

# ESTRATEGIA DE ZONA GRIS Y LIBERTAD DE NAVEGACIÓN:

## EL CASO DEL MAR DEL SUR DE CHINA

---

Silvana Elizondo



Barcos del grupo de choque George H. W. Bush realizan maniobras antes de su despliegue. Fuente: Justin Wolpert (Marina de EE. UU.)

La comunidad especializada lleva varios años buscando consensuar un concepto que defina en forma satisfactoria la estrategia de China en el Mar del Sur de China (MSC), cuyo despliegue le ha permitido tomar el control de un espacio más grande que el Mar Mediterráneo sin prácticamente un disparo en poco más de cinco años.

Luego de un recorrido por diferentes conceptos, se ha consolidado, desde 2015, el de «zona gris», que captura el abordaje multidimensional de esta estrategia y sus tres rasgos característicos, señalados con acierto por investigadores del Center for Strategic and International Studies: la ambigüedad, la asimetría y el incrementalismo<sup>1</sup>. La zona gris permite lograr objetivos de seguridad sin recurrir a un uso directo y mensurable de la fuerza, por medio de formas innovadoras de coerción.

El objetivo del presente trabajo será presentar el escenario del Mar del Sur de China como un caso exitoso del despliegue de la estrategia de zona gris. Analizaremos cómo China, sobre la base de modalidades ambiguas, asimétricas e incrementales, logró sorprender a Estados Unidos (EE. UU.), que se ha visto obligado a hacer frente a los hechos consumados con respuestas reactivas e insuficientes.

Desde 2010, los estudiosos estadounidenses ya hablaban en la *Quadrenial Defense Review* de una «ambigua zona gris», por debajo de la guerra y por encima de la paz<sup>2</sup>. La definición del fenómeno 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 «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»<sup>3</sup>.

Un sinnúmero de análisis han profundizado el tratamiento del término, especialmente dentro del campo profesional de los estudios militares; entre ellos, el de Michael Mazarr, también de 2015, es uno de los más relevantes. Mazarr 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»<sup>4</sup>.

En función de estas primeras definiciones, podemos afirmar que los rasgos característicos de la estrategia de zona gris son los siguientes:

- Utiliza todos los recursos del Estado en forma integrada, menos el elemento cinético, para lograr objetivos estratégicos equivalentes a una victoria militar. Implica una combinación deliberada de medios civiles y militares que atraviesan todos los dominios del conflicto: aire, agua, tierra, ciber-, económico, legal, comunicacional, entre otros. Se la considera, en tal sentido, multidimensional.

Silvana Elizondo es magíster en Relaciones Internacionales y profesora de Historia por la Universidad de Belgrano. Es investigadora en la Armada Argentina desde 2004 y coordina el «Programa de estudiantes universitarios» de la sede del INUN.

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

2 *Quadrenial Defense Review Report*, febrero de 2010, pág. 73.

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

4 Mazarr, Michael J., 2015, *Mastering the Gray Zone: Understanding a Changing Era of Conflict*, U.S. Army War College Press, pág. 58.

- Tiene como premisa operar siempre por debajo del umbral de la agresión, en un espacio que se ubica entre la guerra y la paz.
- El incrementalismo, la asimetría de fines y medios, y la ambigüedad son las claves de su éxito. Permite confundir al adversario, que no puede ver frente a qué fenómeno se encuentra hasta que se enfrenta a hechos consumados.
- Las potencias revisionistas son las que están en condiciones de hacer uso de esta estrategia, ya que son aquellas que tienen interés en alterar algunos aspectos del *statu quo* y capacidad para hacerlo, aunque evitan el uso de la fuerza, pues aún no tienen dominio de la escalada.

Así, la discusión de este concepto está directamente relacionada con las condiciones de la estructura internacional actual, que algunos autores caracterizan como de transición hegemónica, y otros, como de tránsito a una bipolaridad<sup>5</sup>. Es inseparable del entorno de competencia geoestratégica, marcado por el ascenso de China, la proyección de Rusia y la lucha de EE. UU. por preservar un *statu quo* que refleja las relaciones de poder propias de su hegemonía. En este contexto, las potencias revisionistas diseñan alternativas novedosas para alterar el *statu quo* sin generar una respuesta militar.

Como reiteran numerosos autores críticos, no se trata de una estrategia novedosa. Ya Sun Tzu afirmaba, en el siglo V a. C., que «someter al enemigo sin luchar es la suprema excelencia»<sup>6</sup>. George Kennan acuñó, en 1948, el concepto de *political warfare* para plantear una estrategia similar<sup>7</sup>.

También se discute hace años la existencia de un amplio espectro de rótulos que ocupan el «espacio entre la guerra y la paz» desde perspectivas alternativas, desde la zona gris o *political warfare* estadounidense hasta las «Guerras de Nueva Generación» de Gerasimov o las versiones chinas de «Guerra Irrestricada» y doctrina de las «Tres Guerras»<sup>8</sup>.

Finalmente, la idea de zona gris está asociada a diferentes niveles de análisis: conflicto de zona gris, estrategia de zona gris, tácticas de zona gris, técnicas de zona gris, operaciones de zona gris. Holmes y Yoshihara la denominan una estratagema<sup>9</sup>. En una reciente publicación de Ketian Zhang en *International Security*, la zona gris aparece como un modelo de coerción, caracterizado por el uso de medios no militares<sup>10</sup>.

Reconociendo que la zona gris se operacionaliza en diferentes niveles, aquí hemos retenido el concepto de estrategia, ya que puede percibirse en el estudio empírico una articulación deliberada de múltiples recursos del Estado (medios) para el cumplimiento de un objetivo político de relevancia (fin), de una manera creativa e integrada, basada en los tres rasgos definidos por Green *et al.*: el incrementalismo, la asimetría y la ambigüedad<sup>11</sup> (modos).

A través de la ambigüedad, se crea confusión en torno a los objetivos de los actores, la naturaleza del conflicto, las partes involucradas y la validez de las normas y los reclamos en cuestión<sup>12</sup>. Las potencias enmascaran sus objetivos revisionistas manteniéndose dentro de las reglas de juego, pero elaborando interpretaciones que las transgreden. Así, en el plano formal se encuentran dentro del sistema, manejando el lenguaje vigente, pero instalando un uso alternativo. China justifica estas relecturas en la escasa participación de Beijing en los procesos de discusión de las reglas de juego del orden liberal y en su menor poder relativo. En EE. UU., se habla de *lawfare*<sup>13</sup> para hacer referencia a la ambigüedad con que China maneja su interpretación del marco legal internacional, especialmente en lo referido a la CONVEMAR.

La asimetría, por su parte, es un concepto que se aplica tanto a los fines como a los medios involucrados, dentro del cálculo de los actores. En relación a los fines, no todos los actores con intereses en un escenario están dispuestos a comprometer los mismos recursos y a asumir los mismos costos, lo que da mayor libertad de acción a los actores con fines mayores y medios menores.

5 Schenoni, Luis, 2019, Bipolarity or Hegemony? *Latin America's Dilemma for the 21st Century*, E-international Relations, 24 de febrero. Véase, además, Allison, Graham, 2015, *The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War?* The Atlantic, 24 de septiembre. <http://www.theatlantic.com/international/archive/2015/09/united-states-china-war-thucydides-trap/406756/>.

6 Sun Tzu, 2003, *El Arte de la Guerra*, Buenos Aires, Distal, pág. 21.

7 Wilson Center Digital Archive -International History Declassified-, 1948, George F. Kennan on *Organizing Political Warfare*, 30 de abril, <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/114320>.

8 Gerasimov, V., 2016, «The Value of Science is in The Foresight: New Challenges Demands Rethinking the Forms and Methods of Carrying out Combat Operations», *Military Review*, enero, [http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/English/MilitaryReview\\_20160228\\_art008.pdf](http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/English/MilitaryReview_20160228_art008.pdf). Qiao Liang y Wang Xiangsui, 1999, *Unrestricted Warfare*, Beijing, PLA Literature and Arts Publishing House, <https://www.c4i.org/unrestricted.pdf>. Mattis, Peter, 2018, *China's Three Warfares in perspective*, War on the Rocks, 30 de enero.

9 Holmes, James R. y Yoshihara, Toshi, 2017, *Detering China in the «Gray Zone»: Lessons of the South China Sea for U. S. Alliances*, Foreign Policy Research Institute, 11 de mayo.

10 Zhang, Ketian, 2019, *Cautious Bully: Reputation, Resolve, and Beijing's Use of Coercion in the South China Sea*, *International Security*, 44:1, págs. 117-159.

11 Green *et al.*, op. cit.

12 *Ibid.*, pág. 32.

13 Dunlap, Charles, 2008, «Lawfare Today: A Perspective», *Yale Journal of International Affairs*, Winter, págs. 146-154, <http://www.lawfareblog.com>, <https://www.lawfareblog.com/topic/meaning-lawfare>.

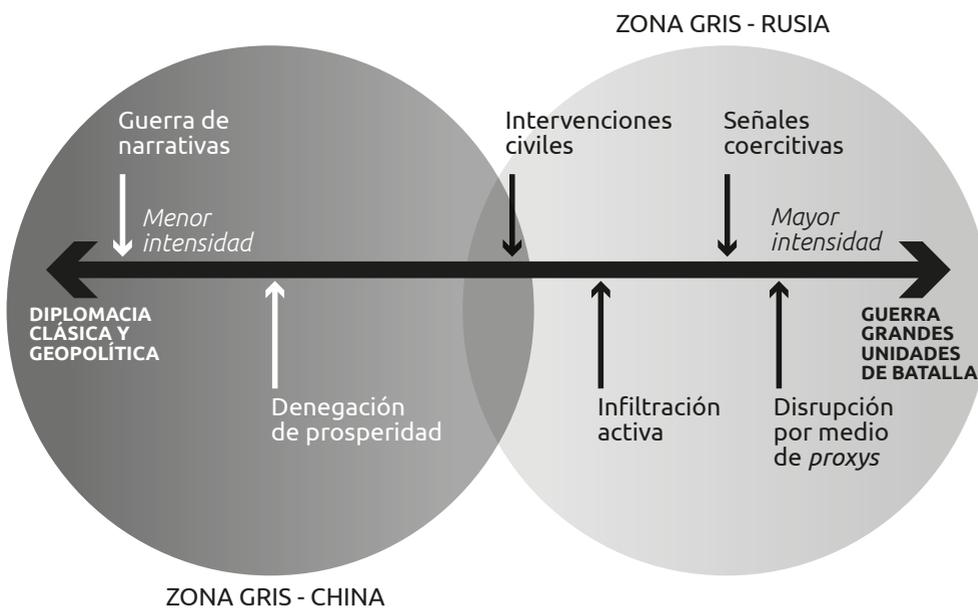
Partiendo de la asimetría de fines, las potencias revisionistas disponen de diferentes medios que, manejados debajo del umbral de la agresión, no son fácilmente susceptibles de disuasión. Cuando resulta posible y suficiente, se recurre a la coerción diplomática y económica. Para avanzar en objetivos mayores, y ante el riesgo de escalada de la coerción militar, se despliegan modos de coerción no militarizada, como la milicia marítima, los ciberataques y la guerra de la información<sup>14</sup>.

