis de las estrategias adoptadas o a adoptar por los diferentes países.

Como habíamos mencionado, si consideramos el tipo de capacidad militar utilizada como elemento disuasorio, podríamos decir que puede ser **nuclear o convencional**. En este punto no entraremos en debate si las ca-

14- Garamone, Jim. “Concept of Integrated Deterrence Will Be Key to National Defense Strategy, DOD Official Says”. U.S. Department of Defense, 8 de diciembre de 2021.

15- Mazarr, Michael J., and Ivana Ke. “Integrated Deterrence as a Defense Planning Concept”. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2024.

pacidades químicas, bacteriológicas y cibernéticas son o no capacidades convencionales, simplemente las incluiremos bajo ese mismo título para diferenciarlas de la nuclear. Esta última, por su capacidad de destrucción masiva, puede ser intrínsecamente disuasoria, sin necesidad de asociarla a algún otro tipo de capacidad nacional.

Más allá de esta clasificación ampliamente reconocida, la Facultad de Ciencia Militar de Países Bajos ha hecho un abordaje detallado de la disuasión en el Siglo 21 mediante la recopilación de trabajos de distintos autores que culminaron en la publicación de un libro¹⁶ al cual hemos recurrido para enriquecer este trabajo.

En particular es el politólogo norteamericano Michael J. Mazarr quien desarrolla los conceptos básicos y generales, comenzando con la definición de disuasión:

“La disuasión es la práctica de desalentar o impedir a alguien – en política internacional, habitualmente un estado-nación – de realizar acciones no deseadas, como un ataque armado”.

La primera tipificación que desarrolla es la clásica diferencia entre disuasión por **negación** (*by denial*) y por **castigo** (*by punishment*), en función de la naturaleza de las acciones o de la **postura adoptada** por el disuasor (defensiva u ofensiva). Explica que en el primer caso la estrategia busca poner de manifiesto que todas las acciones del agresor o potencial agresor se tornarán inefectivas y que los insistentes esfuerzos por lograr el objetivo conducirían a pérdidas catastróficas o tendrían un costo inaceptable en relación al valor del objetivo. En el segundo caso, el castigo por la eventual acción del agresor elevaría significativamente el costo de la acción, tornándola inaceptable o superando el valor del beneficio que traería aparejada la concreción de esa amenaza.

Luego, presenta el concepto de disuasión **directa y extendida (amplia)**. Establece aquí una diferenciación en relación al **alcance en su aplicación**. La primera de ellas para prevenir ataques al propio territorio y la segunda

16- Academy, Frans Osinga y Tim Sweijts (Faculty of Military Science) - Netherlands Defence, ed. Netherlands Annual Review of Military Studies: Deterrence in the 21st Century - Insights from theory and practice. Breda: T.M.C. ASSER PRESS, 2021.

para prevenir ataques a terceros estados, usualmente aliados. Sin duda, se complementa con la idea de una defensa regional o cooperativa.

La tercera tipificación que describe es la disuasión **general** frente a la disuasión **inmediata**, donde existe un **criterio de clasificación temporal**. La disuasión general es la acción persistente en el tiempo para prevenir acciones no deseadas, asociando este tipo de estrategias a situaciones de no crisis. En cambio, la inmediata es urgente y de corto plazo, aplicables en situaciones de crisis o ataque inminente.

Por otro lado, agrega la idea de alcance **estrecho** y **amplio** del concepto de disuasión, en **relación a los IPN empleados** para el logro del efecto disuasorio.

Cerramos de esta manera la presentación de los enfoques mediante los cuales se puede estudiar la disuasión, con vistas a saber seleccionar aquellas medidas a adoptar para hacer efectivo el acto disuasorio.

Para concluir esta primera parte de conceptos teóricos, mencionaremos los elementos que pueden tornar efectiva una estrategia disuasoria.

Elementos / factores de éxito de la disuasión

Considerando que en esencia la disuasión se trata de un acto comunicativo, los factores de éxito deberán buscarse en los actores de ambos lados: el del emisor (disuasor) y el del receptor (amenaza o potencial agresor).

Comencemos por el receptor. Recordando lo mencionado por Joseph Nye respecto a que la disuasión es un *“proceso psicológico que depende de las percepciones”* de los actores involucrados, los factores del lado del receptor deberían encontrarse en aquellos aspectos que condicionan la capacidad del potencial agresor para interpretar, valorar y darle significado al mensaje del disuasor. Este concepto encuentra su correspondencia también en una de las publicaciones conjuntas de las Fuerzas Armadas Norteamericanas, que sostiene¹⁷:

17- Joint Chiefs of Staff. Joint Publication 3-0 Joint Operations. Washington: US Department of Defense, 2018. Páginas xxii y VIII-6.

“... la eficacia de la disuasión debe verse desde la perspectiva del agente/actor que se va a disuadir ...”

Sin una evaluación demasiado exhaustiva y con el ánimo de simplificar el análisis, sintetizaremos esos factores en uno solo: **tolerancia al riesgo**¹⁸. Consideramos que en este factor están contenidos el *background* cultural, la formación profesional y las condiciones de liderazgo estratégico del decisor (habilidades duras y blandas). Ninguno de estos aspectos podrá ser condicionado por el disuasor que **sólo deberá orientar sus esfuerzos para encontrar alguna debilidad crítica en estos aspectos**.

Esto nos lleva a concluir que será determinante la **inteligencia** (como producto) para identificar vulnerabilidades y umbrales de tolerancia al riesgo del potencial agresor, porque de ella dependerá la capacidad a considerar o a desarrollar.

Para continuar el análisis, pero en este caso enfocados en el emisor, nos apoyaremos en el trabajo de Scott Jasper oportunamente mencionado, del cual extraeremos la siguiente frase¹⁹:

*“... para que la disuasión sea efectiva debe estar sustentada en la **capacidad** (poseer medios para influir conductas); en la **credibilidad** (generar la certeza en el oponente respecto a que las acciones de respuesta serán realmente llevadas a cabo); y la **comunicación** (enviar el mensaje correcto a la audiencia deseada)”*.

Sin ánimo de cuestionar esta afirmación, sino construyendo a partir de ella, haremos algunas acotaciones. Sustentado en que el acto disuasorio en sí constituye una acción de comunicación estratégica, no consideramos apropiado presentar a la comunicación como un elemento o factor de éxito. De hecho, desde nuestra óptica, la credibilidad misma es una consecuencia de la efectividad del acto comunicativo en el cual le hacemos saber con precisión al adversario a) cuál es la “línea roja a no pasar” (condición que dispara el empleo de la capacidad); b) qué capacidad tenemos y estamos

18-En términos de planeamiento militar podríamos asociar la tolerancia al riesgo con el criterio de aceptabilidad con el cual se evalúan los modos de acción tentativos para el cumplimiento de una misión. Es decir, el análisis costo-beneficio de las acciones.

19- Jasper, Scott. Página 65.

dispuestos a emplear; c) qué efectos – costos para el adversario – puede producir esa capacidad; y d) que no habrá titubeos para hacerlo.

Alineado con esto último resulta oportuno mencionar el artículo sobre disuasión de Javier Jordán²⁰ en el cual, citando un trabajo de Norman Patrick (2003), sostiene que

“La credibilidad desempeña un rol de primer orden porque lo importante no es tanto la capacidad real de quien disuade como la ‘creencia’ de quien es disuadido”.

La frase resulta apropiada para hacer hincapié en la credibilidad, poniendo de manifiesto el rol que el autor le asigna a este factor. Sin embargo, encontramos apropiado acompañarla con una aclaración para evitar que sea mal interpretada. La frase no está avalando la posibilidad de un engaño respecto a la existencia o disponibilidad real de la capacidad. Por el contrario, se desaconseja firmemente esta posibilidad puesto que podría tener un efecto positivo a corto plazo, pero afectaría la credibilidad a mediano o largo plazo (de los futuros mensajes), una vez que el engaño quedara en evidencia.

El autor más adelante agrega:

“La credibilidad depende de tres factores: capacidad, determinación y comunicación”,

que conceptualmente no se aleja de lo expresado por Jasper.

En este punto consideramos que resultaría aún más completo este análisis si a los aportes de los citados autores les agregamos como factor determinante la **identificación clara e inequívoca de la condición** – *triggering condition* –, expresada como acción y/o efecto, que actuaría como disparador para la aplicación de dicha capacidad; es decir, la línea roja a no cruzar.

Resumiendo, habiendo presentado a la disuasión como un acto comunicativo estratégico, concluimos que una estrategia nacional disuasoria eficaz

20- Jordán, Javier. “Disuasión: fundamento de la estrategia defensiva.” *Global Strategy*, octubre 2022. Recuperado 10 de marzo 2025.

se sustentará en cinco factores determinantes: la **inteligencia**, la **capacidad**, la **condición** para emplearla, la **determinación** y la **credibilidad**.

Resumen y conclusiones

El abordaje de la **disuasión** desde el punto de vista de la Defensa Nacional o de las relaciones internacionales nos conduce a la idea de una acción de **comunicación estratégica** que algunos autores identifican como una parte componente de la **diplomacia coercitiva**. La otra parte es la **coacción** o **imposición**. Bajo esta teoría, la disuasión busca impedir una acción indeseada del oponente y la coacción pretende forzarlo a realizar una acción contraria su voluntad, que pudiera ser detener un ataque o retirarse de un territorio luego de su invasión. La primera es pasiva y la segunda contempla medidas pasivas y activas. **Ninguna busca infligir daños al oponente** y ambas pretenden convencer al adversario que, ante una circunstancia determinada, tienen la capacidad y determinación de causar un daño cuyo costo sería superior al beneficio pretendido por el adversario.

A los efectos de este trabajo, el alcance del término ‘disuasión’ será equivalente al de ‘diplomacia coercitiva’ de las fuentes citadas.

De acuerdo a la RAE, el objeto de la disuasión es condicionar la capacidad de percepción de las personas en el proceso de la toma de decisiones. Las diferencias entre disuasión y persuasión son sutiles. La persuasión no busca forzar al oponente a modificar su voluntad, sino que busca que cambie su decisión por *motus proprio*, induciéndolo a modificar sus creencias.

Recurriendo a la Teoría de la Disuasión clásica (Guerra Fría), observamos que la disuasión constituye una estrategia, cuyos sujeto y objeto son los Estados y al objeto lo denomina “adversario”. No contempla una motivación (incentivo positivo) como mecanismo para modificar la conducta del adversario, por el contrario, pretende forzarlo (acto opuesto a su voluntad) a desistir de llevar a cabo una acción o a detenerse de una que se encuentra llevando a cabo, porque de no hacerlo obtendría una respuesta que llevaría el resultado de sus acciones a una relación costo-beneficio negativa e inadmisibile. Es decir, bajo su propia percepción, la situación se tornaría peor

que la reinante antes de la agresión. El mecanismo de disuasión asociado a esa teoría es el **castigo**.

La evolución en los medios y métodos para gestionar los conflictos estatales internacionales, la mayor parte de ellos por debajo del umbral de un ataque armado, dio lugar a nuevos mecanismos de disuasión: negación, **castigo**, **enredo** y **normativo**. La combinación de todos ellos tornaría la estrategia disuasoria más efectiva.

Las características distintivas de la disuasión permiten establecer diferentes criterios de clasificación que resultan de utilidad para su análisis. Según:

la capacidad militar empleada: nuclear y convencional.

la postura del disuasor o naturaleza de sus acciones: negación (defensiva) y castigo (ofensiva).

el alcance en su aplicación: directa y extendida.

el alcance temporal: general e inmediata.

los IPN empleados: estrecha o amplia.

De manera complementaria a las teorías hemos introducido el concepto de **Disuasión Integrada** (2021-22), aclarando que no es una nueva teoría sino una nueva forma de combinar de manera más efectiva los recursos de una nación, principalmente los IPN y los vínculos internacionales, para diseñar diversas campañas de disuasión que respondan a los diferentes escenarios de conflicto en los que deban intervenir las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos.

Para cerrar el marco teórico, hemos abordado los factores determinantes o elementos de éxito de una disuasión eficaz. La condición *sine qua non* para considerarlos como tales es que los mismos dependan de la acción propia, puesto que su identificación servirá para trabajar en mayor o menor medida en ellos con el objeto de lograr la mencionada eficacia. Apoyados en el aporte de distintos autores, aunque con un leve disenso con ellos, hemos concluido que los factores de éxito son: la **inteligencia** sobre el actor a disuadir; la **capacidad** que cada IPN pudiera aportar o la resultante de su integración, que en definitiva es la que ocasionaría el costo inadmisibles al oponente; la **condición** que actuaría como disparador para la aplicación

de dicha capacidad; la **determinación** del disuasor para emplearla; y la **credibilidad** lograda en la mente del adversario respecto a la capacidad disponible y la determinación de emplearla, mediante una combinación de diversos actos comunicativos.

Al menos desde el punto de vista teórico, esta propuesta de cinco factores la consideramos más adecuada que la de tres debido a que permite abordar la problemática desde más puntos de vista para el logro del efecto deseado.

Cierre primera parte

Desarrollar con un enfoque académico el concepto de la disuasión cibernética – actividad estrechamente ligada a la Defensa y Seguridad Nacional – exige primero disponer de sólidas bases sobre el concepto de disuasión aplicado al campo de las relaciones internacionales y con cierto sesgo hacia el ámbito militar. El abordaje teórico hasta aquí presentado será el sustento de la segunda parte – disuasión cibernética –, que en realidad es el objeto del trabajo. Constituirá el marco teórico en el cual anclaremos el desarrollo del significado y de los alcances que tiene o podría tener el término ‘ciberdisuasión’. Para ello, en la segunda parte también recurriremos a los aportes que han hecho sobre esta temática algunos autores de renombre internacional. De esta forma lograremos comprender las dificultades para diseñar una estrategia nacional de ciberdisuasión, los obstáculos para su concreción eficaz y la necesidad de estar integrada a una estrategia disuasoria mucho más abarcativa. ■

Bibliografía

Academy, Frans Osinga y Tim Sweijjs (Faculty of military Science) - Netherlands Defence, ed. *Netherlands Annual Review of Military Studies: Deterrence in the 21st Century - Insights from theory and practice*. Breda: T.M.C. ASSER PRESS, 2021.

Atlantic Council Combatant Command Task Force. *All Elements of National Power - Moving Toward a New Interagency*. Brent Scowcroft Center on International Security, Atlantic Council, Washington, DC 20005: Atlantic Council, 2014.

Brantly, Aaron. "Conceptualizing Cyber Deterrence by Entanglement." *SSRN - Social Science Research Network*. junio 10, 2018. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2624926 (accessed marzo 3, 2025).

Brodie, Bernard. "The Development of Nuclear Strategy." *International Security*, 1978: 65-83.

Covarrubias, Jaime García. "La Disuasión Convencional." *Military Review* (United States Army University), Marzo-Abril 2001: 72-80.

Garamone, Jim. "Concept of Integrated Deterrence Will Be Key to National Defense Strategy, DOD Official Says." diciembre 8, 2021: 4.

Interdisciplinaria, Revista Científica en Ciencias Sociales e, ed. "Perspectivas en Inteligencia 2021: Los instrumentos de poder y su importancia para la Inteligencia Estratégica." *Revista Científica en Ciencias Sociales e Interdisciplinaria* 13, no. 22 (Enero-Diciembre 2021): 33-48.

Jasper, Scott. "Deterring Malicious Behavior in Cyberspace." Spring 2015: 65-80.

Jasper, Scott. *Strategic Cyber Deterrence - The Active Cyber Defense Option*. Rowman & Littlefield, 2017.

Joint Chief of Staff. *Joint Publication 3-12 Cyberspace Operations*. Washington: US Department of Defense, 2018.

Joint Chiefs of Staff. *Joint Publication 3-0 Joint Operations*. Washington: US Department of Defense, 2018.

Jordán, Javier. "Disuasión: fundamento de la estrategia defensiva." *Global Strategy*, octubre 2022.

Kravetz, Jorge R. "Operaciones especiales en el ciberespacio: espionaje, sabotaje y subversión en el siglo XXI." *Revista de la Escuela de Inteligencia*, Diciembre 12, 2023: 35-64.

Lewis, James A. *Cross-Domain Deterrence and Credible Threats*. Washington DC: Center for Strategies & International Studies, 2010, 5.

Libicki, Martin C. *Cyberdeterrence and Cyberwar*. Edited by United States Air Force. RAND Corporation, 2009.

Mazarr, Michael J., and Ivana Ke. *Integrated Deterrence as a Defense Planning Concept*. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2024.

Mills, John R. “‘All Elements of National Power’: Re-Organizing the Interagency Structure and Process for Victory in the Long War.” Edited by Naval Postgraduate School. *Strategic Insights* V, no. 6 (Julio 2006).

Nye, Joseph. “Deterrence and Dissuasion in Cyberspace.” Edited by Science and International Affairs at Harvard University. *International Security* (MIT Press), 2017: 44-71.

Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. n.d. <https://dle.rae.es/> (accessed dic 18, 2024).

Sperandei, Maria. “Bridging Deterrence and Compellence: an alternative approach to the Study of Coercive Diplomacy.” *International Studies review*, June 2006: 253-280.

US Department of Defense. “The Department of Defense Cyber Strategy.” Washington, DC: Department of Defense, April 17, 2015. 42.

Wikipedia. *Wikipedia - La Enciclopedia Libre*. n.d. https://es.wikipedia.org/wiki/Teor%C3%ADa_de_la_disuasi%C3%B3n (accessed dic 18, 2024).

A satellite map of the Indo-Pacific region, showing the Indian Ocean, the Pacific Ocean, and the surrounding landmasses of South America, Africa, Australia, and Southeast Asia. The map is oriented with South America on the left and Australia on the right. The title is overlaid on the map in white text.

Intereses Argentinos en el Mar en el Siglo del Indo-Pacífico

Capitán de Corbeta Matías Cosso



Capitán de Corbeta Mg. Matías A. Cosso. Oficial de Estado Mayor Naval y Conjunto del Cuerpo de Comando de la Armada Argentina, egresado de la Escuela Naval Militar (Promoción CXXXVI). Ha prestado servicio en diversas unidades de superficie de la Armada Argentina. Participó en misiones internacionales bajo mandato de Naciones Unidas y en ejercicios combinados con armadas aliadas, y en campañas logísticas y operativas en el continente antártico. Magister en Relaciones Internacionales (UBA), ha realizado estudios de pos-grado en Ciencia Política y Sociología (FLACSO), y cursos de perfeccionamiento profesional en áreas vinculadas a la conducción naval, las operaciones marítimas y la guerra electrónica. Es autor del libro *Royal Navy 2.0: La Armada Real Británica como Punta de Lanza para una Gran Bretaña Global* (Instituto de Publicaciones Navales, 2023).

Intereses Argentinos en el Mar en el Siglo del Indo-Pacífico

Capitán de Corbeta Matías Cosso

Resumen

Este artículo analiza los cambios en el orden internacional y la nueva centralidad geoestratégica del Indo-Pacífico en el siglo XXI a la luz de la doctrina de intereses marítimos del Almirante Segundo Storni, formulada en 1916. La visión de Storni define los Intereses Argentinos en el Mar y destaca la importancia del dominio y control de los espacios marítimos para la seguridad y el desarrollo económico nacional.

El artículo expone las transformaciones globales, describe los principios originales de Storni y evalúa cómo esa reconfiguración estratégica afecta los intereses marítimos argentinos. En este marco, se explora la pertinencia de una reinterpretación que adapte sus lineamientos a la realidad estratégica del siglo XXI

Palabras Clave: Intereses Marítimos – Indo-Pacífico – Comercio Internacional– Geopolítica del Mar.

Abstract

This article analyzes the changes in the international order and the new geostrategic centrality of the Indo-Pacific in the 21st century in light of Admiral Segundo Storni's doctrine of maritime interests, formulated in 1916. Storni's vision defines Argentine in-terests at sea and highlights the importance of dominance and control of maritime spaces for national security and economic development. The article outlines global transformations, describes Storni's original principles, and assesses how this strategic re-configuration affects Argentine maritime interests. Within this framework, it explores the relevance of a reinterpretation that adapts its guidelines to the strategic realities of the 21st century.

Introducción

La doctrina de intereses marítimos del almirante Segundo Storni, formulada en 1916, ha sido una base esencial para la política marítima de la República Argentina durante más de un siglo. Sin embargo, el contexto geopolítico global ha experimentado transformaciones profundas, especialmente con el auge de Asia como un núcleo de desarrollo económico.

Ya a finales del siglo XX, el centro de gravedad del comercio y la geopolítica mundial había comenzado a desplazarse de nuevo hacia el este con el resurgimiento de las economías de los países del sudeste asiático (Dobbs, y otros, 2012). Desde aquel entonces la centralidad ha ido trasladándose desde el Atlántico Norte hacia el Pacífico Occidental de la mano del crecimiento económico de Japón tras la Segunda Guerra Mundial, de los cuatro ‘tigres del sudeste asiático’ (Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwán) a partir de los años 60, y ya en este siglo, con el resurgimiento de la República Popular China como superpotencia.

La importancia de las rutas de navegación entre el golfo Pérsico y el Sudeste de Asia, más el creciente poderío militar y económico de India, Pakistán y otros países con costas en el Océano Índico, hicieron que en los últimos años el concepto de Indo-Pacífico reemplace al de Asia-Pacífico en el ámbito de las relaciones internacionales para referirse a esta región (Medcalf, 2019).

Mientras ello sucedía, y especialmente tras la caída del Muro de Berlín y el colapso de la Unión Soviética, el mundo ha ingresado en un nuevo orden basado en la globalización y en la conectividad. A pesar de ello, y especialmente tras el conflicto del Atlántico Sur, la dirigencia política argentina ha desatendido la defensa y ha perdido la conciencia marítima. Los sucesivos gobiernos han asignado baja prioridad y escasos recursos a estos asuntos, y el deterioro de las capacidades, tanto navales como marítimas de la Nación¹, ha sido significativo.

1- En cuanto a las capacidades navales me refiero específicamente a aquellas relativas al poder de la Armada, de su flota, de sus componentes asociados y de la defensa en y desde el mar, mientras que por capacidades marítimas nacionales entiendo a aquellas relacionadas con el uso del mar para lograr el desarrollo económico tales como la marina mercante, la pesca, el apoyo al comercio marítimo y la industria naval, entre otras.

Este cambio en el contexto geopolítico global, y la emergente centralidad del Indo-Pacífico, exigen una revisión y actualización de los principios de la doctrina de Storni.

En 1982, la adopción de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) marcó un hito trascendental en la gobernanza global de los océanos. Esta convención, vigente desde 1994, estableció un marco legal integral para la regulación y protección de los espacios marítimos, consolidando así la codificación definitiva del Derecho Internacional del Mar, que hasta entonces se había basado predominantemente en la costumbre internacional. Además, la CONVEMAR reflejó la histórica dicotomía entre dos principios fundamentales del derecho marítimo: el *mare liberum*² y el *mare clausum*³, unificando ambas corrientes en un único corpus normativo.

La CONVEMAR definió derechos y responsabilidades de las naciones en cuanto a sus zonas económicas exclusivas (ZEE), la navegación, la pesca, la conservación marina y la explotación de recursos. Antes de la CONVEMAR, las aguas territoriales de un país se extendían solo hasta 3 millas náuticas desde la costa, y aunque algunos estados se adjudicaran mayores extensiones de mar como espacios jurisdiccionales, no había consensos ni reconocimiento internacional. La convención amplió esta zona hasta 12 millas náuticas y creó la ZEE, que se extiende hasta 200 millas náuticas, permitiendo a los Estados rivereros, derechos exclusivos para gestionar y explotar recursos naturales en estas áreas (Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, 1982).

En las últimas décadas, la conservación de los océanos y la sostenibilidad de los recursos marinos han ganado prominencia en la agenda internacional. Se han establecido numerosas áreas marinas protegidas (AMP) e implementado regulaciones más estrictas sobre la pesca para combatir la depredación y la degradación del hábitat marino. La creciente preocupación por la contaminación del mar, especialmente por plásticos y otros desechos, ha llevado a la firma de acuerdos internacionales como el Convenio

2- Del latín “Mar Libre” fue desarrollado por Hugo Grocio, considera a los océanos como un territorio de uso libre para la navegación, la pesca y otras actividades.

3- Del latín “mar cerrado”, propuesto por John Selden, defiende la posibilidad de que ciertas áreas del mar puedan estar bajo la soberanía exclusiva de un Estado limitando el acceso de otras naciones.

sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias (1972) (Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, 1972). Además, se han realizado esfuerzos recientes para abordar la contaminación por plásticos.

La explotación de recursos en alta mar ha cobrado importancia con los avances tecnológicos que permiten la extracción de recursos naturales en áreas marítimas profundas. La Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, creada bajo la CONVEMAR, regula la exploración y explotación de los recursos minerales en los fondos marinos más allá de las jurisdicciones nacionales, promoviendo un reparto equitativo de los beneficios.

A principios del siglo XX, cuando el entonces Capitán de Fragata Storni definió cuáles eran los *Intereses Argentinos en el Mar*, ninguna de estas normas existía y el tema ambiental no constituía un interés de los Estados. Por el contrario, la explotación indiscriminada de los recursos vivos era comúnmente aceptada y considerada una actividad económica lícita.