Finalmente, el incrementalismo o «gradualismo estratégico» implica el avance lento y secuencial, de a pequeños pasos, hacia los objetivos propios. Este modo de acción, definido por Thomas Shelling como «*salami slicing*», implica una progresión particular de la actividad, que comienza con una intrusión demasiado menor para provocar una reacción y se incrementa en grados imperceptibles, sin presentar nunca un desafío de una envergadura tal que amerite una respuesta firme. De esta forma, se va logrando la aquiescencia del oponente, poniendo a prueba su compromiso frente a situaciones ambiguas<sup>15</sup>.

Sobre la base de la ambigüedad, el incrementalismo y la asimetría, los actores revisionistas logran alteraciones en el *statu quo* de envergadura estratégica sin provocar una escalada. El resultado final del proceso excede los cambios que podrían lograrse por medios diplomáticos, pero con un uso de la coerción que no es suficiente para activar mecanismos de defensa individual o colectiva. La zona gris es, así, diferente de la guerra híbrida o de otras formas de guerra, en tanto no hay violencia explícita por parte de los actores estatales.

Mazarr elabora un listado de técnicas propias de la estrategia de zona gris que denotan una gradualidad en el uso del poder<sup>16</sup>:

- Guerra de narrativas: propaganda, uso de la historia.
- Negación de prosperidad: sanciones, manipulación de mercados.
- Intervención civil: establecer hechos en el terreno por medio de actores civiles.
- Infiltración activa: ciber-, fuerzas especiales, inteligencia, operaciones encubiertas.
- Señales coercitivas: ejercicios, amenazas, movimientos de tropas.
- Disrupción por terceros (*proxy*): uso de guerrillas, terceros actores.



Estrategias de Zona Gris (Mazarr, 2015:81)

**La estrategia de zona gris opera por debajo del umbral de la agresión, en un espacio que se ubica entre la guerra y la paz.**

14 Dutton, Peter, 2014, *Testimony before the House Foreign Affairs Committee. Hearing on China's Maritime Disputes in the East and South China Seas*, enero. <http://docs.house.gov/meetings/AS/AS28/20140114/101612/HHRG-113-AS28-Wstate-DuttonP-20140114.pdf>.

15 Schelling, Thomas, 1966, *Arms and Influence*, New Haven: Yale University Press, págs. 66-67.

16 Mazarr, op. cit., pág. 81.

17 Bowers, Ian, 2018, «Escalation at Sea: Stability and Instability in Maritime East Asia». *Naval War College Review*, Vol. 71, No. 4, Artículo 5, <https://digitalcommons.usnwc.edu/nwc-review/vol71/iss4/5>

18 Según la Parte VIII Art. 121 de la CONVEMAR, «una isla es una extensión natural de tierra, rodeada de agua, que se encuentra sobre el nivel de esta en pleamar». Las islas proyectan las mismas jurisdicciones marítimas que el continente. Las rocas se caracterizan por estar permanentemente emergidas, pero se las considera «no aptas para mantener habitación humana o vida económica propia» y proyectan solo mar territorial. Las elevaciones en bajamar son «una extensión natural de tierra rodeada de agua que se encuentra sobre el nivel de esta en la bajamar, pero queda sumergida en la pleamar». No proyectan mar territorial propio.

De acuerdo con el autor, las primeras tres son ampliamente utilizadas por China, las últimas cuatro, por Rusia. Un aspecto que debe destacarse en la aplicación de las técnicas de zona gris es el tipo de espacio en disputa. En el caso de los espacios continentales que Rusia disputa en Ucrania y Crimea, se privilegian las acciones sobre las sociedades, generalmente vinculadas a campañas de desinformación, infiltración activa a través de fuerzas especiales encubiertas, interferencia en procesos domésticos y ataques cibernéticos a sistemas críticos. En el caso de los escenarios marítimos, las acciones están más direccionadas sobre los espacios, como en el caso del Mar de Azov y las áreas en disputa en el Pacífico. El mar está sometido a una soberanía gradual, el control del espacio es fluido y limitado, y los regímenes jurídicos son susceptibles de interpretaciones. Así, aunque los espacios marítimos son de alta inestabilidad, ya que permiten el encuentro cercano de unidades de actores en conflicto, la probabilidad de escalada es considerada menor, al tratarse de espacios fluidos, sin fronteras físicas y alejados de la mirada pública<sup>17</sup>. Estos factores facilitan el despliegue de estrategias de zona gris en escenarios marítimos relativamente cerrados, como es el caso del Mar del Sur de China que analizaremos aquí.

## La estrategia de zona gris en el Mar del Sur de China

### Los hechos

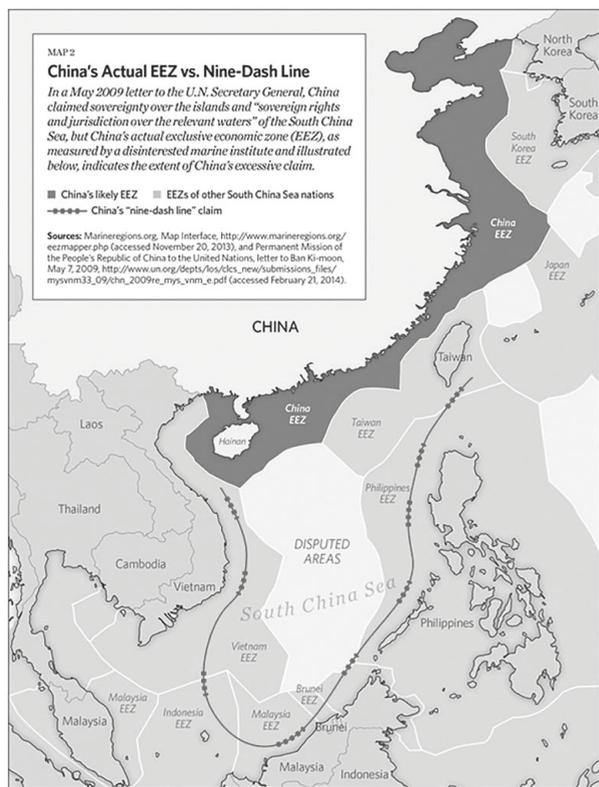
China controla hoy un espacio marítimo cinco veces mayor del que le correspondería de acuerdo con una lectura estricta de la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (CONVEMAR) o la costumbre internacional. Un control logrado en muy pocos años, sin despertar una resistencia creíble por parte de los afectados.

En el caso del denominado Mar del Sur de China, Beijing saca ventaja de las oportunidades propias de los ámbitos marítimo e insular y de la superposición de diferentes niveles y tipos de conflicto.

Por un lado, China y EE. UU. compiten allí por el control de los bienes comunes globales. En este caso, las aguas internacionales. EE. UU. sostiene que no interviene en la cuestión de límites, pero enarbola el principio de libertad de navegación y el mantenimiento de un sistema basado en reglas, amenazado por el avance de China.

En el nivel regional, siete Estados mantienen litigios en el Mar del Sur de China por la delimitación marítima: China, Brunei, Malasia, Filipinas, Taiwán, Indonesia y Vietnam. Se disputa el control de una de las principales rutas marítimas del mundo, un sobreexplotado pero aún crítico caladero, reservas de hidrocarburos de diferente magnitud y un área de creciente relevancia militar.

Los Estados ocupan diferentes formaciones, principalmente en el archipiélago de Spratly, donde Vietnam conserva veintisiete; Filipinas, nueve; Malasia, cinco; Taiwán, una; Brunei, una y China, siete. Se trata mayormente de pequeñas rocas o elevaciones de bajamar que no permiten sostener la vida humana, por lo general mejoradas con construcciones artificiales<sup>18</sup>.



Fuente: The Heritage Foundation, 2014, <https://www.heritage.org/asia/report/national-strategythe-south-china-sea>.

A pesar de la prolongada presencia efectiva de estos Estados ribereños y de la proyección de sus jurisdicciones marítimas, China reclama casi el 90 por ciento del Mar del Sur de China, invocando «derechos históricos» por la presencia ancestral del Imperio en la región. Presenta como documento rector el denominado «mapa de los Nueve Guiones», elaborado en 1948 por el gobierno nacionalista de China durante la guerra civil, entre otros antecedentes.

Dicho mapa incluye las Islas Pratas, las Islas Paracelso, los bancos de Macclesfield y Scarborough y las Islas Spratly<sup>19</sup>. China viene desarrollando una política sostenida de ocupación en los archipiélagos de Paracelso y Spratly.

Las acciones de China se inician con la toma de las Islas Paracelso de manos de Vietnam en 1974, un archipiélago que hoy controla en su totalidad y en el que han determinado líneas de base rectas desde 1996<sup>20</sup>.

En el archipiélago de las Spratly, conformado por cientos de rocas y elevaciones de bajamar, China ocupa siete formaciones. En 1988, bajo el liderazgo de Deng Xiaoping, ocupó Subi Reef, Johnson South Reef, Cuarteron Reef, Fiery Cross, Hughes Reef —también conocida como Mc Kennan Reef— y Gaven Reef. Aprovechó por entonces el *statu de paria* de Vietnam para avanzar. En 1994, sacando ventaja de la retirada de EE. UU. de Filipinas, sumó Mischief Reef.

El inestable equilibrio en las Spratly comenzó a evolucionar hacia una situación de conflicto en 2009, cuando Vietnam y Malasia realizaron conjuntamente la presentación de su plataforma continental ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental creada por la CONVEMAR (CLCS). China protestó formalmente y presentó su «mapa de los Nueve Guiones». Aunque China ratificó la CONVEMAR en 1996, nunca antes había presentado un mapa de sus límites marítimos en foros internacionales.