Hoy, por el contrario, la agenda verde, el cambio climático y las consecuencias ambientales de la actividad humana son un punto trascendental en el ámbito del derecho internacional en general y en el derecho internacional del mar en particular. En el caso del Mar Argentino, sus recursos naturales son extremadamente valiosos y deben ser asegurados y preservados. La región presenta tanto desafíos como oportunidades para el comercio y la cooperación en seguridad marítima.

La capacidad de explotación de recursos en alta mar también ha aumentado, con avances tecnológicos que permiten la extracción en áreas profundas. En la Antártida, aunque el futuro es más incierto, el interés nacional sugiere no descartar la posibilidad de avanzar en el desarrollo de capacidades de acceso y extracción de recursos naturales a largo plazo, a pesar de las normas actuales que lo impiden. Los avances científicos y tecnológicos están abriendo posibilidades insospechadas hasta hace poco tiempo, lo que hace necesario considerar el potencial de estas regiones en la estrategia marítima argentina (Fraga, 2018).

Desde 1916, la cooperación internacional en cuestiones marítimas ha evolucionado significativamente, adaptándose a nuevos desafíos y oportunidades. Tras el fin de la Segunda Guerra Mundial y la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización Marítima Internacional (OMI), establecida en 1948 como agencia especializada en las cuestiones del mar dentro del sistema ONU, ha desempeñado un papel crucial en la regulación de la seguridad marítima, la prevención de la contaminación y la facilitación del comercio marítimo.

De igual manera, la Comisión Oceanográfica Intergubernamental (COI), fundada en 1960 bajo los auspicios de la UNESCO para promover la cooperación internacional en el ámbito de las ciencias y la investigación relacionada con los océanos, promueve la cooperación internacional en la investigación y observación de los océanos, la formación de capacidades y la transferencia de tecnología marina.

La evolución de la gobernanza global de los océanos, influenciada por desarrollos políticos, científicos y ambientales, ha sido notable desde 1916 hasta la actualidad. La implementación de la CONVEMAR, la expansión de las ZEE, los avances en la conservación y sostenibilidad de los océanos, la atención a la contaminación marina y la explotación de recursos en alta mar han transformado profundamente el panorama marítimo. La cooperación internacional y la creación de organismos multilaterales para la gestión de los océanos han sido esenciales para la implementación de políticas y la realización de investigaciones conjuntas, adaptándose a los nuevos desafíos y oportunidades que presenta el siglo XXI (Kimball, 2003).

Mientras este cambio de paradigma comenzaba a gestarse, el escenario geopolítico mundial también experimentaba profundas transformaciones. El proceso de descolonización, el fin de la Guerra Fría, la incorporación de cientos de millones de personas en el “Lejano Oriente” a la economía de producción capitalista, y la irrupción de las tecnologías de la información que desde la década de 1960 han configurado lo que se denomina la “Tercera Revolución Industrial,” dieron forma a un nuevo Orden Marítimo Internacional de alcance global.

Frente a esta nueva realidad geopolítica cabe preguntarse: ¿Cómo puede categorizarse la situación actual del orden internacional y la nueva centralidad geoestratégica del espacio Indo-Pacífico a partir de la doctrina de intereses marítimos del almirante Segundo Storni?

Este artículo examina el estado actual del orden internacional y la emergente centralidad geoestratégica del Indo-Pacífico a través de la interpretación y aplicación de la doctrina de los intereses marítimos del almirante Segundo Storni. Se abordan tres ejes principales: las transformaciones del orden internacional y la creciente relevancia del Indo-Pacífico; los principios y postulados formulados por Storni en 1916 y su vigencia contemporánea; y el impacto de estos cambios sobre los intereses marítimos de la República Argentina.

La doctrina de Storni constituye un marco analítico particularmente útil para interpretar la reconfiguración del sistema internacional y el ascenso estratégico del Indo-Pacífico. Su enfoque permite evaluar hasta qué punto los principios formulados en 1916 conservan capacidad orientadora para la política marítima argentina en el siglo XXI, en un escenario caracterizado por la creciente interdependencia del comercio global y la intensificación de la competencia entre grandes potencias por el control de rutas y puntos críticos de navegación

El análisis cubre la evolución del orden internacional, describe los principios originales de Storni y su relevancia en el siglo XXI, y examina cómo la reconfiguración geoestratégica afecta los intereses marítimos argentinos. Finalmente, se considera la necesidad de reinterpretar y actualizar la doctrina de Storni ante los profundos cambios del entorno global contemporáneo.

Dada la limitada extensión y la complejidad inherente al tema seleccionado, el presente artículo se enfoca predominantemente en las cuestiones relacionadas con la estrategia nacional en el contexto del desarrollo económico y la defensa. Se excluirán deliberadamente otras temáticas relevantes respecto al uso del mar, como la protección del medio ambiente, la demografía y los factores socioculturales. Además, el conflicto entre la República Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte

en relación con las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur, así como sus aguas jurisdiccionales, no será abordado aquí. Esta elección responde a la complejidad del conflicto, que requiere un examen exhaustivo. Sin embargo, esta omisión no implica que el tema en cuestión deba ser desconsiderado en un análisis más integral de la problemática.

Cambios en el Orden Internacional y Centralidad Geoestratégica del Indo-Pacífico

Desde la caída de la Unión Soviética y tras el fin de la Guerra Fría, el orden internacional ha experimentado transformaciones significativas que han redefinido las relaciones de poder a nivel global. El surgimiento de nuevas potencias, la intensificación de la competencia estratégica, y la reconfiguración de las alianzas han alterado el equilibrio tradicional que dominó el escenario global durante gran parte del siglo XX.

El orden internacional del siglo XXI se caracteriza por un dinamismo sin precedentes, impulsado por la globalización, el avance tecnológico, y el resurgimiento de rivalidades entre grandes potencias. Este nuevo entorno ha desafiado las estructuras establecidas y ha dado lugar a un sistema multipolar en el que el poder económico y militar se distribuye de manera más equitativa entre diferentes actores. En este contexto, el Indo-Pacífico ha emergido como un epicentro de la geopolítica global, concentrando en su vasto espacio marítimo las principales rutas comerciales, disputas territoriales, y rivalidades estratégicas que determinarán el curso del siglo XXI.

Esta denominación, originalmente derivada de la biología marina, fue utilizada en términos geopolíticos en las décadas de 1920 y 1930 por el geógrafo y militar alemán Karl Haushofer (2002), quien desarrolló el concepto de *Indopazifischen Raum*⁴ para describir esta región como un todo integrado. Haushofer predijo el resurgimiento de Asia debido a la gran concentración de recursos humanos y culturales en India y China, y su futuro papel en la dinámica de poder mundial.

4- Del alemán "región del Indo-Pacífico"

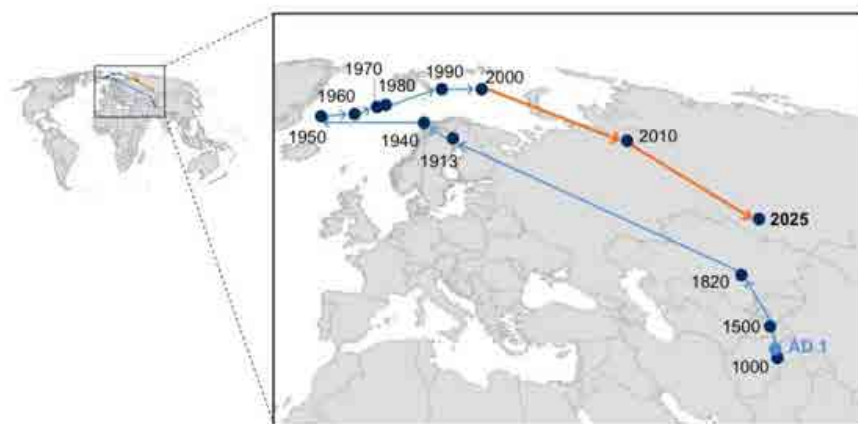
Durante la década de 1960, el término se popularizó en documentos oficiales del Reino Unido, especialmente en relación con sus intereses en Malasia y Singapur para luego caer nuevamente en desuso. No obstante, fue en la década de 2000 cuando el concepto fue revitalizado por el contralmirante indio Gurpreet S. Khurana (2007) y el Primer Ministro japonés Shinzo Abe (2007), quienes destacaron la importancia estratégica de la confluencia de los océanos Pacífico e Índico. Desde entonces, el concepto ha sido incorporado al léxico de académicos, economistas, militares, diplomáticos y políticos para definir un espacio que ha crecido en importancia debido a su despegue económico y a su peso demográfico.

En las últimas tres décadas, el rápido ascenso de China a la categoría de superpotencia ha acelerado esta tendencia, haciendo del Indo-Pacífico el principal tablero de ajedrez geopolítico del mundo (Hughes & O'Neill, 2021). La región, definida por el académico australiano Rory Medcalf (2019) como un “*lugar marítimo*” de “*límites fluidos*” es interpretada de maneras diferentes por los distintos países que han adoptado este concepto, cada uno de ellos resaltando sus propios alcances e implicaciones. Sin embargo, Medcalf subraya que “*el núcleo de la región es claro: las rutas marítimas del sudeste asiático*”, la periferia en cambio, “*se define por conexiones, no por fronteras*”. Este autor asocia al término “*con el antiguo concepto asiático del ‘mandala’, originario de la cosmología hindú, que con muchas variaciones definió el universo según los círculos y un punto central*” y evoca a “*los antiguos gobernantes de la India y el Sudeste Asiático*”, para quienes “*las organizaciones políticas se definían por su centro, no por sus límites*”. Siguiendo esta lógica, y “*a diferencia de la cosmovisión tradicional china del ‘Reino Medio’, la centralidad no otorga automáticamente superioridad*” por el contrario, “*el modelo de ‘mandala’*” implica “*multipolaridad*” y diversidad (Medcalf, 2019, pág. 68).

La región del Indo-Pacífico es un eje central de la economía mundial, ya que concentra algunas de las rutas marítimas más transitadas del planeta. Según estimaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CNUCYD), aproximadamente el 80% del comercio mundial en volumen y el 70% en valor se transporta por mar, y de este total, el 60% pasa a través de Asia. Esta red incluye a nueve de las diez

principales instalaciones portuarias del mundo, lo que convierte al Indo-Pacífico en el epicentro del comercio global (China Power Project, 2018).

A la importancia de la presencia de las principales rutas del comercio internacional de bienes, se suma el hecho de que la región “*se ha convertido en el motor del crecimiento de la economía global*”. La incorporación a la economía capitalista de cientos de millones de personas que habitan en la región, ha producido cambios muy profundos en la dinámica mundial, que tienen su correlato en una reconfiguración de la estructura de poder a nivel global. Debido a esta dinámica, a partir de la década de 1960, el centro de gravedad de la economía mundial ha revertido una tendencia de mil años de corrimiento hacia occidente y ha vuelto a posicionarse en el centro de Asia (Dobbs, y otros, 2012).



Cambio en el centro de gravedad de la economía mundial. Se calcula ponderando las ubicaciones según el PIB en tres dimensiones y se proyecta al punto más cercano en la superficie de la Tierra.

Fuente: análisis del McKinsey Global Institute con datos de Angus Maddison; Universidad de Groningen (Dobbs, y otros, 2012).

“Se prevé que esta tendencia continúe en la próxima década, y que su participación en el PBI (PPA)⁵ mundial alcance el 45% para 2025. En gran medida, este crecimiento será impulsado principalmente por China” que

5- Producto Bruto Interno en términos de Paridad de Poder Adquisitivo

ya ha desplazado a Estados Unidos como primera economía del Mundo; “a India, que se estima que para la década de 2040 se convierta en la segunda potencia económica”; a nivel global y a las economías de los diez países que integran la ASEAN que para el año 2050 alcanzarán en conjunto una producción que las colocaría en el cuarto puesto. A ello hay que sumar a Japón y Corea del Sur “que permanecerán entre las economías más desarrolladas” (Asia House, 2019, pág. 5).

El Indo-Pacífico es también un escenario de creciente competencia militar, impulsada por las ambiciones territoriales y estratégicas de las potencias regionales y globales. China ha desarrollado una flota naval poderosa y ha militarizado islas en el Mar de China Meridional, lo que ha generado preocupaciones entre sus vecinos y ha provocado una respuesta enérgica por parte de Estados Unidos y sus aliados. Esta dinámica ha llevado a un aumento en el gasto de defensa y en el despliegue de capacidades avanzadas en la región, lo que incrementa el riesgo de conflictos tanto intencionales como accidentales (Hughes & O’Neill, 2021).

El ascenso del Indo-Pacífico como centro de gravedad en el orden internacional se ha visto impulsado por una serie de factores interrelacionados que han transformado la región en un foco de interés estratégico global.

China ha sido uno de los principales catalizadores del cambio en el orden internacional. Su rápido crecimiento económico ha venido acompañado de un incremento en su influencia política y militar. La Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI), que busca crear una red global de infraestructura que fortalezca la influencia china en el comercio y la geopolítica mundial, es un claro ejemplo de cómo la “nueva” superpotencia busca expandir su influencia global mediante el desarrollo de infraestructura en Asia, África, y Europa. La estrategia de China en la región se centra en asegurar el control de las rutas comerciales y en incrementar su presencia militar en puntos estratégicos, como el Mar de China Meridional y el Océano Índico. La iniciativa BRI es una manifestación clara de esta estrategia. En el plano militar, China ha incrementado significativamente su presencia en el Mar de China Meridional, una región estratégica para el comercio mundial, lo que ha generado tensiones con sus vecinos y con potencias extranjeras como Estados Unidos (Hughes & O’Neill, 2021).

En respuesta al ascenso de China, Estados Unidos ha implementado una estrategia de “pivot” a Asia, redirigiendo su atención y recursos hacia el Indo-Pacífico. Esta estrategia, formalizada bajo la administración de Barack Obama, busca contrarrestar la creciente influencia china y reafirmar el liderazgo estadounidense en la región. La política del “Indo-Pacífico Libre y Abierto” es la manifestación más reciente de este enfoque, promoviendo un orden basado en reglas y la libertad de navegación en las rutas marítimas clave (Departamento de Estado EE.UU, 2019).

Además de China y Estados Unidos, otros actores regionales como Japón, India, y Australia desempeñan un papel crucial en la configuración del nuevo orden en el Indo-Pacífico. Estos últimos cuatro países integran una alianza estratégica informal denominada “Diálogo Cuadrilateral de Seguridad” también conocida como QUAD, cuyo propósito principal es promover la seguridad y estabilidad en el Indo-Pacífico, abordando desafíos como la influencia creciente de China, para lo cual organiza reuniones y ejercicios conjuntos en áreas como seguridad marítima, ciberseguridad y asistencia humanitaria. En el marco de esta asociación estratégica, Japón, por ejemplo, ha fortalecido su capacidad militar y ha promovido la cooperación con otras democracias de la región, para equilibrar la influencia china. India, con su creciente poder económico y militar, busca asegurar su influencia en el Océano Índico, mientras que Australia ha reforzado sus alianzas con Estados Unidos y otros actores regionales para proteger sus intereses en un entorno cada vez más competitivo buscando potenciar sus fuerzas armadas en asociación con las potencias anglosajonas y reorientar su economía hacia una menor dependencia de China.

La evolución de las alianzas y coaliciones en el Indo-Pacífico es un aspecto crucial de la geoestrategia regional. Además del QUAD, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) sigue siendo un foro importante para la cooperación regional, aunque enfrenta desafíos para mantener una posición unificada frente a las grandes potencias.

La estrategia de reequilibrio de Estados Unidos hacia el Indo-Pacífico refleja la importancia que Washington atribuye a la región en su visión de un orden internacional basado en reglas. A través de la cooperación con aliados tradicionales como Japón, Corea del Sur, y Australia, así como con

nuevos socios estratégicos como India y Vietnam, Estados Unidos busca mantener su liderazgo y contrarrestar la influencia de China. La presencia militar estadounidense en la región, con bases en Japón, Corea del Sur, y Guam, es un componente clave de esta estrategia.

El Indo-Pacífico enfrenta una serie de desafíos que han incrementado la centralidad de la región en la agenda de seguridad global. Las disputas territoriales en el Mar de China Meridional, las tensiones en el Estrecho de Taiwán, y la rivalidad entre India y China en la frontera del Himalaya son algunos de los puntos calientes que podrían desencadenar conflictos de gran escala. Además, la proliferación de armas nucleares en la región, especialmente en Corea del Norte, añade una capa adicional de complejidad a la seguridad de esta región, que por su importancia tendrá importantes repercusiones a nivel global.

La seguridad energética y alimentaria, y el mantenimiento del flujo de provisión de materias primas que alimenta el complejo industrial del sudeste de Asia otorgan a la región una nueva relevancia estratégica. El estrangulamiento de estas vías de comunicación podría potencialmente ser utilizado por las potencias occidentales como un recurso estratégico contra China, particularmente en un contexto donde el control sobre las rutas marítimas del Indo-Pacífico es crucial para mantener el equilibrio geopolítico. Dada la centralidad de estas rutas en el comercio global, esta acción tendría el potencial de debilitar significativamente la economía china al interrumpir el flujo de recursos esenciales y productos manufacturados.

América Latina, incluyendo Argentina, está cada vez más integrada en la economía global a través del comercio con Asia. El acceso a los mercados del Indo-Pacífico, que es crucial para la exportación de sus productos agrícolas y minerales, depende de la estabilidad de las rutas comerciales en la región. La creciente demanda de alimentos y materias primas en Asia, impulsada por el crecimiento económico de China e India, ofrece oportunidades para los exportadores latinoamericanos, pero también los expone a las fluctuaciones en la estabilidad regional.

La nueva centralidad del Indo-Pacífico tiene profundas implicaciones para América Latina, especialmente para Argentina, cuya economía depende en

gran medida de la exportación de materias primas y que mantiene intereses estratégicos en el Atlántico Sur. La dinámica global en esta región no solo afecta el comercio y la economía, sino también la seguridad marítima y la política exterior de Argentina. La estabilidad de las rutas comerciales que atraviesan el Indo-Pacífico es esencial para las exportaciones argentinas, especialmente en un contexto donde la creciente demanda de alimentos y materias primas por parte de potencias como China e India presenta oportunidades, pero también desafíos vinculados a la inestabilidad regional (Gonzalez Levaggi, 2022).

Asimismo, el peso geoestratégico del Indo-Pacífico obliga a Argentina a ajustar su política exterior y alinearse con los intereses globales y regionales emergentes en esa área. La participación en foros multilaterales, la cooperación con potencias clave de la región y el fortalecimiento de relaciones bilaterales en el Indo-Pacífico podrían mejorar su posición en el nuevo orden internacional. Además, es crucial que Argentina asegure el acceso a rutas comerciales vitales, proteja sus recursos marinos y participe activamente en iniciativas de seguridad marítima y ejercicios multinacionales. En este contexto, el desarrollo de una política marítima coherente, que aborde tanto los desafíos como las oportunidades del Indo-Pacífico, será decisivo para que Argentina consolide su influencia y proteja sus intereses estratégicos en el siglo XXI. En este sentido, la doctrina de Storni ofrece un marco analítico adecuado para que Argentina desarrolle estrategias que protejan sus intereses marítimos y comerciales en un entorno internacional cada vez más complejo.

Principios y Postulados de la Doctrina de Storni

Para enfrentar de manera eficaz los desafíos y aprovechar las oportunidades que Argentina tiene en el ámbito marítimo en el siglo XXI, resulta indispensable retomar los conceptos estratégicos formulados por el almirante Segundo Storni. Su doctrina se fundamenta en varios principios clave: la conciencia marítima de las clases dirigentes y de la población en general, la capacidad del mar como vía para el intercambio de la información y del comercio, los beneficios de la explotación de los recursos marítimos y la necesidad de una defensa nacional hacia y desde el mar.

Estos principios, que buscaban asegurar que la República Argentina pudiera beneficiarse plenamente del uso del mar y garantizar su seguridad nacional, guiaron las políticas marítimas argentinas durante gran parte del siglo XX en un mundo donde el Atlántico Norte continuaba siendo el principal eje de interacción global.

Antes de Storni, hubo prominentes figuras de la historia nacional que oportunamente consideraron la relevancia del mar para la seguridad y prosperidad de la República Argentina. El general Manuel Belgrano fundó durante el virreinato la Escuela Nacional de Náutica, sentando las bases para la formación en navegación y la importancia estratégica del mar. Francisco de Gurruchaga organizó la primera escuadra nacional, contribuyendo decisivamente a la defensa marítima de la colonia insurrecta (Garavaglia, 2007).

Más tarde, el presidente Domingo Faustino Sarmiento impulsó la adquisición de una escuadra de hierro y vapor en el Reino Unido, mandó a construir el Arsenal Naval de Zárate y fundó la Escuela Naval Militar, reforzando la capacidad naval de la nación. Y ya a finales del siglo XIX, la denominada “generación del 80” comprendió cabalmente la necesidad de dotar a la nación de una fuerza naval con proyección oceánica con la incorporación de buques acorazados de alta mar, la construcción del Puerto Militar en la ría de Bahía Blanca y la adquisición de una estación meteorológica en la isla Laurie (Islas Orcadas), que se constituyó en la base de ocupación permanente e ininterrumpida más antigua en el continente antártico (Oyarzabal G. A., 2000).

Sin embargo, fue el almirante Segundo Storni quien construyó un corpus argumental que devino en consenso o “acuerdo interno”⁶ respecto a la “racionalidad estratégica”⁷ del Estado argentino frente a los asuntos del mar, tras publicar la transcripción de las dos conferencias que diera en el diario La Prensa en 1916 a tal efecto (Storni, 2009).

Su obra y su pensamiento establecieron un marco teórico y práctico que integró las diversas perspectivas y esfuerzos anteriores, consolidando una

6- Definido como “...el entendimiento consensuado que asegura al protagonista racionalidad y cohesión monolítica para una cuestión estratégica en particular” (Cal, Di Tella, Ganeau, Grünschlager, & Leal, 2020) (Cursivas del original)

7- Definida como “Estructura de intereses de un actor” (Ib. Ídem.) (Cursivas del original)

visión estratégica sobre los intereses marítimos del país. Esta síntesis fue luego fuente de inspiración para los decisores políticos durante prácticamente un siglo completo, para el desarrollo de políticas marítimas que reflejaban una comprensión profunda de las élites argentinas, acerca de la importancia del mar para la seguridad y desarrollo económico de la nación.

La conciencia marítima de las clases dirigentes y de la población en general

En la doctrina de Storni, uno de los aspectos más críticos y recurrentes es la conciencia marítima, no solo como un concepto técnico o estratégico, sino como un elemento cultural y formativo que debía permear todas las capas de la sociedad argentina. Storni subrayaba que para que Argentina pudiera aprovechar plenamente su posición geográfica y sus vastos recursos marítimos, era imperativo que tanto las clases dirigentes como la población en general tuvieran una comprensión clara y profunda del valor del mar.

Storni consideraba que la responsabilidad primaria en la creación de una conciencia marítima recaía en las clases dirigentes, es decir, en aquellos con poder de decisión sobre las políticas de defensa, desarrollo económico y relaciones exteriores. En su análisis, sostenía que el país debía tener una dirigencia plenamente consciente de los desafíos y oportunidades que el mar ofrecía. Sin embargo, advertía que los líderes políticos y económicos locales, en su mayoría, carecían de una visión estratégica sobre los intereses marítimos de la nación. Para Storni, esta falta de visión por parte de las élites dirigentes podía tener repercusiones significativas para la seguridad y el desarrollo del país.

Asimismo, señalaba la necesidad de que la población desarrollara una conciencia marítima. Consideraba que la educación era clave para inculcar en la ciudadanía la importancia del mar para la economía, la seguridad y la cultura nacional. Esta conciencia debía reflejarse en la participación en actividades marítimas, como el deporte náutico y la pesca, fomentando un vínculo más profundo con el mar y un mayor interés por su protección. Storni sostenía que la consolidación de una conciencia marítima requería una interacción efectiva entre las clases dirigentes y la población. Sin una

dirigencia comprometida, la población no podría involucrarse plenamente en la defensa y explotación del mar. Para Storni, la combinación de una dirigencia educada en temas marítimos y una sociedad comprometida era la base de una política marítima exitosa (Storni, 2009, pág. 64).

En el contexto actual, consolidar una conciencia marítima tanto en sus élites como en la población en general, resulta fundamental para que Argentina gestione eficazmente sus recursos y garantice la protección de sus intereses en un escenario global marcado por el protagonismo del Indo-Pacífico. La protección de la Zona Económica Exclusiva, la lucha contra la pesca ilegal y el resguardo de rutas estratégicas requieren la asignación de recursos presupuestarios suficientes que surgen de la tributación de la ciudadanía y de las prioridades de la política nacional. Para lo cual es necesario que exista el suficiente consenso de la importancia de realizar tales erogaciones tanto en la población en general como en las clases dirigentes.

La capacidad del mar como vía para el intercambio de la información y del comercio

La doctrina del Almirante Storni concibe al mar no solo como un espacio geográfico y estratégico, sino como una vía fundamental para el intercambio de bienes, información y cultura. En su visión, más que un límite o frontera, el mar es considerado como un puente que conecta a los países y sus economías, ofreciendo posibilidades para el desarrollo, el fortalecimiento de las relaciones internacionales y la integración global.