Otro punto de quiebre en esta política de ocupación de espacios tuvo lugar en 2012, cuando China avanzó sobre Scarborough Shoal, un atolón bajo control de Manila, cercano a las costas filipinas. Luego de un principio de escalada, EE. UU. logró el compromiso de que ambas partes se retirarían, pero China permaneció allí.

La ausencia de consecuencias advertida por China por el incumplimiento de su compromiso en Scarborough Shoal incrementó su disposición a ampliar la intensidad de sus acciones. Entre 2013 y 2015, China inició la construcción de instalaciones artificiales en las Spratly con diferentes argumentos. Frente a los reclamos de EE. UU. y los países de la ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático), siempre alegó usos civiles<sup>21</sup>.

La construcción de instalaciones artificiales en dichas islas no es exclusiva de China, pero la escala de estas construcciones, que pueden superar las 500 hectáreas, y la envergadura de sus instalaciones militares, constituyeron un cambio de magnitud muy significativo.

Sin herramientas para contrarrestar este avance, liderado por la milicia marítima y apoyado por la Guardia Costera y la Armada de China, Filipinas decidió, en 2013, recurrir al Tribunal Arbitral previsto en la CONVEMAR. En tanto este tribunal no puede expedirse en cuestiones de soberanía sin el acuerdo de las partes, Manila



Fuente: *Economist*, Aug 6 2012. <https://www.economist.com/analects/2012/08/06/troubled-waters>

<sup>19</sup> Denominación de las islas en chino: Pratas: Dongsha; Paracelso: Xisha; banco de Macclesfield y Scarborough: Zhongsha; Spratlys: Nansha.

<sup>20</sup> Líneas de base rectas no reconocidas según la CONVEMAR, que define en su Art. 46 que estas solo pueden ser establecidas por los Estados archipelágicos.

<sup>21</sup> Green *et al.*, op. cit., págs. 244-250.

solicitó un pronunciamiento respecto de la naturaleza de las formaciones en el MSC (islas, rocas o elevaciones en bajamar), la validez del reclamo histórico de China y los daños al medio marino ocasionados por la construcción de islas artificiales por parte de China.

El fallo del Tribunal, ocurrido en julio de 2016, determinó que el Mapa de los Nueve Guiones no otorgaba derechos históricos a China. En relación con la naturaleza de las formaciones, concluyó que Mischief Reef, Subi Reef y Hughes Reef son solo elevaciones en bajamar, incapaces de apropiación, meramente características de la plataforma continental filipina. Fiery Cross Reef, Cuarteron Reef, Gaven Reef y Johnson South Reef, en cambio, están construidas sobre rocas y son capaces de proyectar mar territorial, independientemente de la legitimidad de la ocupación<sup>22</sup>.

El fallo no fue reconocido por China, que no había admitido la jurisdicción del Tribunal<sup>23</sup>. Como un fuerte indicio de su nuevo poder relativo, China avanzó decididamente, después de 2016, en la militarización de dichas instalaciones. Hoy cuenta con grandes bases aeronavales que le permiten alojar misiles antiaéreos y operar decenas de aviones de combate, bombarderos, y aviones de transporte y reabastecimiento, además de importantes instalaciones navales y decenas de radares, principalmente en Fiery Cross, Subi Reef y Mischief Reef, las «Tres Grandes»<sup>24</sup>.

China también estaría en condiciones de establecer una ADIZ (Zona de Identificación Aérea de Defensa) en el MSC, similar a la planteada en 2014 en el Mar del Este de China<sup>25</sup>. Otro foco de atención es la posible militarización de Scarborough Shoal, que le permitiría completar la cobertura de radar en todo el MSC y asegurar el control de la salida de China al Pacífico. Hasta el momento, la presión de EE. UU. ha logrado retrasar movimientos en dichos sentidos. Algunos pronósticos anticipan, no obstante, una posible declaración de líneas de base rectas archipelágicas en las Spratly por parte de China. De acuerdo con el criterio que se utilice para tal reclamo —que según la CONVEMAR solo corresponde a estados archipelágicos— China podría aspirar a un control incluso mayor del Mapa de los Nueve Guiones<sup>26</sup>.

En síntesis, el proceso de control de Beijing sobre el espacio del Mar del Sur de China se inició en la década de 1970, pero se aceleró marcadamente entre 2012 y 2016. No deja de sorprender, en tal sentido, la envergadura del avance estratégico, que significó un gran cambio territorial, logrado sin que se activaran mecanismos de disuasión o de reacción. Como admitió el comandante estadounidense del Indo-Pacífico, Almirante Davidson, China había logrado, hacia 2018, «controlar el Mar del Sur de China en todos los escenarios *short of war*»<sup>27</sup>, sin despertar una reacción determinada de EE. UU.

## **Elementos de la estrategia de China en el área**

La descripción de la situación en el MSC nos permite reconocer los alcances concretos del espacio entre la guerra y la paz que define a la zona gris. El cambio territorial logrado es sorprendente, y los niveles de violencia no han pasado de la coerción, usualmente por medios civiles. Se ha tratado de un avance deliberadamente incremental, asimétrico y ambiguo, que ha logrado mantenerse debajo del umbral de la agresión.

Aunque las modalidades utilizadas pueden ser al mismo tiempo ambiguas, asimétricas e incrementales, a los fines de este análisis proponemos relacionar la ambigüedad con las diferentes lecturas de las reglas de juego y las narrativas asociadas; la asimetría con el uso multidimensional de los medios y la jerarquía de los fines; y el incrementalismo con el modo de acción de la estrategia.

22 *Arbitral Tribunal Constituted under Annex VII to the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea*, PCA Case N° 2013-19, 2016, *The South China Sea Arbitration Award*, 12 de julio, <https://pca-cpa.org/wp-content/uploads/sites/6/2016/07/PH-CN-20160712-Award.pdf>.

23 China alega que la disputa por las islas se trata de un problema de soberanía territorial y no marítima. Por otro lado, argumenta que en 2006 realizó declaraciones en el marco de la CONVEMAR en el sentido de no reconocer jurisdicción en relación con las disputas territoriales.

24 Asia Maritime Transparency Initiative (AMTI), 2018, *An accounting of China's deployments to the Spratly Islands*, Center for Security Studies de Washington (CSIS), 9 de mayo.

25 Se trata de un área de espacio aéreo adyacente, donde las aeronaves que transitan hacia el espacio aéreo nacional son identificadas, monitoreadas y controladas en interés de la seguridad nacional. Aunque es un mecanismo garantizado por el derecho internacional, se podría hacer un uso excesivo.

26 Asia Maritime Transparency Initiative (AMTI), 2019, *Reading between the lines: the next Spratly legal dispute*, Center for Security Studies de Washington (CSIS), 21 de marzo.

27 Beech, Hannah, 2018, «China's Sea Control Is a Done Deal: 'Short of War With the U.S.'», *New York Times*, 20 de septiembre.

## *Ambigüedad, narrativas y reglas de juego*

Mientras EE. UU. defiende «un orden internacional basado en reglas» para mantener el *status quo*, China propone enunciados alternativos basados en su cultura ancestral. Sus lecturas se basan en la percepción de su propia historia, caracterizada por la grandeza imperial, la humillación colonial y el ascenso pacífico en la región.

La narrativa histórica china toma como punto de partida el denominado Imperio del Centro, un concepto que representa a China como unidad política y que tiene sus raíces siglos antes de Cristo. Como prueba de su influencia pacífica, recuerda el modelo tributario del Imperio que, desde el siglo XIII, ejerció influencia política y cultural sin ocupación territorial. La historia destaca en esta línea la figura de Zeng He, un navegante de la dinastía Ming que realizó siete viajes por el Índico a principios del siglo XV y que llegó hasta África antes de que Colón alcanzara América. Zeng He simboliza una China que, como la de hoy, presenta una marcada superioridad militar pero que se abstiene de conquistar a los más débiles, a los que propone intercambios económicos y culturales.

Otro pilar de la memoria histórica de China es el trauma de la etapa colonial, con la era de los tratados desiguales y las Guerras del Opio del siglo XIX, humillación a la que se suma la invasión del Japón en 1937 como su expresión más dramática. Desde esta perspectiva, el mar ha sido para China un espacio de vulnerabilidad desde el cual provienen amenazas.

Un tercer elemento histórico enarbolado por China está representado en el Mapa de los Nueve Guiones, confeccionado por el gobierno nacionalista a fines de 1947 y publicado en 1948. Si bien se trató de un acto administrativo corriente, hoy simboliza el fin del «mar japonés» y plasma la idea de «aguas históricas», que constituye la base del reclamo soberano de China.

Así, la idea de una China grande, pacífica y ascendente es ampliamente difundida a través de las cadenas de comunicación en diversos idiomas, por medio de la multiplicación de Institutos Confucio en todo el mundo, y financiando generosos programas para extranjeros en China. El reciente *White Paper* de la Defensa de 2019 refuerza esta imagen, proponiendo la construcción de una «Comunidad con un Futuro Compartido para la Humanidad»<sup>28</sup>.

La instalación de esta narrativa facilita a China la reinterpretación de las reglas de juego. Firmante de la CONVEMAR desde 1996, argumenta que participó escasamente en sus discusiones y asume interpretaciones alternativas, consistentes con su poder relativo actual.

Entre las interpretaciones más desafiantes del orden vigente, se encuentran aquellas relacionadas con la delimitación marítima y con la interpretación de los deberes y los derechos de los Estados en cada uno de los espacios marítimos. De acuerdo con EE. UU., China realiza «reclamos excesivos» en todos los espacios jurisdiccionales<sup>29</sup>. Si bien decenas de Estados presentan restricciones a la navegación que EE. UU. considera «excesivas», China es prácticamente el único que ha estado dispuesto a usar la fuerza, en diferentes versiones, para obligar al cumplimiento de su normativa.

Las bases legales de la posición china son: la Ley sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua de 1992, que establece amplias restricciones en ambos espacios; la Decisión de 1996 sobre la Ratificación de la CONVEMAR, donde realiza observaciones; y el reclamo ante la Comisión de Delimitación de la Plataforma Continental frente a las presentaciones de Malasia y Vietnam de 2009, entre otras.

Sobre la base del «Mapa de los Nueve Guiones», China reinterpreta el concepto de «aguas históricas» y propone un ambiguo fraseo para fundamentar sus derechos; demanda «soberanía indiscutible» sobre todas las islas y las aguas «adyacentes» cercadas por la línea, y «de-

**China logró en sólo cuatro años el control del Mar del Sur de China a través de una estrategia deliberadamente incremental, asimétrica y ambigua.**

<sup>28</sup> The State Council Information Office of the People's Republic of China, 2019, *China's National Defense in the New Era*.