Storni identifica al mar como una arteria comercial vital que permite a las naciones acceder a mercados internacionales, expandir su influencia y fortalecer sus economías. En su análisis, la navegación marítima es la forma más eficiente y económica de transportar grandes volúmenes de mercancías a largas distancias y la forma más lógica y accesible de conectar a las naciones. Con el avance de la tecnología esta realidad no solamente se ha mantenido, sino que se ha profundizado, especialmente tras la adopción generalizada de la carga de contenedores.

En este sentido, Storni subraya la interdependencia entre la economía y el mar, destacando que las rutas marítimas no solo son esenciales para el comercio exterior, sino también para el comercio interior, especialmente en un país con una geografía tan extensa como Argentina. La marina mercante, según el planteo de Storni, debía ser un componente estratégico del desarrollo económico del país, ya que permite no solo el transporte de bienes entre los puertos nacionales, sino también la conexión con mercados internacionales, facilitando la exportación de productos y la importación de tecnologías y bienes esenciales (Storni, 2009, pág. 45).

Storni concibe al mar como un medio crucial para el intercambio de información y cultura. Según esta perspectiva, más allá de su función comercial, el mar desempeña un papel esencial como vía de conexión entre civilizaciones, permitiendo la circulación de ideas, tecnologías y conocimientos. Este flujo de información no solo promueve el desarrollo interno de una nación, sino que también favorece su integración en el sistema internacional, aumentando su influencia tanto en términos económicos o militares, como también a través de la difusión de su cultura y valores (Storni, 2009, pág. 32).

Para Argentina el mar representa una oportunidad para integrarse en la comunidad internacional. Esta dimensión del mar como vehículo de intercambio de información es central en el pensamiento de Storni, ya que, para él, el progreso depende de la capacidad del país para interactuar y competir con otras naciones a través del mar.

En el siglo XXI, el mar sigue siendo una vía crucial para el comercio y el intercambio de información, pero el contexto global ha cambiado significativamente desde los tiempos de Storni. La capacidad del mar como vía para el intercambio de información también se ha transformado en el contexto contemporáneo. Hoy en día, los cables submarinos que cruzan los océanos son responsables de la transmisión de la gran mayoría de los datos y comunicaciones a nivel mundial. Estos cables son esenciales para la economía digital global, y su protección es ahora una cuestión de seguridad nacional para muchos países. En este sentido, la visión de Storni sobre el mar como un canal para el intercambio de información se vuelve aún más

relevante que cuando fue concebida debido a los avances en las tecnologías de la información y en la renovada importancia de la conectividad digital.

Los beneficios de la explotación de los recursos marítimos

Uno de los pilares fundamentales en la doctrina de Storni es el reconocimiento de los beneficios económicos y estratégicos que la explotación de los recursos marítimos puede brindar a una nación. Storni visualizaba el mar como una fuente inagotable de riquezas, cuyo potencial aún estaba sub-explotado en Argentina a principios del siglo XX. En su obra, subraya que la capacidad de un país para explotar y gestionar de manera eficiente sus recursos marítimos no solo contribuye al crecimiento económico, sino también a la autosuficiencia nacional y a su posición en el escenario internacional.

Storni identifica a la pesca como uno de los recursos marítimos más importantes y destaca el enorme potencial del país para desarrollar una industria pesquera robusta y sostenible, capaz de generar empleos, alimentar a la población y crear productos de exportación, considera que las aguas del Atlántico Sur, ricas en especies marinas, podrían ser explotadas para impulsar el desarrollo económico y llama la atención sobre la necesidad de políticas públicas que fomenten el crecimiento de esta actividad (Storni, 2009, pág. 49).

Aunque en su tiempo la explotación de petróleo y minerales submarinos no estaba tecnológicamente desarrollada, Storni anticipaba el potencial que estos recursos tendrían en el futuro. Reconocía la importancia de los yacimientos de hidrocarburos, particularmente en la región de Comodoro Rivadavia, y destacaba cómo el petróleo no solo contribuiría al desarrollo industrial del país, sino que también atraería la atención hacia la defensa del litoral oceánico y la necesidad de contar con transporte marítimo adecuado para su distribución (Storni, 2009, pág. 35).

Storni entendía que el aprovechamiento de estos recursos no solo reduciría la dependencia de las importaciones de combustible, sino que también

fortalecería la capacidad exportadora de Argentina. Su visión sobre la explotación de hidrocarburos iba acompañada de la necesidad de robustecer la infraestructura portuaria y de transporte marítimo, para facilitar tanto la extracción como la distribución eficiente de estos recursos.

En el siglo XXI, la explotación de los recursos marítimos sigue siendo una de las áreas de mayor potencial para el desarrollo económico de Argentina. El avance de las tecnologías ha permitido una exploración más profunda y eficiente de los yacimientos submarinos de petróleo y gas, mientras que la industria pesquera sigue siendo un pilar fundamental de la economía argentina.

La incorporación de las energías renovables al ámbito marítimo también representa una nueva frontera para la explotación de los recursos del mar. Argentina, con su extenso litoral y su potencial para desarrollar energía eólica offshore, tiene la oportunidad de diversificar su matriz energética y reducir su dependencia de los combustibles fósiles.

La visión de Storni sobre los beneficios de la explotación de los recursos marítimos sigue siendo profundamente relevante en el contexto actual. La pesca, los hidrocarburos y los minerales submarinos son recursos clave para el desarrollo económico de Argentina, y su gestión responsable es fundamental para asegurar la sostenibilidad a largo plazo. En el siglo XXI, la explotación de los recursos del mar debe combinarse con políticas que aseguren que Argentina pueda aprovechar plenamente las riquezas de sus aguas sin comprometer su integridad ambiental ni su soberanía. El legado de Storni en cuanto a la importancia de los recursos marítimos sigue siendo un marco estratégico de referencia para el diseño de las políticas marítimas del país en el futuro.

La necesidad de defensa nacional hacia y desde el mar

La interrelación entre los intereses económicos y la seguridad marítima es un tema recurrente en el pensamiento de Storni. Él vinculaba estrechamente estos dos aspectos, señalando que:

“los problemas defensivos, tanto terrestres como navales, se presentan sobre los mismos caminos por donde marchan los intereses económicos” (Storni, 2009, pág. 39).

El Almirante Segundo Storni resalta con claridad la importancia fundamental del mar en la seguridad de una nación. Para Storni, la capacidad de una nación para proteger y controlar sus rutas marítimas es crucial para su seguridad y bienestar:

“¿Qué importancia, qué alcance, qué lineamientos debemos dar a nuestra actividad marítima? ¿Es que hemos de permanecer enclavados en la tierra, para arrancarle sus frutos, y esperar que otros los transporten, que otros nos comuniquen con el mundo, que otros vengan hasta imponernos la ley en las aguas mismas del estrecho mar territorial?” (Storni, 2009, pág. 26).

El mar, en la visión de Storni, no era solo un espacio geográfico que debía ser defendido, sino un recurso económico estratégico que necesitaba protección para garantizar el crecimiento del país. La defensa marítima, entonces, no solo tenía como objetivo evitar invasiones o agresiones militares, sino también asegurar que los recursos del mar —como la pesca, los hidrocarburos y las rutas comerciales— pudieran ser explotados en beneficio de la nación.

En este sentido, Storni veía a la marina mercante y a la marina de guerra como las dos caras de una misma moneda. Mientras que la marina mercante era responsable de transportar los bienes y productos que sostenían la economía nacional, la marina de guerra debía garantizar la seguridad de las rutas marítimas, protegiéndolas de cualquier amenaza (Storni, 2009, pág. 68).

Sin una marina de guerra capaz, Storni advertía que la libertad de navegación de Argentina estaría comprometida y su economía vulnerable a bloqueos, ataques o interrupciones en las rutas comerciales.

“la finalidad de la marina de guerra, no es otra que mantener libre y segura la puerta de salida, la vía y las naves mercantes” (Storni, 2009, pág. 35).

Storni también subrayaba la importancia de defender los puntos estratégicos a lo largo de la costa, como la Cuenca del Plata y el estuario del Río de la Plata, que consideraba esenciales para la economía y la seguridad de la nación. Estas áreas no solo eran vías cruciales para el comercio exterior, sino también para la navegación interna y el comercio entre las provincias argentinas. La capacidad de defender estos puntos clave era, para Storni, una cuestión de supervivencia económica y estratégica para la nación.

“Suponed que caiga en manos de un enemigo un sector inferior, el resultado estaría aún lejos de ser decisivo; pero suponed que ese enemigo domine la boca del Plata, la vida del mayor hinterland comercial quedaría ahogada, y todos los sectores del sur verían gravemente dificultadas sus comunicaciones hacia el norte.” (Storni, 2009, pág. 38)

Storni argumenta que una nación no puede depender de otros para el transporte y la comunicación marítima; debe tomar un rol activo en asegurar y proteger sus propias rutas marítimas. En el contexto del siglo XXI y del Indo-Pacífico, esta perspectiva es particularmente relevante. El Indo-Pacífico es una región estratégica, donde el control y la protección de las rutas marítimas son vitales para la estabilidad económica y la seguridad. Argentina debe considerar cómo asegurar su influencia y presencia en estas rutas cruciales para no quedar relegada a un papel pasivo en la protección del comercio global.

Este enfoque destaca la importancia de una marina de guerra eficiente y preparada para resguardar tanto las rutas comerciales como las áreas de interés estratégico con alcance global. En el siglo XXI, esta perspectiva se vuelve aún más relevante para la República Argentina, considerando la necesidad de mantener expeditas las vías de navegación con el Indo-Pacífico y las principales líneas de comunicación.

En un contexto de creciente competencia estratégica en el Indo-Pacífico, fortalecer las capacidades navales de Argentina es esencial para garantizar la protección de sus intereses nacionales y asegurar una presencia activa en esta región crítica. La doctrina de Storni ofrece un marco analítico valioso para entender cómo Argentina puede posicionarse estratégicamente en el Indo-Pacífico, enfatizando la centralidad del mar en la seguridad nacional.

Influencia de los Cambios Internacionales en los Intereses Marítimos Argentinos

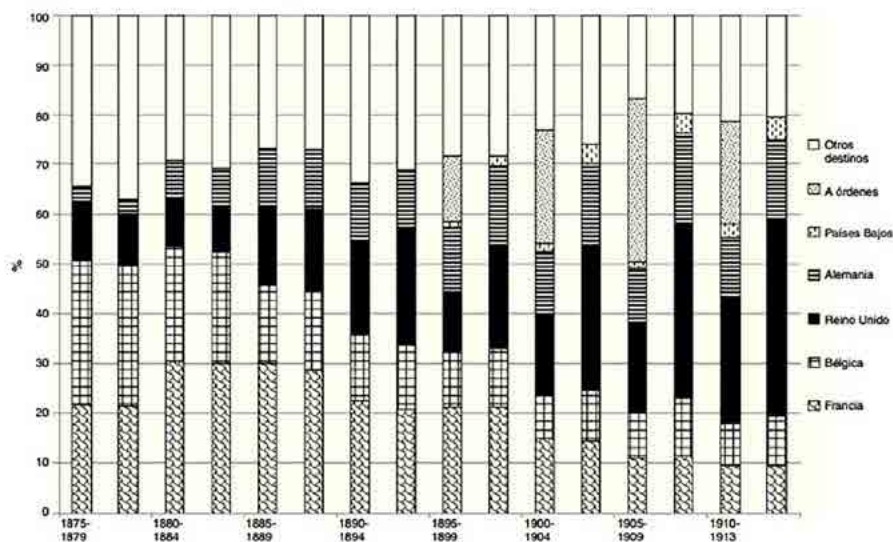
En 1916, cuando el almirante Segundo Storni formuló su doctrina de intereses marítimos, el escenario geopolítico y económico mundial era muy diferente al actual. El mundo estaba en plena Primera Guerra Mundial, un conflicto que reafirmaba la hegemonía de las potencias europeas y sus imperios coloniales. El comercio y las rutas marítimas más importantes estaban concentrados en el Atlántico Norte, donde Europa y América del Norte dominaban el flujo de bienes, capitales y poder militar. Gran Bretaña, la mayor potencia naval de la época, controlaba extensas rutas comerciales y era el centro del comercio global, con Londres como eje financiero.

El Atlántico, en consecuencia, era el espacio marítimo de mayor relevancia, ya que conectaba las economías más avanzadas y las rutas que abastecían de recursos a Europa. América Latina, y en particular Argentina, se encontraba dentro de la esfera de influencia económica de Gran Bretaña, con la cual mantenía fuertes lazos comerciales, especialmente en la exportación de productos agropecuarios.

Mientras que durante el siglo pasado el principal eje comercial argentino se encontraba en el Atlántico, con una orientación sur-norte hacia Europa, hoy el panorama ha cambiado significativamente hacia el Indo-Pacífico, en dirección oeste-este. Este desplazamiento geoestratégico puede observarse claramente en la evolución de las rutas comerciales y del flujo de mercancías. A principios del siglo XX, aproximadamente el 85% de las exportaciones argentinas se dirigían hacia Europa, mientras que el resto del comercio exterior estaba orientado principalmente a Estados Unidos, Brasil y en menor medida a Chile (Rayes, 2013).

En contraste, en la actualidad, más del 20% del comercio exterior argentino tiene como destino final mercados del Indo-Pacífico, destacándose China como el principal socio comercial de Argentina en la región. Esta tendencia seguirá incrementándose si se mantiene la dinámica de crecimiento económico y demográfico de esta parte del mundo.

Destino de las exportaciones argentinas 1875-1913



Comparación de la participación relativa (%) de cada uno de los principales destinos en el valor total exportado por la Argentina entre 1875-1913. La categoría «Otros destinos» incluye, entre otros, a Italia, España, Estados Unidos, Chile, Brasil y Uruguay. (Rayes, 2013, pág. 126)

Destino de las exportaciones argentinas 2023

Destino/Región	Exportaciones x10 ⁶ USD	Porcentaje del Total (%)
Total Exportaciones	66.789	100%
Mercosur	15.073	22.6%
Brasil	11.858	17,8%
Resto de ALADI	9.996	15.0%
Chile	4.941	7.4%
Perú	2.555	3.8%
USMCA	7.290	10.9%
Estados Unidos	5.648	8.5%

Unión Europea	6.857	10.3%
Alemania	764	1.1%
Países Bajos	1.559	2.3%
China	5.270	7.9%
India	2.451	3.7%
ASEAN	5.062	7.6%
Viet Nam	2.093	3.1%
Indonesia	974	1.5%
Medio Oriente	2.841	4.3%
Magreb y Egipto	2.438	3.7%
Unión Aduanera del África del Sur	208	0.3%
Oceanía	660	1.0%
Resto del Mundo	8.645	12.9%

Fuente: INDEC (2024)

En este contexto, Storni asignó mayor relevancia estratégica de los intereses marítimos de Argentina orientados a la diagonal sudoeste-noreste desde la boca del Río de la Plata hacia el Atlántico Norte (Storni, 2009, pág. 36). Sin embargo, con el paso del tiempo, el panorama geopolítico cambió drásticamente, y en el siglo XXI, la centralidad del comercio y la geopolítica global se desplazó hacia el Indo-Pacífico, impulsada por el crecimiento de economías emergentes como China e India.

A esto se suma la adopción de la CONVEMAR en 1982, que formalizó los derechos de los países sobre sus ZEE, un cambio trascendental que modificó la situación anterior al otorgar un marco legal claro para la explotación y defensa de los recursos marítimos. Asimismo, la Carta de las Naciones Unidas, que prohíbe la guerra como medio de resolución de conflictos tras la Segunda Guerra Mundial, ha transformado la forma en que se gestionan los conflictos internacionales en torno al mar.

El orden mundial ha pasado de ser eurocéntrico a multipolar. Mientras que Europa ha disminuido en importancia relativa, potencias emergentes como

China e India han redefinido las prioridades estratégicas del sistema internacional utilizando su creciente poder naval para disputar el control sobre las rutas comerciales clave, como el Mar de China Meridional y el Océano Índico a las armadas de los países que hablan inglés (Gompert, 2013).

Para Argentina, esto significa que sus intereses marítimos ya no pueden limitarse a la defensa de su costa atlántica y sus recursos pesqueros. El país debe adaptar su estrategia para participar activamente en el comercio global, que ahora depende de las rutas del Indo-Pacífico. A pesar de que el estuario del Plata sigue siendo vital para la economía argentina, el Atlántico Sur adquiere una renovada relevancia en lo que respecta a la pesca, a la explotación de hidrocarburos y a las conexiones con el Indo-Pacífico a través de las rutas marítimas que son fundamentales para el crecimiento económico y la seguridad del país.

El cambio de centralidad geopolítica hacia el Indo-Pacífico ha llevado a que Argentina enfrente tanto nuevos desafíos como oportunidades. En este nuevo contexto, las exportaciones argentinas hacia Asia, que incluyen productos agrícolas y materias primas, requieren un tránsito seguro por rutas comerciales situadas a decenas de miles de kilómetros del territorio nacional, en una región caracterizada por creciente tensión militar y competencia geopolítica. A su vez, Argentina se encuentra en la necesidad de salvaguardar su ZEE en el Atlántico Sur. Esta área, rica en recursos pesqueros e hidrocarburos, es susceptible a la explotación indebida por parte de flotas extranjeras, lo que subraya la importancia de mantener su control y protección frente a amenazas externas.

Uno de los impactos más visibles de los cambios internacionales en los intereses marítimos de Argentina es la importancia estratégica de su ZEE. La doctrina de Storni anticipó la necesidad de defender y aprovechar los recursos del mar, destacando la pesca y los hidrocarburos como pilares de la economía marítima nacional. En la actualidad, el aumento de la competencia por los recursos marinos y las amenazas como la INDNR subrayan la urgencia de consolidar una estrategia robusta de protección de la ZEE (Terribile, 2018).

El potencial de la plataforma continental argentina es vasto, pero requiere de una infraestructura adecuada y de capacidades militares para explotar y defender estos recursos. La pesca, una de las actividades económicas más importantes en el Atlántico Sur, enfrenta amenazas de sobreexplotación y competencia desleal de flotas extranjeras (Terribile, 2018). La explotación de hidrocarburos offshore, por otro lado, ofrece oportunidades de desarrollo económico, pero también requiere inversiones significativas cuya seguridad deberá ser garantizada por una presencia efectiva de medios navales para su protección y fiscalización.

En el contexto contemporáneo, la defensa de los intereses marítimos argentinos incluye no solo la protección de sus costas y recursos, sino también la participación en iniciativas colectivas de seguridad regional y global. Las amenazas emergentes, como el cambio climático, el tráfico ilícito y la militarización de áreas estratégicas, requieren una actualización de las capacidades de defensa marítima de Argentina.

La colaboración con otros países en la protección del Atlántico Sur y la participación en foros internacionales, como la OMI y la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos de la Antártida (CCAMLR), son esenciales para abordar estos desafíos.

Otro aspecto clave de la influencia de los cambios internacionales en los intereses marítimos argentinos es la necesidad de modernizar la infraestructura portuaria y el transporte marítimo. Storni ya subrayaba la importancia de una marina mercante y una infraestructura portuaria eficiente para conectar al país con el comercio global.

En un contexto global cada vez más interconectado, la capacidad de transportar mercancías de manera segura y eficiente a través de rutas marítimas constituye un factor crucial para sostener la competitividad en el comercio internacional. La creciente dependencia de puertos extranjeros, como Montevideo en Uruguay y Santos en Brasil, en contraste con las limitaciones del Canal de Punta Indio, que el almirante Storni consideraba esencial en una época en que los buques mercantes eran de menor tamaño y calado, representa una posible vulnerabilidad estratégica, especialmente en escenarios de tensiones comerciales o conflictos regionales. Esta vulnerabili-

dad adquiere mayor relevancia ante los cambios en el orden internacional y el aumento de las tensiones geopolíticas en el Atlántico Sur, donde el control de rutas marítimas y puertos cobra una importancia crítica para asegurar la autonomía comercial y la defensa de los intereses nacionales.

Una inversión sostenida en infraestructura es, por lo tanto, fundamental para fortalecer la soberanía y asegurar el futuro comercial y geopolítico de Argentina. En este contexto, la prolongación del Canal de la Magdalena y la modernización de los puertos de Buenos Aires y Bahía Blanca representan iniciativas estratégicas clave para asegurar que Argentina pueda participar competitivamente en el comercio internacional. No solo permitirán a los buques mercantes más grandes y modernos operar con mayor facilidad en rutas controladas por Argentina, sino que también reducirán la dependencia de rutas fluviales controladas por otros países, disminuyendo así las vulnerabilidades ante posibles restricciones o cambios en la política internacional.

Estas iniciativas de infraestructura no deben ser consideradas de forma aislada. La modernización de los puertos ubicados en el litoral patagónico, como Comodoro Rivadavia, Puerto Madryn y Puerto Deseado, se torna esencial para ampliar la capacidad exportadora de Argentina. Estos puertos desempeñan un rol clave en la exportación de productos energéticos, como el gas y el petróleo provenientes de los yacimientos de Vaca Muerta y de la región offshore, así como en el desarrollo de las industrias pesquera y minera en la Patagonia. La mejora de estas infraestructuras no solo potenciará la competitividad de Argentina en los mercados globales de energía y recursos naturales, sino que también permitirá diversificar las rutas de salida hacia el Atlántico, disminuyendo la dependencia de los puertos del norte. Esto garantizará una mayor flexibilidad en el comercio exterior, proyectándose hacia la diagonal sureste para conectar directamente con las rutas comerciales que conducen al espacio Indo-Pacífico.

La hidrovía Paraguay-Paraná es otro componente estratégico que debe ser considerado. Su modernización permitiría mejorar la conectividad fluvial del norte argentino con los principales puertos del país y del Mercosur, facilitando el transporte de productos agrícolas, minerales y manufacturados hacia el Atlántico. Esta vía fluvial es vital para la integración económica

de Argentina con sus vecinos regionales y para maximizar el potencial de exportación de la producción del interior del país. Al contar con una hidro-vía eficiente y bien gestionada, Argentina podría optimizar el transporte multimodal, conectando eficientemente el transporte fluvial con el ferroviario y el terrestre, generando así un sistema logístico más integrado y competitivo.

Otro aspecto relevante es el rol que juegan las bases logísticas de Ushuaia y Petrel en la Antártida. Contar con una base naval y logística integrada en Ushuaia, funcionando como un hub estratégico para las operaciones en el Atlántico Sur y la Antártida, se vuelve imprescindible para consolidar la presencia argentina en estos territorios. Su construcción, junto con el fortalecimiento de la base Petrel, permitirá a la Argentina ampliar su proyección geopolítica y científica en el continente blanco, asegurando su influencia en esta región clave.

Por otro lado, el fortalecimiento de la base Petrel en la Antártida no solo será un pilar fundamental en la logística antártica, sino que también tendrá un papel clave en la cooperación científica internacional. Al mejorar su capacidad operativa y científica, Argentina se posicionará como un actor central región, consolidando su presencia en este territorio de creciente relevancia estratégica.

En términos de defensa, estas iniciativas ofrecen importantes beneficios para la capacidad militar de Argentina. El Canal de la Magdalena y los puertos modernizados permiten una mayor autonomía y capacidad para desplegar la Armada Argentina, garantizando un control efectivo de las rutas marítimas y fluviales. Asimismo, la integración de las bases de Ushuaia y Petrel en las operaciones logísticas y científicas de la Antártida refuerza la capacidad defensiva en el Atlántico Sur, un área de creciente interés geopolítico debido a su proximidad a las Islas Malvinas y la Antártida y su proyección austral hacia el Indo-Pacífico. ■

Conclusiones

La doctrina de intereses marítimos del almirante Segundo Storni continúa ofreciendo un andamiaje conceptual valioso para interpretar la reconfiguración del orden internacional y la centralidad alcanzada por el Indo-Pacífico en el siglo XXI. A lo largo del análisis se observó que, pese a haber sido formulada en 1916, su estructura conceptual —basada en la conciencia marítima, el aprovechamiento racional de los recursos, la valoración del mar como vía de comunicación estratégica y la necesidad de una defensa orientada hacia y desde el mar— mantiene una vigencia sustantiva frente a las transformaciones globales contemporáneas.

La consolidación del Indo-Pacífico como principal eje económico y geopolítico del sistema internacional, impulsada por el ascenso de China e India, la expansión del comercio marítimo global y la creciente competencia estratégica entre grandes potencias, redefine las rutas internacionales que conectan al Atlántico Sur con los mercados más dinámicos del planeta. Como se demostró, el desplazamiento del centro de gravedad económico hacia Asia, la densidad crítica de las rutas y puertos de la región y la intensificación de las disputas territoriales convierten al Indo-Pacífico en un espacio determinante para el futuro del comercio, la seguridad y la provisión global de recursos. Para la Argentina —cuyo comercio exterior depende en más de un 20% de esta región— esta dinámica implica reconocer que su seguridad, su desarrollo y su proyección internacional dependen de la estabilidad y accesibilidad de esas rutas marítimas.

Asimismo, el trabajo resaltó que la vigencia de la doctrina de Storni se reafirma al examinar los desafíos que enfrenta Argentina en su propio entorno estratégico: la presión creciente sobre su Zona Económica Exclusiva, la amenaza persistente de la pesca INDNR, la competencia en torno al Atlántico Sur y la Antártida, el impacto estratégico de los cables submarinos, y la necesidad de una infraestructura portuaria capaz de insertarse eficazmente en las redes logísticas globales. Estas cuestiones —todas ausentes en el mundo de 1916— confirman la necesidad de una actualización doctrinaria que incorpore tanto el marco regulatorio de la CONVEMAR como los nuevos imperativos de sostenibilidad, conectividad digital y articulación entre diplomacia, defensa y desarrollo.