<sup>29</sup> EE. UU. no ha firmado la CONVEMAR –consideran sus contenidos dentro de la costumbre internacional– pero demanda su fiel cumplimiento.

## China construye su narrativa histórica sobre la base de la grandeza imperial, la humillación colonial y el ascenso pacífico.

rechos soberanos y jurisdicción» sobre las aguas «relevantes» encerradas por la línea<sup>30</sup>. China evita, así, utilizar el lenguaje jurídico de la CONVEMAR e incorpora conceptos opacos, sin acompañarlos de una delimitación clara.

Otros reclamos considerados «excesivos» por EE. UU. están más en línea con la posición de muchos ribereños. Por ejemplo, establece líneas de base rectas en las Islas Paracelso, derecho que solo se reconoce a los Estados archipelágicos. Es posible que busque avanzar en una estrategia similar en las Spratly<sup>31</sup>.

Asimismo, exige permiso previo para el paso inocente de buques militares en el mar territorial (MT), reclamo que EE. UU. protesta sistemáticamente a través de operaciones de libertad de navegación.

De igual manera, China saca provecho de la ausencia de definición clara en la CONVEMAR respecto del alcance de la investigación científica marina (ICM) en la Zona Económica Exclusiva (ZEE). Al ser una actividad regulada por el Estado ribereño, China acusa a EE. UU. de realizar ICM ilegalmente, sin autorización. EE. UU. interpreta que realizan relevamientos hidrográficos de uso militar, que Washington considera que tienen un tratamiento en la CONVEMAR diferente de la ICM y que no están prohibidos por la Convención<sup>32</sup>.

También surge una discrepancia en la interpretación de las actividades militares en la ZEE. Mientras EE. UU. sostiene que estas están permitidas con «la debida consideración al Estado ribereño», China entiende que son actividades de espionaje ilegales y que atentan contra el espíritu pacífico de la CONVEMAR. Proyecta, además, estas restricciones al espacio aéreo.

Debido a estas discrepancias, los intercambios iniciales entre EE. UU. y China tuvieron como eje la discusión jurídica. Se apeló a la divergencia interpretativa y la ambigüedad en las definiciones como exteriorización de una diferencia fundamentalmente estratégica que no tardaría en quedar expuesta y que los analistas estadounidenses calificaron de *lawfare*<sup>33</sup>.

En la dimensión regional, trabaja persistentemente en la elaboración de reglas de juego hechas a su medida, que darían por tierra con algunos derechos y libertades garantizados por la CONVEMAR en materia de seguridad y de explotación de recursos. Presiona, por ejemplo, para incorporar en el Código de Conducta para el Mar del Sur de China medidas tales como la prohibición de ejercicios militares combinados con actores que no pertenecen a la cuenca y la prohibición de la contratación de empresas extranjeras para la explotación en el MSC, y propone explotaciones conjuntas en la ZEE de terceros<sup>34</sup>.

De esta manera, mientras EE.UU. ve como interés afectado la libertad de navegación, los Estados de la ASEAN ponen sobre la mesa el concepto más integral de libertad de los mares.

### *Asimetría de fines y multidimensionalidad de medios*

La asimetría es otro de los rasgos centrales de la zona gris, referida tanto al uso de los medios de coerción como a las diferencias entre ambos actores en la definición de los fines.

En relación con los fines, para China el control de su periferia cercana es vital para su ascenso como potencia, para su reclamo de integridad territorial y para la supervivencia del régimen. El MSC es un tema de soberanía, al igual que el Tíbet y Taiwán.

Aunque para EE. UU. se trata de un escenario no menor, en el que ve desafiado el comando de los comunes, la estabilidad regional y la perspectiva de un orden basado en sus reglas, el enunciado difuso de sus intereses dificulta la estructuración de una estrategia. Como afirma

30 LCommunications received with regard to the joint submission made by Malaysia and Viet Nam to the Commission on the Limits of the Continental Shelf China Communication dated 7 May 2009 [http://www.un.org/Depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/mysvnm33\\_09/chn\\_2009re\\_mys\\_vnm\\_e.pdf](http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/chn_2009re_mys_vnm_e.pdf)

31 Asia Maritime Transparency Initiative (AMTI), 2019, *Reading between the lines: the next Spratly legal dispute*, Center for Security Studies de Washington (CSIS), 21 de marzo. <https://amti.csis.org/reading-between-lines-next-spratly-dispute/>

32 Silvana Elizondo, Claudia Turca y Federico Verly, 2015, «Tensiones en la Zona Económica Exclusiva (ZEE) de China: Los ejes del debate jurídico y sus posibles implicancias globales», *Boletín del Centro Naval*, Número 841, Jul/Dic.

33 Dunlap, op. cit.

34 Thayer, Carl, 2018, *A Closer Look at the ASEAN-China Single Draft South China Sea Code of Conduct*, Diplomat, 3 de agosto, <https://www.voanews.com/a/south-china-sea-code-of-conduct-gains-momentum-as-china-moves-to-complete-militarization/4624261.html>.

Lindsey Ford, EE. UU. están entrando en una peligrosa situación en el MSC, en tanto no parecen estar dispuestos a invertir en mantener el *statu quo* cuando este objetivo se torna más costoso. Citando a Walter Lippman, Ford sostiene que «la política exterior se vuelve insolvente cuando una nación pierde el equilibrio entre sus compromisos y los medios que está dispuesta a poner en juego»<sup>35</sup>.

Esta asimetría de fines es la que permitió a China avanzar en su táctica incrementalista sin oposición seria y la que sembró en los aliados regionales dudas sobre el compromiso de EE. UU. Para ellos, al igual que para China, el interés en juego es la supervivencia. Cuando EE.UU. enuncia que preservará la libertad de navegación pero no intervendrá en disputas de soberanía, los países más vulnerables de la cuenca hacen sus cálculos.

Ahí es donde entran a tallar los medios. En este campo, como definió el secretario Shanahan de EE. UU., China dispone de una «caja de herramientas de coerción» que incluye las presiones económicas, las acciones diplomáticas, la imposición de narrativas a través de operaciones de información, así como también las intervenciones directas de actores supuestamente civiles en las áreas en disputa<sup>36</sup>.

Una de las principales herramientas de coerción no militar es la milicia marítima, una tercera fuerza naval, complementaria de la Armada y la Guardia Costera, conformada por miles de pequeños buques civiles, generalmente presentados como pesqueros.

Se trata de organizaciones civiles de nivel local que pertenecen al sistema de reservas del Ejército Popular. No actúan espontáneamente sino que están conducidas por una cadena de mando dual: civil por parte del Partido Comunista y militar por parte del Ejército Popular, que se replica desde los niveles locales hasta la Comisión Militar Central y el Consejo de Estado, cabezas del sistema chino. La conducción de las milicias es compleja, e intervienen los diferentes niveles según el tipo de operación.

Las milicias ordinarias realizan tareas permanentes propias del Estado, además de sus actividades principales de pesca. Apoyan a la Armada en operaciones de inteligencia y diversión, transporte de provisiones militares, apoyo médico, operaciones de defensa e imposición de la ley. Cooperan con la Guardia Costera en la protección de intereses marítimos, realizan actividades de pesca en áreas en disputa y hacen operaciones de sabotaje y recolección de información sobre buques científicos, de reconocimiento y pesqueros de otros países. Realizan, con la Armada, ejercicios habituales de rescate, reconocimiento y soporte logístico, incluido el aprovisionamiento de municiones<sup>37</sup>.

Además de estas milicias ordinarias, se encuentran las milicias primarias, conformadas por elementos más especializados y mejor entrenados, que llevan adelante acciones específicas bajo órdenes de Beijing, generalmente de acoso, embestidas, desembarcos y maniobras peligrosas. Se trata de las unidades de élite ubicadas en la isla de Hainan y en las Parcelso.

Una de ellas es la Milicia de Sansha, creada en 2013, que presenta un perfil abiertamente paramilitar, integrada por profesionales de tiempo completo entrenados en el manejo de armas livianas. Los 84 buques nuevos que la componen cuentan con cascos reforzados, rieles externos para mitigar daños por colisión y cañones de agua, características que no son comunes en pesqueros normales<sup>38</sup>.

Los barcos de la milicia, de unas 500 toneladas, aparentan ser pesqueros, pero muchos de ellos no despliegan redes, generalmente no tienen AIS o lo tienen apagado, y operan en grupos, abastecidos por buques nodriza de unas 3 mil toneladas. Sus tripulantes no usan uniforme, y el Estado chino no se atribuye sus acciones, aunque el mismo Xi Jinping las ha destacado por su aporte, y el gobierno ha provisto unos 40 mil pesqueros con sistema de posicionamiento Beidou.

**Lindsey Ford advierte que EE. UU. está entrando en una peligrosa situación en el MSC, ya que no parece estar dispuesto a invertir en mantener el *statu quo* cuando este objetivo se torna más costoso.**

35 Ford, Lindsey, 2018, *The 'Lippmann Gap' in Asia: four challenges to a credible U.S. Strategy*, War on the Rocks, 3 de diciembre.

36 Shanahan, 2019, op. cit.

37 Yatsuzuka, Masaaki, 2016, *China's Advance into the Sea and the Maritime Militia*, The National Institute for Defense Studies, Japón, N.º 53, 15 de julio.

38 Erickson, Andrew S., 2019, *Fact Sheet: The People's Armed Forces Maritime Militia (PAFMM)*, China Analysis from Original Sources, 29 de abril, <http://www.andrewerickson.com/2019/04/fact-sheet-chinas-maritime-militia/>

## Las milicias marítimas realizan tareas de inteligencia, logística, imposición de la ley y operaciones ofensivas como acoso, embestidas y desembarcos.

Si bien algunas unidades están entrenadas, el interés político y económico asociado a la participación en las milicias (rol dentro del PC y pago adicional por parte del gobierno) ha atraído gente sin experiencia, por lo cual su comportamiento, de por sí fuera de las normas de navegación segura, suele ser poco profesional y poco predecible.

Erickson y Martinson, especialistas del Naval War College, señalan una curiosa inversión de roles en el escenario del MSC, en la cual los «cascos grises» de la Armada china cumplirían el rol de *good cop*, manejando la diplomacia naval y las demostraciones no ofensivas, mientras los «cascos azules» de la milicia marítima, respaldados por los «cascos blancos» de la Guardia Costera, cumplirían el rol de *bad cop*, llevando la delantera en acciones ofensivas<sup>39</sup>.