El análisis también mostró que fenómenos estructurales como la multipolaridad emergente, la expansión de la explotación de recursos offshore, la evolución de la gobernanza oceánica y el renovado valor geoestratégico del Atlántico Sur reconfiguran de manera profunda los intereses marítimos argentinos. En este escenario, la visión de Storni sobre la centralidad de una dirigencia con conciencia marítima, la necesidad de una marina mercante sólida, la importancia de puertos modernos y la condición indispensable de contar con una fuerza naval capaz de asegurar las rutas y recursos mantiene un valor conceptual indiscutido.

Reinterpretar los principios de Storni a la luz del presente no solo permite delinear una visión estratégica del mar acorde al siglo XXI, sino también proyectar políticas públicas coherentes y de largo alcance para un país cuya inserción internacional depende cada vez más del dominio, uso y protección de sus espacios marítimos. En definitiva, aunque su doctrina sigue siendo un punto de partida relevante, su actualización integral constituye una condición indispensable para que la República Argentina enfrente con eficacia los desafíos y aproveche plenamente las oportunidades del siglo del Indo-Pacífico.

Bibliografía

- Abe, S.** (22 de Agosto de 2007). Prime Minister: “Confluence of the Two Seas”. Nueva Dheli.
- Asia House.** (2019). *Asia as a financial services partner for London*. Londres. Obtenido de <https://asiahouse.org/wp-content/uploads/2019/03/CityofLondon.pdf>
- Blinder, D., & Colpachi, L.** (2018). La Geopolítica y el Mar. *Defensa Nacional*(1), 203-2018. Obtenido de <http://www.cefadigital.edu.ar/handle/1847939/1513>
- Cal, C., Di Tella, A., Ganeau, E., Gründschläger, G. R., & Leal, M.** (2020). *La Cuestión Estratégica: Análisis y Conducción*. Buenos Aires: Escuela de Guerra Naval.
- China Power Project.** (2018). *How Much Trade Transits through the South China Sea?* Washington DC: Centre for Strategic and International Studies CSIS. Obtenido de <https://chinapower.csis.org/much-trade-transits-south-china-sea/>
- Cohen, S. B.** (2009). *Geopolitics: The Geography of International Relations* (Segunda ed.). Lanham, Maryland, Estados Unidos: Rowman and Littlefield Publishers Inc.
- Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.** (10 de Diciembre de 1982). (e.v. 16-11-1994). . Ciudad de Nueva York, Nueva York: UNTS 1833:3.
- Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter.** (1972). Nueva York: 1046 U.N.T.S. 120.
- Departamento de Estado EE.UU.** (2019). *A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision*. Washington DC. Obtenido de <https://www.state.gov/a-free-and-open-indo-pacific-advancing-a-shared-vision/>
- Desjardins, J.** (8 de Septiembre de 2017). *2,000 Years of Economic History in One Chart*. Obtenido de [visualcapitalist.com: https://www.visualcapitalist.com/2000-years-economic-history-one-chart/](https://www.visualcapitalist.com/2000-years-economic-history-one-chart/)
- Destro, L. A., Riera, D., & San Martín, M. V.** (2024). *Proyectos y Trabajos Finales de Postgrado: Herramientas Didácticas para su Diseño, Escritura y Presentación*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.
- Dobbs, R., Remes, J., Manyika, J., Roxburgh, C., Smit, S., & Schaer, F.** (2012). *Urban world: Cities and the rise of the consuming class*. Nueva York: McKinsey Global Institute. Obtenido de https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/business%20functions/operations/our%20insights/urban%20world%20cities%20and%20the%20rise%20of%20the%20consuming%20class/mgi_urban_world_rise_of_the_consuming_class_full_report.pdf
- Fraga, R.** (2018). Escenario estratégico en torno al Atlántico Sur y la Antártida. En C. G. Díaz, *La política de defensa en debate* (págs. 159-173). Buenos Aires: UNDEF Libros.
- Garavaglia, J. C.** (2007). *Construir el estado, inventar la nación: El Río de la Plata, siglos XVIII-XIX*. Buenos Aires: Prometeo.

- Gompert, D. C.** (2013). *Sea power and American interests in the Western Pacific*. National Defense Research Institute. Santa Monica: RAND Corporation. Obtenido de https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR100/RR151/RAND_RR151.pdf
- Gonzalez Levaggi, A.** (Diciembre de 2020). Eurasia en el Atlántico Sur: evaluando la proyección marítima de China, Rusia e India. *Defensa Nacional*(5), 79-115.
- Gonzalez Levaggi, A.** (2022). *Del Indo-Pacífico al Atlántico Sur. Estrategias Marítimas de las Grandes Potencias del siglo XXI*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.
- Grünshlager, G. R. (Diciembre de 2015). Global Commons. *Revista de la Escuela de Guerra Naval*(61), 43-52.
- Haushofer, E.** (2002). *Geopolitics of the Pacific Ocean*. (L. Tambs, & E. Brehm, Trans.) Lewinston, Nueva York: Edwin Mellen Press.
- Hughes, E. S., & O'Neill, A.** (12 de enero de 2021). A Multidimensional Maritime Chessboard: Beijing, Taipei, and Washington in the Indo-Pacific. *International Policy Digest*.
- INDEC.** (2024). Complejos exportadores. Año 2023. 8(4). Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Khurana, G. S.** (2007). Security of Sea Lines: Prospects for India-Japan Cooperation. *Strategic Analysis*, 31(1), 139-153. Obtenido de <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09700160701355485?journalCode=rsan20>
- Kimball, L. A.** (2003). *La Gobernanza Internacional del Oceano: El Uso del Derecho Internacional y las Organizaciones para Manejar los Recursos Marinos de Manera Sostenible*. (R. Delfino, S. Sverlij, & M. L. Tombesi, Trans.) Gland, Suiza: International Union for Conservation of Nature and Natural Resources. Recuperado el 10 de Julio de 2024, de <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2001-053-Es.pdf>
- Laffaye, S., Lavopa, F., & Pérez LLana, C.** (Febrero de 2013). Los cambios en la estructura del poder económico mundial: hacia un mundo multipolar? *Revista Argentina de Economía Internacional*(1), 10-28. Obtenido de <https://cancilleria.gob.ar/es/cei/publicaciones/los-cambios-en-la-estructura-del-poder-economico-mundial-hacia-un-mundo-multipolar>
- Medcalf, R.** (10 de Octubre de 2013). The Indo-Pacific: What's in a Name? *The American Interest.*, 9(2). Obtenido de <https://www.the-american-interest.com/2013/10/10/the-indo-pacific-whats-i%20n-a-name/>
- Medcalf, R.** (2019). Mapping a Multipolar Future: The Contest for the Indo-Pacific. (E. A. Foundation, Ed.) *Global Adia*, 14(4), 588-68. Obtenido de <https://www.globalasia.org/data/file/articles/f96dc74c0d6cd16a1df466f3fd292a.pdf>
- Oyarzabal, G. A.** (2000). La Marina de Guerra Argentina de la Generación del Ochenta. *Tesis de Doctorado USAL*. Buenos Aires, Argentina: Universidad del Salvador.
- Oyarzabal, G. A.** (2000). La Marina de Guerra Argentina de la generación del ochenta. Buenos Aires: Tesis de Doctorado USAL.

Pozzo, J. (2016). Energía y defensa: posibilidades del Mar Argentino. *Visión Conjunta*, 8(15), 52-58.

Rayes, A. (2013). En las puertas del Dorado. Las exportaciones argentinas, 1890-1913. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella.

Rowlands, K. (2019). *Naval diplomacy in the 21st century : a model for the post-cold war*. Nueva York: Routledge.

Storni, S. (2009). *Intereses Argentinos en el Mar*. Buenos Aires: Armada Argentina.

Terribile, H. A. (enero - abril de 2018). LA POLÍTICA PESQUERA ARGENTINA. Las cuestiones de la política doméstica y el sistema internacional. Desde Malvinas al fin del siglo. *Boletín del Centro Naval*(847), 96-111. Obtenido de <https://www.centronaval.org.ar/boletin/BCN847/847-TERRIBILE.pdf>



Juegos de simulación desarrollados en 2025 con otros ámbitos académicos y con otras Armadas

Juego (lugar de ejecución)	Fecha
<i>IAWG 2025 Fase I (PARAGUAY)</i>	<i>07 al 11 abril</i>
<i>Juego de Guerra CUCOM-CUEMES “SIRIUS” (ESGN)</i>	<i>14 mayo Pres. del Juego 09 al 19 junio Módulo I 17 nov al 10 diciembre Módulo II</i>
<i>Bilateral con Chile “ANTARES” (ESGN)</i>	<i>05 al 09 de mayo</i>
<i>IAWG 2025 Fase II Game Execution (PARAGUAY)</i>	<i>02 al 13 junio</i>
<i>Juego de Manejo de Crisis con UB “ACRUX” (ESGN)</i>	<i>05 y 06 agosto</i>
<i>Trilateral con Brasil y Uruguay “PROCYON” (BRASIL)</i>	<i>04 al 08 de agosto</i>
<i>IAWG 2025 Fase III Game Critique and Closing Ceremony (PARAGUAY)</i>	<i>22 al 26 septiembre</i>
<i>Juego de Manejo de Crisis con ISEN “FENIX” (ESGN)</i>	<i>No se realizó a solicitud de ISEN.</i>

Extensión Escuela de Guerra Naval

Actividades Académicas 2025

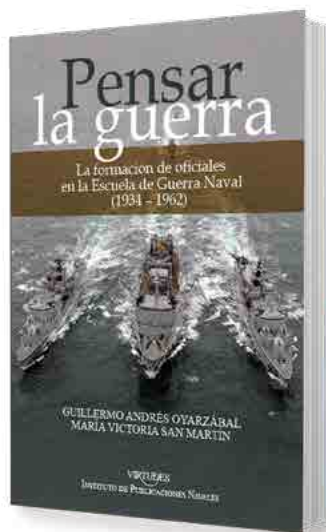
Pensar la guerra.

La formación de oficiales en la Escuela de Guerra Naval (1934-1962)

Este estudio, sostenido en fuentes originales y especialmente sobre material de los archivos profesionales de la Escuela, aborda el problema a partir de análisis heurísticos y hermenéuticos y desde una perspectiva crítica y actualizada.

En su recorrido por la historia de la Institución, además de exponer la riqueza del trabajo académico, integra factores geopolíticos, económicos y sociales, destacando el papel del organismo. En sus páginas, los autores, junto a trascendentes revelaciones sobre la educación, los métodos y sus derivaciones, descubren los acontecimientos en el marco de decisiones transformadoras. Mientras, en otro plano, los lectores serán testigos del transitar por esas aulas de relevantes figuras como el ministro Eleazar Videla, el presidente Agustín P. Justo, Manuel Nicolás Savio, Benjamín Rattenbach, Juan Domingo Perón, William F. Halsey, Carlos Castro Madero e Isaac Francisco Rojas.

El libro nos permite reflexionar sobre la manera en que el pensamiento naval cultivado en las escuelas de guerra sugiere el diseño de las armadas del presente. En este escenario la enseñanza adquiere una dimensión, que demuestra que en la confrontación de intereses, son los países más esclarecidos los que ocupan lugares de primacía y que la formación profesional en cada nivel debe acompañar la formación integral de los oficiales navales.



Proyectos de investigación presentados para 2026

1. Alta estrategia o estrategia profunda para la toma de decisiones

Fecha de inicio: 01/02/2026 – 31/12/2026

Director: Correa Horacio (ESGN). Equipo: Ferro Mariano (UNLu-CONICET) / Gri Leandro Nicolás (Maestrando MAESES)

El propósito de la presente investigación consiste en identificar, caracterizar y conceptualizar la existencia de un nivel estratégico profundo, concebido como una instancia ampliada de la conciencia estratégica. Se plantea examinar si dicho nivel constituye un ámbito autónomo de toma de decisiones que interactúa con los tres niveles tradicionalmente reconocidos por la teoría estratégica occidental. Asimismo, se propone analizar los elementos constitutivos de este nivel y los fundamentos que lo sustentan en los planos metarracional y/o transracional.

2. Mímesis y guerra privada. La simetrización de lo bélico a la luz de la filosofía de girard

Fecha de inicio: 1/2/2026 – Fecha de finalización: 31/7/2027

Directora: Gaiada Griselda (ESGN-CONICET) Equipo: / Layoy Laura (maestranda MAESES) / Martin Pablo (maestrando MAESES) / Vittorangeli Augusto (maestrando MAESES)

Esta investigación es una prolongación, o más bien ramificación, de la precedente, focalizada en la guerra privada como proceso de “despersonificación del jus belli” (A-ESGN-0001/23, Acta nro. 62). Como tal, se propone analizar desde lo filosófico la reaparición relativamente reciente de la guerra privada en el escenario internacional según cierta clave de lectura. Más precisamente, parte de la idea de que las formas actuales de insurgencia,

ligadas en su mayor medida al islam radical, han obligado a los Estados a buscar una fórmula aceptable de simetrización de lo bélico, que fue encontrada principalmente en las así llamadas “empresas de seguridad”.

Así pues, guiado por la comprensión del fenómeno privatizador como manifestación de diversos agrupamientos de combatientes no-estatales —más o menos institucionalizados—, el trabajo de investigación sostiene la hipótesis de que la guerra privada es el resultado de un proceso de simetrización de lo bélico que puede ser explicado en su raíz siguiendo la teoría mimética de René Girard. Dicho de otro modo, creemos que la teorización girardiana sobre la “rivalidad mimética” constituye una poderosa clave hermenéutica para comprender la transformación actual de la guerra, no sólo en sus aspectos ligados a la violencia mimética como espejamiento de los beligerantes, sino también en lo que respecta a los riesgos de una “guerra liberalizada”, es decir, liberada de los poderes públicos que hasta el momento han procurado centralizarla. A este respecto, dos interrogantes mayores guían la investigación: ¿en qué modo las reflexiones de Girard pueden echar luz sobre la des-institucionalización de la guerra por dispersión de la facultad bélica? ¿Cuáles son los riesgos para el mundo de hoy de pronunciarse la pendiente liberalizadora?

3. Validación de los datos altimétricos de la misión swot en las estaciones mareográficas de argentina y en el estuario del río de la plata

Fecha de inicio: 1/2/2026 – Fecha de finalización: 31/12/2027

Directora: de Azkue M. Florencia (ESGN-ESCM-SHN) Equipo: Ing. Fernando Oreiro (SHN-UBA), Lic. Walter Grismeyer (ESCM-SHN), Lic. Flavia Di Biase (ESCM-SHN), Lic. M. Florencia Canero (SHN), Lic. Mariana Mora (SHN), Ing. Enrique D’Onofrio (UBA)

El objetivo principal de la validación de las observaciones de altimetría satelital es evaluar la calidad de las mediciones obtenidas para establecer un nivel de confianza en los datos disponibles. Para ello, se requiere comparar los datos satelitales con observaciones tradicionales, como las pro-

porcionadas por mareógrafos. Aunque los principios de medición pueden diferir entre ambos sistemas, la comparación empírica permite estimar la precisión de la misión SWOT.

En Argentina, el Servicio de Hidrografía Naval (SHN) opera una red de estaciones mareográficas costeras que proporcionan series temporales confiables y validadas de altura del agua. Estas series se utilizarán como referencia para validar las observaciones de SWOT, comparando mediciones temporalmente coincidentes y seleccionando los datos satelitales más próximos espacialmente a cada estación. Este análisis basado en observaciones concurrentes proporcionará una primera evaluación de la representatividad local de los datos de SWOT.

Este enfoque puntual, sin embargo, no aprovecha completamente la capacidad de SWOT de medir superficies extensas. Para una validación más representativa, se implementará el modelo de altura del agua desarrollado por el SHN para el Río de la Plata interior (entre las costas argentina y uruguaya), ajustado con observaciones de al menos cuatro estaciones mareográficas de la zona. Este modelo permitirá reconstruir la altura del agua en toda la zona y compararlo con las observaciones simultáneas de SWOT. Esta metodología, inédita en la región, facilitará una evaluación más robusta al considerar la variabilidad espacial capturada por el satélite.

La validación de los datos de SWOT a escala local y regional es un paso indispensable para su uso confiable en aplicaciones hidrológicas, oceanográficas y de gestión de recursos hídricos en Argentina, sentando las bases para futuros estudios que exploten su capacidad de monitoreo espacialmente continuo.

4. Contribución académica: recursos humanos

Fecha de inicio: 1/2/2026 – Fecha de finalización: 31/12/2026

Director: Grossi Claudio (ESGN)

El proyecto busca elaborar una contribución académica actualizada sobre conducción, liderazgo y gestión del talento en el ámbito naval, integrando

fuentes universitarias, publicaciones académicas y documentos militares nacionales y extranjeros.

Actualmente, los conceptos utilizados en la formación y administración del personal suelen estar desactualizados o carecer de respaldo institucional. El documento resultante servirá como herramienta pedagógica y de referencia para las distintas escuelas de la Armada y otras instituciones, favoreciendo la coordinación curricular entre niveles de formación. Su carácter flexible y revisable permitirá mantenerlo actualizado y adaptado a las necesidades de la conducción naval contemporánea.

5. La nueva gramática del poder: disuasión y defensa en la era de la inteligencia artificial y la guerra híbrida

Fecha de inicio: 1/2/2026 – Fecha de finalización: 31/12/2026

Director: Rubbí Lautaro (ESGN-UBA-UCEMA) Equipo: a confirmar

La convergencia de tecnologías disruptivas —inteligencia artificial, sistemas autónomos y ciberespacio, entre otros— con tácticas de guerra híbrida está reescribiendo la gramática del conflicto. Esta simbiosis difumina las fronteras entre la guerra y la paz, generando amenazas ambiguas que desafían las doctrinas de defensa convencionales.

La investigación analiza esta transformación, evalúa la brecha de capacidades del instrumento militar argentino y propone una hoja de ruta para su modernización conceptual. El estudio busca sentar las bases de un paradigma de disuasión integrada, adaptado a la era de la ambigüedad y el conflicto en la zona gris. El objetivo general es formular una hoja de ruta para la modernización conceptual y material de la defensa argentina en respuesta a la transformación del conflicto, impulsada por las tecnologías emergentes y las tácticas híbridas.

6. Contribución académica: teoría estrategia

Fecha de inicio: 1/2/2026 – Fecha de finalización: 31/12/2026

Director: Alemanno Roberto (ESGN) Equipo: Di Tella Alejandro (ESGN) / Moroni Yazmín (ESGN)

Como continuación de la investigación iniciada en 1983 por la cátedra de Estrategia de esta ESGN se llevará adelante un estudio analítico de los conceptos teóricos a la luz de la experiencia, tomando como fuente primaria los resultados alcanzados por la actual cátedra de la Maestría en Estudios Estratégicos.

Por eso, se procura actualizar esta teoría general como modelo de pensamiento estratégico, que permita múltiples aplicaciones derivadas, y no solamente un método secuencial de decisión.



SEDE EDUCATIVA UNIVERSITARIA
ESCUELA DE GUERRA NAVAL
FACULTAD DE LA ARMADA
UNIVERSIDAD DE LA DEFENSA NACIONAL

FACULTAD DE LA ARMADA

MAESTRIA EN ESTUDIOS ESTRATEGICOS (MAESES)

Con Reconocimiento Oficial y Validez Nacional Otorgado por el Ministerio de Educación de la Nación
Acreditada por CONEAU según N° 288/2022

PERFIL DE EGRESO:

"El **Magister en Estudios Estratégicos** se encuentra habilitado para analizar, interpretar e investigar situaciones conflictivas en ámbitos de incertidumbre y riesgo, ante problemas poco estructurados. Asimismo, está preparado para brindar asesoramiento y adoptar decisiones en niveles superiores de todo tipo de organizaciones (públicas y privadas) así como para el desarrollo de la investigación en el ámbito de la Estrategia."

EL MAGÍSTER EN ESTUDIOS ESTRATÉGICOS SERÁ COMPETENTE PARA:

- **Analizar y resolver situaciones complejas** en los ámbitos público y privado, mediante la aplicación de los adecuados métodos de decisión.
- **Desarrollar una actitud que le permita actuar en contextos de cambio, crisis y conflicto**, aceptando naturalmente la toma de decisiones con niveles de riesgo e incertidumbre.
- **Comprender e interpretar variaciones del pensamiento estratégico** y relacionarlas con la evolución de la escena internacional y con las peculiaridades históricas de cada actor, y su coincidencia con la actualidad.
- **Actuar estratégicamente** en los conflictos entre entes sociales conduciendo el accionar al logro los objetivos fijados.
- **Valorar** la importancia del comportamiento ético en el asesoramiento y en la toma de decisiones.
- **Comprender** los fundamentos filosóficos de la Estrategia.
- **Conducir o integrar equipos** de investigación en el campo de la Estrategia.

UNIVERSIDAD DE LA DEFENSA

MODALIDAD DE CURSADO:

- Modalidad: Presencial
- Inicio de clases: 9 de Marzo 2026 - Fin clases: 3 de diciembre 2026
- Días de cursada: lunes a jueves
- Horario: 18:30 a 22:30 Hs
- Requisitos de Asistencia: 75% por materia.
- Sede: Escuela de Guerra Naval - Av. Luis María Campos 480 – CABA
- Arancel: matrícula y nueve (9) cuotas (de marzo a noviembre)

MATERIAS:

1ER CUATRIMESTRE

- M1.** Filosofía Aplicada y Ética
- M2.** Evolución del Pensamiento Estratégico
- M3.** Psicosociología de las Organizaciones
- M4.** Método de Decisión Estratégica I

2DO CUATRIMESTRE

- M5.** Comunicación y Negociación Estratégica
- M6.** Método de Decisión Estratégica II
- M7.** Gestión de la Información
- M8.** Metodología de la Investigación

SEMINARIOS (a elección dos de cuatro)

- EC1.1** Factores Geopolíticos en Estrategia
- EC1.2** Liderazgo Estratégico
- EC2.1** Conflictos por Recursos Naturales Estratégicos
- EC2.2** Escenarios Estratégicos Mundiales

Aprobadas todas las materias se deberá presentar una tesis de maestría.

TITULO DE EGRESO:

MAGISTER EN ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

DOCUMENTACION A PRESENTAR:

- Abierta al público en general (Civiles y Militares)
 - Ficha de inscripción.
 - Curriculum Vitae
 - Fotocopia legalizada de título de grado.
- En el caso de ser alumno extranjero fotocopia de título apostillado.
- Fotocopia D.N.I. o pasaporte (para extranjeros)
 - Foto 4x4

CONSULTAS E INFORMES

Lunes a jueves de 9 a 14hs
4346 8600 Int 3265
esgnmaestrias@gmail.com
www.esgn.edu.ar

Presentación de trabajos para su publicación en la Revista de la Escuela de Guerra Naval

Requisitos formales para la presentación de artículos

(Estos requisitos tienen la finalidad de facilitar su evaluación, diagramación y edición)

1. Formato: se entregarán en formato digital procesados en un archivo extensión .doc/.docx, sin bloqueos para la revisión y corrección, sin encabezados o pies de página, en formato de página A 4, con fuente Arial, cuerpo 12 e interlineado 1,5, márgenes 2,5 cm. La Dirección de la Revista acusará recibo de los mismos.

2. Extensión máxima: preferentemente hasta 20 carillas (aproximadamente 6000 palabras) incluyendo las citas y bibliografía consultada.

3. Títulos y autoría: se expresará en no más de 8 palabras (50 caracteres), alineado a la izquierda, fuente Arial 14, negrita. Los subtítulos, irán en letra minúscula pero en cuerpo 12. Debajo figurará el nombre y apellido del autor, del mismo modo en tipografía Arial 10.

4. Citas bibliográficas y citas al pie de página: si bien no es excluyente, es conveniente seguir las Normas APA, Sexta Edición.

5. Datos del autor: se incluirá una breve biodata, que no supere las 200 palabras y una foto tipo carnet.

6. Resúmenes (abstracts) y palabras clave (key words): se incluirán uno en español y otro en inglés, con extensión máxima de 100 palabras cada uno. Contendrán hasta 5 palabras clave que permitan indexar el artículo en las bases de datos e Internet.

7. Normas generales: se prefieren los trabajos inéditos pero ello no es causa de exclusión. Ocasionalmente se sugieren modificaciones, de forma o contenido, para adecuarlos a la finalidad académica y áreas de conocimiento abordadas por la revista. Finalizada la selección se comunicará a los autores su resultado.

8. Envío: por correo electrónico a esgnrevista@gmail.com, o por correo postal a Escuela de Guerra Naval – Revista, Av. L. M. Campos 480 – C1426BOP – CABA; hasta el 30 de setiembre de cada año. Luego de esa fecha serán considerados para el número siguiente.

9. El Consejo Editor se reserva el derecho de aceptar o rechazar el material enviado a la Revista, sin necesidad de expresar causa o motivo. Dado el limitado espacio disponible, los artículos seleccionados pueden ser reservados para futuras ediciones.



*“No es el hombre
que sabe más el que triunfa,
sino el que sabe mejor.
Este concepto encontrará
campo de acción
en esta escuela”*

*Capitán de Navío Eleazar Videla
(Julio de 1934)*



www.armada.mil.ar



www.esgn.edu.ar