Las milicias marítimas han participado de numerosas acciones ofensivas en el MSC, como la toma de las Parcelso en 1974, la ocupación de Mischief Reef en 1995, el hostigamiento al USS *Impeccable* en 2009, la toma de Scarborough Shoal en 2012 y las agresiones contra la explotación de Vietnam en su ZEE en 2014, entre otras. Desde 2018, unos cien pesqueros se encuentran anclados en forma permanente a escasas millas de Thitu Island y obstaculizan las tareas de reparaciones de Filipinas<sup>40</sup>. Además, entre 200 y 300 buques de la milicia operan habitualmente en Subi Reef y Mischief Reef.

China ha logrado, a través de este mecanismo, concretar sus fines estratégicos y reputacionales, neutralizando el riesgo geopolítico de una escalada. La actuación opaca y ambigua de las milicias, que hace uso del acoso pero no llega a la agresión, que utiliza civiles pero con roles militares, dificulta la posibilidad de respuesta clara por parte de los países hostigados. Tratando de escapar a esta estratagema, a principios de 2019 el Almirante Richardson, comandante naval estadounidense del Indo-Pacífico, advirtió a China que EE. UU. trataría a las unidades de la milicia marítima y la guardia costera como equivalentes a las navales y que respondería cualquier tipo de agresión<sup>41</sup>.

Si dejamos de lado la particular situación de Taiwán, los países de la región que se ven más afectados por la coerción china son Filipinas y Vietnam, tanto en sus modalidades de zona gris como económicas, diplomáticas y militares.

En relación con Filipinas, la coerción no militar es sistemática. En 2012, luego de un incidente, escuadrillas de pesqueros de la milicia marítima y buques de la guardia costera desplazaron a pescadores filipinos en Scarborough Shoal, formaciones ubicadas a 137 millas de la costa filipina. Cuando Filipinas realizó su presentación ante el Tribunal de la CONVEMAR, China estableció sanciones comerciales y realizó ataques cibernéticos sobre las oficinas gubernamentales<sup>42</sup>. A lo largo de 2019, la milicia china ha presionado a Filipinas por las tareas de mejoramiento en Thitu Island, controlada por Manila, desplegando un *swarming* de cientos de buques en la zona y llegando a hundir un pesquero filipino en Reed Bank<sup>43</sup>. También se han retomado los ataques cibernéticos por parte de grupos de *hackers* paraestatales chinos, como el APT10, que estarían destinados a diseñar nuevas estrategias dentro del espectro de zona gris<sup>44</sup>. Tensionada por las presiones de Beijing y Washington, Manila está considerando conceder a China la mitad de los ingresos por la explotación de gas en Reef Bank, en un área que pertenece a Filipinas según el Tribunal de Arbitraje, al tiempo que exige a EE.UU. mayor compromiso con la defensa común.

En el caso de Vietnam, el país más dispuesto a oponer una respuesta al avance chino, la dimensión militar de la coerción es más evidente. Ambos países han mantenido fuertes enfrentamientos por las Islas Parcelso en 1974 y las Spratly en 1988, con la memoria de la invasión de China a Vietnam en 1979, en el marco de la Guerra Fría. China realizó exploraciones petroleras en la ZEE disputada con Vietnam en 2014, lo que ocasionó una fuerte crisis, y en 2017 y 2018, amenazó reiteradamente con una represalia armada si Vietnam proseguía la exploración petrolera en Red Emperor, concesionada a Repsol dentro de lo que considera su ZEE<sup>45</sup>. Desde mediados de 2019, China viene realizando campañas de exploración de hidro-

39 Erickson, 2019, op. cit.

40 Erickson, Andrew S. y Conor M. Kennedy, 2016, *China's Maritime Militia*. CAN, <http://www.cna.org>. Poling, Gregory, 2019, «China's Hidden Navy», *Foreign Policy*, 25 de junio.

41 Sevastopulo, Demetri y Hille, Kathrin, 2019, «US warns China on aggressive acts by fishing boats and coast guard», *Financial Times*, 29 de abril, <https://www.ft.com/content/ab4b1602-696a-11e9-80c7-60ee53e6681d>

42 Manantan, Mark, 2019, «The Cyber Dimension of the South China Sea Clashes: China's alleged cyberattacks come amid rising sentiments in the Philippines over the South China Sea disputes», *The Diplomat*, 5 de agosto.

43 Asia Maritime Transparency Initiative (AMTI), actualización, 2019, *Still under pressure: Manila versus the militia*, Center for Security Studies de Washington (CSIS), 16 de abril.

44 También China reacciona ante el acuerdo entre Filipinas e Indonesia para delimitar sus espacios marítimos con criterios de la CONVEMAR y por la inminente discusión de un nuevo Código de Conducta en el marco de la ASEAN.

45 Hayton, Bill, 2018, *South China Sea: Vietnam 'scraps new oil project'*, BBC News, 23 de marzo.

carburos en Vanguard Bank, dentro de la ZEE vietnamita que China también reclama, lo que puede propiciar una nueva crisis. Los buques de investigación y de la Guardia Costera chinos se presentan rodeados de unas cuarenta embarcaciones de diferente envergadura.

En el orden económico, China juega fuertemente su superioridad de medios en la relación con los países de la ASEAN, proponiendo proyectos de infraestructura e inversiones en el marco de la mega iniciativa *One Belt, One Road*. A través de estos planes, ha logrado pronunciamientos favorables de varios países reclamantes en el MSC, como Filipinas y Brunei<sup>46</sup>. Aunque hay opiniones en contrario, algunos analistas interpretan que hay un patrón expansionista en este plan, ya que el desarrollo de infraestructura estratégica a partir de crédito de difícil recuperación suele derivar en una apropiación de hecho por endeudamiento por parte de China, como en el caso del Puerto de Hambantota en Sri Lanka<sup>47</sup>. China estaría buscando revertir esta imagen en el relanzamiento de la iniciativa de 2019.

En definitiva, hoy los países de la ASEAN perciben que el apoyo político de EE. UU. no basta para balancear una potencia vecina decidida a invertir lo necesario para configurar un orden regional a su medida.

Después de años de jugar con las asimetrías y tras una veloz modernización de su instrumento militar, China se siente en confianza para desplegar una presencia militar más abierta. En septiembre de 2018, un destructor de la Armada china encerró al USS *Decatur* de la Armada de EE. UU. cerca de Gaven Reef cuando realizaba una operación de libertad de navegación y lo obligó a una maniobra de alto riesgo para evitar una colisión. Esta mayor disposición a asumir riesgos militares por parte de China es inseparable del éxito obtenido en los últimos años a través de las estrategias indirectas y de la creciente seguridad dada por sus propios recursos de poder, incluida la militarización del MSC.

### *Incrementalismo y umbral de agresión*

El incrementalismo o gradualismo estratégico es otro de los pilares del éxito de la estrategia de zona gris de Beijing, que fuentes estadounidenses calificaron tempranamente como un caso de *salami slicing*<sup>48</sup>. China hace pequeños avances tácticos cuando percibe que la correlación de fuerzas lo permite, especialmente en tiempos en los que EE.UU. muestra menor interés, como parte de una maniobra integral. Este incrementalismo se aplicó tanto al control de espacios como a su uso.

Jugando con la baja prioridad del área para EE. UU., China inició sus acciones en el MSC replicando el comportamiento de otros Estados, que también construyeron instalaciones artificiales. Comenzó realizando pequeñas construcciones en Johnson South en 2013 y en Gaven, Hughes y Cuarteron Reef a principios de 2014. Ante la ausencia de oposición, se lanzó a la construcción de Fiery Cross Reef a mediados de 2014 y, en 2105, de Mischief y Subi Reefs. Estos últimos, los «*Big Three*», son tres proyectos masivos que no tienen comparación con los primeros cuatro.

En términos de Holmes y Yoshihara, China logró crear una «apariencia de soberanía» sobre las islas disputadas, sus aguas y su espacio aéreo<sup>49</sup>. A partir de allí, solo se trató de convertir esa apariencia en realidad.

Para cuando el Departamento de Defensa de EE. UU. dio cuenta de este proceso y lo incorporó en su Estrategia Marítima Asia-Pacífico 2015, casi el 90% de la infraestructura actual en las Islas Spratly estaba completa.

Como sostienen Green y otros, además de incrementar la escala, también China fue cambiando la justificación de las instalaciones. En 2014, sostuvo que la pista de Fiery Cross era para mejorar las condiciones de vida de los isleños; en 2015, frente a la desaparición del vue-

**Los países de la ASEAN perciben que el apoyo político de EE. UU. no basta para balancear una potencia vecina decidida a configurar un orden regional a su medida.**

46 Batongbacal, Jay, 2018, *The Philippines-China MOU on cooperation in oil and gas development*, Center for Security Studies de Washington (CSIS), AMTI, actualización, 5 de diciembre.

47 Limaye, Yogita, 2017, *Sri Lanka: A country trapped in debt*, BBC News, Sri Lanka, 26 de mayo; Cavanna, Thomas P., 2019, «Unlocking the Gates of Eurasia: China's Belt and Road Initiative and Its Implications for U.S. Grand Strategy», *Texas National Security Review*, Vol. 2, Iss. 3, julio.

48 Schelling, op. cit.; Haddick, op. cit.

49 Holmes y Yoshihara, op. cit., pág. 2.

**Cuando en 2015 EE. UU. tomó nota de la estrategia de China en el MSC, casi el 90% de la infraestructura actual en las Islas Spratly estaba completa.**

lo MH370, afirmó que desarrollaría capacidades de radar e inteligencia para las actividades de búsqueda y rescate, prevención de desastres, investigación científica marina, observación meteorológica, protección del medio marino, seguridad de la navegación y apoyo a actividades de pesca. Tiempo después, estos múltiples propósitos pasaron a reunirse dentro de las amplias necesidades de la «seguridad nacional»<sup>50</sup>.

### POSESIONES DE CHINA EN LAS ISLAS SPRATLY<sup>51</sup>

FORMACIÓN	TIPO	AÑO OCUPACIÓN	AÑO RECLAMO	SUPERFICIE CONSTRUIDA (hectáreas)
Johnson South Reef	elevaciones en bajamar	1988	2013	11
Gaven Reef	rocas (EAM) en MT de Sandy Cay (roca)	1988	2014	15
Hughes Reef	elevaciones en bajamar	1988	2014	7,7
Cuarteron Reef	rocas (EAM)	1988	2014	23
Fiery Cross Reef	rocas (EAM)	1988	2014	274
Mischief Reef	elevaciones en bajamar	1994	2015	558
Subi Reef	elevaciones en bajamar	1988	2015	395

Aunque Xi Jinping afirmó, en 2016, que no pretendía la militarización de las instalaciones en las Spratly y que no abrigaba propósitos ofensivos, imágenes satelitales mostraron instalaciones militares en todas las formaciones. En una clara señal de confianza en el propio poder, el General Wei Fenghe, ministro de Defensa de China, afirmó en la reunión IISS Shangri La Dialogue de mayo de 2019 que la militarización de las islas del MSC son meramente defensivas, en tanto se trata de territorio propio amenazado por potencias externas<sup>52</sup>.

En síntesis, las islas cuentan hoy con capacidades militares suficientes para establecer una zona de identificación aérea creíble y para dominar cualquier escenario de confrontación que no sea una guerra abierta. Un resultado final logrado en forma gradual, envolviendo de ambigüedad las acciones y sin generar un evento contundente que ameritara una clara respuesta militar. Llegado este punto, China trabaja para arribar a una situación en la que puede buscar el logro de sus fines contando con dominio de escalada, especialmente en su propia periferia. Un cambio de equilibrio que puede llevar a nuevas transformaciones de la estrategia de zona gris o, tal vez, a su sustitución por otras formas de competencia estratégica.

### Las respuestas de EE. UU.

Como se ha reflejado en el desarrollo precedente, EE. UU. no logró dar una respuesta oportuna a esta estrategia, que hoy parece tan evidente. Actuando en forma reactiva, fue adaptando sucesivamente su estrategia para evitar que China continuara avanzando en su política de hechos consumados, esgrimiendo la defensa de «un orden basado en reglas» para sostener el *statu quo*.

Recién en 2015 estableció un giro en el centro de atención de su estrategia, conocido como el «pivot hacia Asia», a través de la Asia-Pacific Maritime Security Strategy. Para ese entonces, la situación territorial en el MSC era bastante similar a la actual.

La respuesta que EE. UU. ha ido construyendo en forma gradual puede ser ordenada en las siguientes líneas de acción:

50 Green *et al.*, op. cit., págs. 244-250.

51 Según datos de Green *et al.*, op. cit., págs. 257-263.

52 Mahadzir, Dzirhan, 2019. «Shangri-La: Chinese Defense Minister Talks Tough on South China Sea, Taiwan», *USNI News*, 2 de junio.

- La primera de ellas apuntó a atacar la ambigüedad de la interpretación del marco normativo a través de las Operaciones de Libertad de Navegación (OLN). Iniciadas tímidamente en 2015, la herramienta de las OLN se robusteció, aunque con resultados modestos.
- La segunda de ellas, reforzada más recientemente, se centra en consolidar las alianzas regionales y la dimensión militar de la defensa en el Indo-Pacífico para fortalecer la disuasión. Sin pensar en un posible *rollback*, que tendría costos muy altos, EE. UU. se ha propuesto fijar a China nuevas líneas rojas.
- En tercer lugar, EE. UU. se encuentra trabajando en resolver la fragmentación de su respuesta estratégica, incorporando una mayor gama de grises a su doctrina y buscando una mejor articulación entre las agencias del Estado que manejan las relaciones con los países del Asia-Pacífico.

**EE. UU. actuó en forma reactiva, adaptando su estrategia para evitar que China continuara avanzando en su política de hechos consumados.**

Zona gris	Respuesta EE. UU.
Ambigüedad	Operaciones de libertad de navegación para defender las reglas de juego vigentes.
Incrementalismo	Disuasión por medio del fortalecimiento de alianzas regionales y de tecnologías de nueva generación.
Asimetría	Cambio doctrinario y cooperación interagencial para generar respuestas «entre la paz y la guerra».

### *Las operaciones de libertad de navegación*

La respuesta inicial de EE. UU. a los ambiguos avances chinos en el escenario han sido las operaciones de libertad de navegación, un recurso de carácter militar con fuerte sostén jurídico y diplomático. Por su naturaleza pretendidamente neutral y de alcance global, estas han sido vistas por Washington como apropiadas para enviar mensajes graduales, en el contexto del aún percibido «ascenso pacífico» de China.

El Programa de Libertad de Navegación, iniciado en 1979, prevé la realización de operaciones militares diseñadas especialmente para desconocer supuestas restricciones a la navegación por parte de los países ribereños, de acuerdo con la interpretación que EE. UU. hace de la CONVEMAR, aún sin ser firmante, y de la costumbre internacional. El propósito de estas operaciones, definidas conjuntamente por los Departamentos de Estado y de Defensa, es impedir aquiescencia respecto de lo que EE. UU. establece como «reclamos excesivos» de los países ribereños y evitar un cambio de paradigma en la interpretación de la costumbre.

EE. UU. realiza más de una decena de operaciones anuales en diferentes partes del mundo, de manera unilateral. A partir de 2015, el presidente Obama comenzó a utilizarlas como un mecanismo de contención de la estrategia de zona gris en el MSC, con resultados limitados.

Aunque para EE. UU. China sostiene «reclamos excesivos» en todos sus espacios marítimos, los principales reclamos disputados son aquellos que tienen que ver con las actividades militares en los espacios jurisdiccionales, fundamentalmente, los referidos al paso inocente por el mar territorial sin notificación previa y actividades militares en la ZEE (sobrevuelo, ejercicios, relevamientos hidrográficos, etc.). También se protesta el reclamo de líneas de base rectas no reconocidas por la CONVEMAR (Parcelso) y el supuesto reclamo de mar territorial en formaciones a las que no les corresponde, como las elevaciones en baja marea<sup>53</sup>.

Las OLN de EE. UU. se han tornado cada vez más frecuentes: mientras la administración Obama realizó cuatro, el presidente Trump va por la decimoquinta. Estas se han vuelto rutinarias y generalmente el *timing* está asociado a procesos de negociación entre ambas potencias. Así, han pasado de ser un instrumento global de base jurídica a ser una herramienta de operación política centrada en dinámicas regionales.

<sup>53</sup> Otros reclamos consignados cuyas FONOP no han sido divulgadas son las restricciones por razones de seguridad en la zona contigua y la pretensión de jurisdicción sobre el espacio aéreo en la ZEE.

## Las operaciones de libertad de navegación de EE.UU. conllevan un creciente riesgo de escalada en el MSC.

China considera que la libertad de navegación es un concepto referido a buques civiles y que no aplica a los militares. Sostiene, en tal sentido, que EE. UU. es el que está militarizando el MSC con estas acciones. A pesar de su claro rechazo, las protestas de China frente a las OLN han sido mayormente verbales. Por lo general, escolta a los buques estadounidenses hasta su salida del mar territorial y alerta sobre la violación de «zonas de alerta militar», pero en la operación de septiembre de 2018 (USS *Decatur* en Gaven Reef y Johnson Reef) cambió su política: ya no se contentó con escoltarlo sino que lo encerró en una peligrosa maniobra.

EE. UU. ha reforzado la presencia militar luego de este hecho y realizado las últimas operaciones con dos unidades navales. También ha comenzado a promover más abiertamente la participación de los aliados en las OLN. Así, ha logrado que el Reino Unido realice una OLN en el área: el 31 de agosto de 2018, el HMS *Albion* ejerció el paso inocente sin notificación por mar territorial en las Islas Paracelso, mientras otros socios como Australia, Francia o el Japón han expresado su apoyo a través de diferentes operaciones combinadas y han realizado pasos por el Estrecho de Taiwán y han navegado las aguas del MSC por fuera del mar territorial.

Con encuentros recurrentes, que se suman a un número importante de incidentes aéreos de aún mayor peligrosidad, las OLN han sido un mecanismo demasiado modesto para incidir sobre el nuevo *statu quo* logrado por China. No es casual que las principales publicaciones de política exterior de EE. UU. hayan coincidido, este enero de 2019, en calificar las OLN como abiertamente insuficientes y destacado la importancia de avanzar hacia estrategias multilaterales más relevantes con los países de la región, así como también hacia pronunciamientos más claros sobre el revisionismo de China<sup>54</sup>.

### *Disuasión por medio del reforzamiento de las alianzas y la tecnología militar*

La zona gris, por definición, evade los efectos de la disuasión. Al operar debajo del umbral de la agresión, desactiva el efecto disuasivo de la superioridad de EE. UU. en el área. Reaccionar frente a hechos menores pondría el rol de agresor del lado de EE. UU.

Por otra parte, la zona gris capitaliza las limitaciones de la disuasión en caso de alianzas de defensa colectiva. Holmes y Yoshihara citan a Walt y sostienen que las alianzas se fortalecen cuando un oponente ataca un interés vital que los miembros comparten, pero cuando no se vulnera un interés vital compartido, las alianzas tienden a diluirse. Tal es el caso del MSC, donde EE. UU. tiene acuerdos de defensa colectiva con Filipinas (1951), Corea del Sur (1953), Australia (1951) y Japón (1960). Las acciones agresivas de China contra estos aliados están diseñadas a medida para evitar la activación y la consolidación de los pactos, ya que atacan intereses particulares de los aliados y no intereses vitales compartidos.

Pero siempre está presente el riesgo de la falla de percepción, especialmente en el contexto geoestratégico de «la trampa de Tucídides»<sup>55</sup>. La metáfora, acuñada por Graham Allison y basada en estudios históricos sobre cambios de hegemonía, plantea la probabilidad de que un hegemon en declinación esté interesado en forzar un escenario militar antes de que la potencia ascendente logre el desarrollo completo de sus capacidades y ya sea demasiado tarde. Así, la alta inestabilidad en el área puede devenir en escaladas no buscadas debido a errores de cálculo, escenario para el cual se preparan ambos actores. Además de ser potencias nucleares, tanto China como EE. UU. se encuentran embarcados en una veloz carrera tecnológica para el desarrollo de armamento de nueva generación.

China invierte fuertemente, hace años, en su capacidad de antiacceso y denegación de área (A2/AD) para su defensa<sup>56</sup>, basada en misiles de última generación, una creciente fuerza de submarinos, capacidades de ciber guerra y antisatélites, y significativas mejoras en tecnología de reconocimiento, vigilancia y adquisición de blancos<sup>57</sup>. Como etapa subsiguiente a este

54 Cooper, Zack y Poling, Gregory, 2019, «America's Freedom of Navigation Operations Are Lost at Sea Far wider measures are needed to challenge Beijing's maritime aggression», *Foreign Policy*, 8 de enero. Poling, Gregory y Glaser, Bonnie S., 2019, «How the U.S. Can Step Up in the South China Sea The Right Way to Push Back Against Beijing», *Foreign Affairs*, 16 de enero.

55 Allison, *op. cit.*

56 Greenert, Jonathan y Schwartz, Norton, 2012, «Air-Sea Battle», *The National Interest*, 20 de febrero, <https://www.the-american-interest.com/2012/02/20/air-sea-battle/>

57 Biddle, Stephen y Delrich, Ivan, 2016, «Future Warfare in the Western Pacific - Chinese Antiaccess/Area Denial, U.S. Air Sea Battle, and Command of the Commons in East Asia», *International Security*, Vol. 41, No. 1 (verano), págs. 7-48.

## LAS OPERACIONES DE LIBERTAD DE NAVEGACIÓN EN EL MSC (2015-2019)

	FECHA	BUQUE	FORMACIÓN	RECLAMO DISPUTADO
Administración Obama	27-10-15	USS <i>Lassen</i>	Spratly Subi Reef (EBM)	Paso inocente sin notificación por mar territorial
	29-1-16	USS <i>Curtis Wilbur</i>	Paracelso Triton Island	Paso inocente sin notificación por mar territorial
	10-5-16	USS <i>William P Lawrence</i>	Spratly Fiery Cross Reef (EAM)	Paso inocente sin notificación por mar territorial
	21-10-16	USS <i>Decatur</i>	Paracelso	Navegación en aguas internacionales: líneas de base "ilegales"
Administración Trump	24-5-17	USS <i>Dewey</i>	Spratly Mischief Reef (EBM)	Navegación en aguas internacionales: MT no reconocido
	2-7-17	USS <i>Stethem</i>	Paracelso Triton Island	Posible paso inocente sin notificación por mar territorial
	10-8-17	USS <i>John S. McCain</i>	Spratly Islands Mischief Reef (EBM)	Navegación en aguas internacionales: MT no reconocido
	10-10-17	USS <i>Chafee</i>	Paracelso	Navegación en aguas internacionales: líneas de base "ilegales"
	17-1-18	USS <i>Hopper</i>	Scarborough Shoal (EAM)	Posible paso inocente sin notificación por mar territorial
	20-3-18	USS <i>Mustin</i>	Spratly Mischief Reef (EBM)	Navegación en aguas internacionales: MT no reconocido
	27-5-18	USS <i>Antietam</i> USS <i>Higgins</i>	Paracelso	Paso inocente sin notificación por mar territorial
	30-9-18	USS <i>Decatur</i>	Spratly Gaven Reef y Johnson Reef	Paso inocente sin notificación por mar territorial
	7- 1-19	USS <i>McCampbell</i>	Paracelso	Paso inocente sin notificación por mar territorial
	11-2-19	USS <i>Spruance</i> y USS <i>Preble</i>	Spratly Mischief Reef (EBM)	Navegación en mar territorial
	6-5-19	USS <i>Preble</i> y USS <i>Chung Hoon</i>	Spratly Gaven Reef y Johnson Reef	Paso inocente sin notificación por mar territorial
	19-5-19	USS <i>Preble</i>	Scarborough Shoal (EAM)	Posible paso inocente sin notificación por mar territorial
	28-9-19	USS <i>Wayne E. Meyer</i>	Spratly Fiery Cross Reef (EAM) Mischief Reef (EBM)	Paso inocente sin notificación por mar territorial
	13-11-19	USS <i>Gabrielle Giffords</i>	Spratly Mischief Reef (EBM)	Navegación en aguas internacionales: MT no reconocido
14-11-19	USS <i>Wayne E. Meyer</i>	Paracelso	Paso inocente sin notificación por mar territorial Navegación en aguas internacionales: líneas de base "ilegales"	

**Las OLN han sido un mecanismo demasiado modesto para incidir sobre el nuevo statu quo logrado por China.**

## EE.UU. y China se preparan para posibles escaladas motivadas por errores de cálculo.

planteo defensivo, China consolida sus capacidades misilísticas de ataque, desarrolla una armada azul de alcance global y se centra en la afectación de los sistemas de comando y control de EE. UU., lo que ha puesto a Washington a pensar defensivamente por primera vez desde el siglo XIX<sup>58</sup>.

EE. UU. ha respondido con el Concepto Conjunto de Acceso y Maniobra en los Comunes, que supone el desarrollo de capacidades aéreas y navales orientadas al ataque en red integrado en profundidad. Para contrarrestar las defensas misilísticas de China, EE. UU. desarrolla nuevas tecnologías, como el cañón electromagnético, armas láser y proyectiles hiperveloces, entre otras.

Estos desarrollos robustecen una distribución tácita de tareas en la que EE. UU. lleva adelante la disuasión militar del conflicto con medios de *high end warfare*, mientras los países de la región se concentran en disuadir las distintas formas de coerción, reforzando sus fuerzas militares, sus guardias costeras y su presencia civil<sup>59</sup>.

En el caso de Filipinas, luego de años de incertidumbre respecto del alcance geográfico del acuerdo de defensa mutua y de su relación con el Enhanced Defense Cooperation Agreement (EDCA, 2014), el secretario Pompeo afirmó, en marzo de 2019, que el MSC está comprendido dentro del pacto. Para reforzar la alianza, se desarrollan anualmente los ejercicios Balikatan que, en 2019, presentaron especial envergadura.

En relación con los países de la ASEAN, Washington trabaja una agenda centrada en la seguridad y ofrece ejercicios conjuntos, cooperación en la lucha contra el terrorismo y un apoyo político que aún no parece suficiente para competir con las promesas de inversiones y el despliegue diplomático de China. Por mera geografía, EE. UU. puede abandonarlos cuando lo decida; China siempre estará allí. La salida de EE. UU. del Acuerdo del Transpacífico ha sido una dura señal, y la idea del Indo-Pacífico libre y abierto, lanzada por el Japón, no hace mella en la Iniciativa *One Belt, One Road* que China desarrolla con éxito.

De hecho, EE. UU. siempre se ha centrado en la libertad de navegación y se ha abstenido en la cuestión territorial. Solo en estos últimos meses, ha incrementado las referencias a aspectos más generales de la libertad de los mares que son interés vital de sus aliados. Esto implicaría exigir a China que no avance sobre la explotación de los recursos pesqueros e hidrocarburíferos y la preservación del medio ambiente en la ZEE, que la CONVEMAR reserva a los estados ribereños<sup>60</sup>.

En un anillo más extendido de aliados, EE. UU. ha promovido el Quad, conformado por EE. UU., el Japón, Australia y la India. Estos actores tienen importantes coincidencias en materia de seguridad, pero aún no han pasado de la red de relaciones bilaterales a una defensa común. También se evidencia un mayor compromiso de otros países aliados, como Francia, Canadá y el Reino Unido, que se han sumado a las diferentes demostraciones de presencia en el área.

Estas acciones no están destinadas a lograr un *rollback*, es decir, un retorno a la situación previa, sino a evitar que China incremente la militarización del área. EE. UU. busca comunicar a China que tienen la capacidad y la voluntad de evitar nuevos avances incrementales, junto a sus aliados. El tiempo dirá si China acepta este mensaje o percibe que todavía hay espacio para avanzar en la consecución de sus intereses sin respuestas de fuerza.

## Cambios de doctrina para enfrentar la zona gris

La zona gris, operando «entre la guerra y la paz», ha tomado desprevenido a EE. UU., acostumbrado a manejarse con los efectos disuasivos de su poder militar abrumador. Esto no quiere decir que EE. UU. no haya desplegado históricamente estrategias de *winning without war*. Por el contrario, EE. UU. ha sido pionero en el manejo de los medios económicos,

58 Work y Grant, *op. cit.*

59 Department of Defense, 2019, *Indo-Pacific Strategy Report Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, 1 de junio. Véase, además, Stashwick, Steven, 2019, «A More Assertive US 'Gray Zone' Strategy», *The Diplomat*, 2 de mayo.

60 US Department of Defense, 2019, *Acting Secretary Shanahan's Remarks at the IJSS Shangri-La Dialogue*, 1 de junio.

diplomáticos y, fundamentalmente, culturales para la configuración de escenarios favorables a sus intereses sin el uso directo de la fuerza. En todo caso, apoyado por operaciones encubiertas y recursos comunicacionales. Es lo que el general ruso Gerasimov describió en su publicitada doctrina.

Sin embargo, desplegar *political warfare* y contrarrestar la zona gris demanda capacidades diferentes. En el caso de EE. UU., uno de los obstáculos para la anticipación y la respuesta temprana es la débil articulación entre los elementos civiles y militares. Como sostiene Echevarría, el componente militar de EE. UU. se ocupa de la disuasión y la coerción, que es una herramienta propia de la escalada, mientras el resto de las acciones corresponden al campo civil<sup>61</sup>. Para China, lo militar y lo civil son elementos indiferenciados en el marco de la competencia, que se presentan combinados en forma poco clara para el oponente.

Reaccionando frente al nuevo escenario, EE. UU. ha revisado su propio enfoque en la estrategia nacional de 2018 y ahora busca «la integración sin costuras de los múltiples elementos del poder nacional que requiere la competencia estratégica de largo aliento: diplomacia, información, economía, finanzas, inteligencia, imperio de la ley y militar»<sup>62</sup>. En línea con esta idea, el nuevo concepto operacional de la Armada de EE. UU. considera la gama completa de escenarios de conflicto, desde el *high end warfare* a la zona gris<sup>63</sup>. «Nuestros competidores ven el escenario como un continuo; nosotros también lo haremos», afirman<sup>64</sup>.

Como una validación de este cambio, ha trascendido que EE. UU. anticipó al gobierno chino que daría una respuesta militar a las agresiones en el mar, aunque estas sean producidas por buques supuestamente civiles, como los de la milicia marítima<sup>65</sup>.

Al mismo tiempo, se trabaja en una mayor integración de las respuestas a la zona gris. Desde el Departamento de Estado, se busca incrementar la vinculación interagencias, mejorar la planificación y las tareas de inteligencia, trabajar en la divulgación de narrativas y atender las causas de la zona gris, evitando militarizar la conducción de las respuestas<sup>66</sup>.

Con estos ajustes de doctrina y el reforzamiento de la carrera tecnológica, EE. UU. espera «que nuestros competidores nos estén respondiendo a nosotros, no que nosotros seamos los que estamos siempre en “modo respuesta”», en palabras del almirante Richardson<sup>67</sup>.

## Apreciación preliminar

Hoy nos encontramos frente al éxito de la estrategia de zona gris desplegada por China en el MSC. Hemos transitado, en estas páginas, la descripción de un proceso de cambio territorial de envergadura, gradual pero sistemático, que ha sido logrado sin cruzar el umbral de la agresión. Los tres rasgos que hemos caracterizado: ambigüedad, asimetría e incrementalismo, explican en gran medida este resultado y la naturaleza de las respuestas.

Con las ventajas dadas por un espacio marítimo particular, salpicado de rocas y de atolones, y semicerrado por la denominada primera cadena de islas, China logró presionar a los países de la región y cambiarles las reglas con una combinación de coerción y persuasión. A EE. UU. lo ha presionado, también, con medios de diferente envergadura: milicias marítimas, Guardia Costera, Armada, y a través de acciones fundamentadas en una permanente reinterpretación de las reglas de juego. En los primeros años de esta estrategia, EE. UU. no tuvo suficiente capacidad de anticipación y corrió detrás de la iniciativa de Beijing. Sus respuestas fueron inicialmente tímidas, a través de las operaciones de libertad de navegación. Hoy el núcleo de las respuestas sigue pivotando sobre estas operaciones, pero ya no en forma aislada. Ha habido un aprendizaje, aunque tardío, y EE. UU. y sus aliados están revisando sus estrategias.

**La zona gris ha tomado desprevenido a EE. UU., acostumbrado a los efectos disuasivos de su poder militar abrumador.**

61 Echevarría II, Antulio, 2016, *Operating in the Gray Zone: An Alternative Paradigm for U.S. Military Strategy*, U.S. Army War College Press, págs. 40-41.

62 US Department of Defense, 2018, *Summary of the 2018 National Defense Strategy*, pág. 4.

63 US Navy, 2018, *Design for Maintaining Naval Maritime Superiority Version 2.0*, diciembre, [https://www.navy.mil/navydata/people/cno/Richardson/Resource/Design\\_2.0.pdf](https://www.navy.mil/navydata/people/cno/Richardson/Resource/Design_2.0.pdf)

64 Ibid. pág. 5.

65 *Financial Times*, 2019, «US warns China on aggressive acts by fishing boats and coast guard», 28 de abril, <https://www.ft.com/content/ab4b1602-696a-11e9-80c7-60ee53e6681d>

66 Advisory Board, *op. cit.*, p.7; Becker, Caleb D., 2019, *Are U.S. diplomats ready for war? War on the Rocks*, 1 de julio.

67 Stashwick, Steven, 2019, «A More Assertive US 'Gray Zone' Strategy», *The Diplomat*, 2 de mayo.

**«Nuestros competidores ven el escenario como un continuo; nosotros también lo haremos», afirmó el Almirante Richardson.**

EE. UU. refuerza sus operaciones con los aliados y envía un mensaje largamente reclamado: no se trata solo de la libertad de navegación, de interés de EE. UU., sino de la libertad de los mares, con el conjunto de derechos y de deberes que prevé la CONVEMAR en relación con la explotación de los recursos, la preservación del medio ambiente, la investigación científica y otros usos del mar. Construye, así, un paquete de intereses compartidos para fundamentar su compromiso con sus aliados.

Pero nos enfrentamos a una situación de hecho en la que China despliega una narrativa mucho más asertiva: el MSC es de soberanía china, y militarizar sus islas es esencial para su defensa. La ambigüedad va dejando lugar a las declaraciones firmes; la imagen del ascenso pacífico va siendo opacada por una muestra deliberada de poderío militar; las operaciones de EE. UU. y sus aliados en el área son respondidas en forma categórica, con aproximaciones directas de la Armada, que ya no teme un roce.

El gran interrogante es cómo continúa este proceso. La zona gris ha tenido éxito, pero está desenmascarada. China ya no podrá hacer más de lo mismo para lograr nuevos objetivos. Logró avanzar por las falencias de EE. UU. en leer esta dinámica a tiempo, pero, de ahora en más, deberá innovar para mantenerse dentro de la zona gris o hacer un uso más abierto de la coerción, jugando con una pérdida de interés relativo por parte de EE. UU.

¿Es la zona gris una etapa dentro del espectro del conflicto, destinada a escalar? Según las técnicas identificadas por Mazarr, China aún puede sostener un mayor nivel de escalada dentro de la zona gris, a través de infiltraciones activas, *proxys* y señales coercitivas, incluido el ciberespacio<sup>68</sup>.

Hay antecedentes de un uso amplio de herramientas cibernéticas y de espionaje digital por parte de China. Además de haber sido muy exitosa en el espionaje industrial contra EE. UU., China ha utilizado ciberataques contra Filipinas en el marco del conflicto y obtenido información vital para el diseño de sus maniobras y para planificar posibles ataques sobre la infraestructura crítica en caso de escalada<sup>69</sup>. También podría hacer un uso ofensivo contra EE. UU. mismo, no limitado al espionaje sino con fines de disrupción.

Otra técnica aún no operativa en el escenario es el uso de *proxys*. Aunque China cuenta con fuertes aliados en la región, no se evidencian todavía acciones directas de terceros.

Los capítulos comerciales y tecnológicos seguirán ofreciendo una agenda amplia para jugar con el acceso a recursos y la denegación de prosperidad en la relación bilateral y con terceros países.

Este entorno de competencia geoestratégica abierta hace que la situación sea hoy menos ambigua, menos incremental y menos asimétrica. Las probabilidades de que pase del gris al negro aumentan, contenidas por la fuerte interdependencia y por las consecuencias globales que cualquier forma de escalada presentaría para la estabilidad del sistema internacional.

Podemos proponer, a modo de anticipación, que, de configurarse una nueva bipolaridad, la zona gris mantendría su vigencia, con una gama de tonos tal vez más «oscuros»; pero si el escenario que predomina es la transición hegemónica, China estará, en algunos años, en condiciones de dejar de lado su ambigüedad, asimetría e incrementalismo, dado que otras formas más abiertas de coerción, tanto militares como no militares, pueden resultar más atractivas dentro del cálculo de costos y beneficios.

## Reflexiones para la Argentina

A modo de cierre, proponemos una reflexión sobre la posible incidencia de estas dinámicas de zona gris entre las dos grandes potencias sobre la Argentina.

68 Investigaciones recientes descartaron sospechas sobre un posible ciberataque relacionado con los accidentes que se produjeron en 2017 con destructores estadounidenses en el Pacífico, en especial la colisión del USS *John S. McCain* en agosto. Groll, Elias, 2017, «U.S. Navy Investigating if Destroyer Crash Was Caused by Cyberattack -The probe of the USS John S. McCain collision will be a model for future investigations», *Foreign Policy*, 14 de septiembre.

69 Manantan, *op. cit.*

En primer lugar, como fenómeno sistémico, nadie está afuera de la pelea de los grandes, ya sea se mantenga con la baja intensidad de la zona gris o avance hacia una confrontación más abierta. La disputa entre la potencia actual y la emergente no tiene fronteras, y una eventual escalada impactará en América Latina de diferentes maneras. La puja tecnológica global, la necesidad de inversiones y de mercados, el interés de China por acceder a proteína de pescado en el Atlántico Sur y la presencia de una instalación estratégica china en territorio nacional<sup>70</sup> constituyen factores de peso a la hora de evaluar las consecuencias de esta competencia.

Realizar un seguimiento de las estrategias y los tipos de conflictos que se presenten, ya sean de zona gris, híbridos o convencionales, es imprescindible para la protección de nuestros intereses nacionales desde un lugar de debilidad relativa.

En segundo lugar, nos preguntamos si es posible que se replique en la región una concepción no militar de la agenda estratégica que exceda el ejercicio de la diplomacia, ya sea por parte de actores extraregionales como regionales. Provisoriamente podemos afirmar, en función del desarrollo precedente, que la zona gris no es un ardid que puede imitar cualquier país. Como sostiene Mazarr, es un recurso de potencias revisionistas que tienen la voluntad y el poder militar suficiente para cambiar el escenario por medios no militares. Se trata de estrategias no militares que van más allá de las presiones económicas y diplomáticas habituales y que están respaldadas en un desarrollo militar de alto nivel.

La posible emergencia de un actor revisionista con capacidades militares y no militares en el plano regional puede dar lugar a que se repliquen estas dinámicas, un escenario que aún no está planteado, pero que habrá que observar a partir de las tendencias.

En síntesis, las lecciones que se pueden extraer de este estudio de caso para la Argentina pueden ser resumidas en dos ideas:

- Hace falta poder militar para usar eficazmente las herramientas no militares. En el contexto actual de competencia global, no es posible pensar en el poder nacional sin poder militar a la hora de fijar estrategias. Solo el que tiene poder militar puede lograr sus objetivos sin usarlo. A su vez, el poder militar, usado inteligentemente, forma parte central de las respuestas frente a la zona gris, que transitan entre la disuasión y la coerción. El costo reputacional para el que quiere alterar el *statu quo* es más alto si debe involucrar formas de coerción militares en lugar de mera persuasión.
- El futuro próximo nos encontrará más cerca de las víctimas de la zona gris que de sus potenciales usuarios. Si nos miramos como posible escenario de zona gris, la prevención parece pasar por la anticipación de estrategias coercitivas multidimensionales, ambiguas, asimétricas e incrementales, que demandarán una integración de la información de todas las áreas relevantes para la estrategia nacional.

EE. UU. fue víctima de esta estrategia por mantener una perspectiva optimista sobre el ascenso pacífico de China y por no advertir las consecuencias de la segmentación de sus propias políticas. La Argentina puede ser presa fácil de cualquier estrategia de zona gris por la percepción general de ausencia de amenazas y por la falta de una mesa común, en la que los asuntos estratégicos sean vistos integralmente, en sus facetas económicas, de seguridad, energéticas, ambientales, científico-tecnológicas, de comunicación y de defensa, entre otras. ■

**La zona gris ha tenido éxito, pero está desenmascarada. China ya no podrá hacer más de lo mismo para lograr nuevos objetivos.**

<sup>70</sup> Estación del Espacio Lejano dependiente de la Administración Espacial Nacional China, provincia de Neuquén, Argentina.