

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
FACULTAD DE LA ARMADA ARGENTINA
RESUMEN EJECUTIVO
Octubre de 2021

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

Buques de la Armada Real Australiana, la Armada de la India, la Fuerza de Autodefensa Marítima de Japón y la Armada de los Estados Unidos participan en Malabar 2020.

IMAGEN: FLICKR.COM / OFFICIAL U.S. NAVY PAGE

Nota: Las opiniones vertidas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen en todo o en parte a la Armada Argentina ni al Ministerio de Defensa.

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 de 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 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

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 Ecole. 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 E. LeMay 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).

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

2 José Manuel Ugarte, «La Política de Defensa Argentina», *Estudios en Seguridad y Defensa*, 13.26 (septiembre 2018); Jorge Battagliano, «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

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 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 compromi-

dos 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.

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.

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 previsible 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.

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).

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

6 Biddle, *Military Power*, pág. 192.

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.

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 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.
- 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.

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

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.

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.

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

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 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 perma-

nente 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 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, economi-

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 Desmæle, 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).

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 and 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. Katchner 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.

18 Vego, *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.

cos, 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.

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 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 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.

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).

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.

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.

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 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 condiciones 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.

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.

25 Bernard Acworth, *The Restoration 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.

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 grandes 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 percepción 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 fundamenta 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.

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 anfibia.

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 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*.

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).

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).

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

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 intersubjetivamente 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 lingüísticas 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, 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

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.

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: Etienne 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 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.

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.

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 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.

«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

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 (clásico, neoclásico, neorealismo, 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 Copenhague* y su teoría de la *segurización*, *Escuela de París*, *Critical War Studies*, 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). Columbia 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 (2006), 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.

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), 1.1.2. 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 e 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 Etienne Balibar cfr. Günter Maschke, «La guerre instrument ou expression de la politique remarques à propos de Clausewitz», *Stratégie*, 78/79, 2000/2-3.

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

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 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 concilia-

ción, 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

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 sesencial 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.

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 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 originalidad 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 res-

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

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 períodos 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 anticlausewitzianos 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).

56 Myriam Dunn Cavelly y Victor Maurer, «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, Franking, «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 Kornbluh (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).

puesta a ellas⁵⁹. Tanto las tecnologías de la rebelión 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 dissociarse 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.

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:

- Por un lado, el quiebre de la unidad entre el Estado, la identidad cultural inscrita 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 poscoloniales sobre la base de los movimientos y las acciones de resistencia local o global⁶⁸.
- 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*».
- 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.

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 distritividad) 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).

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 Die 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.

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).

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.

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 Crevel, Martin, *The Transformation of War* (Nueva York, Free Press, 1991); Mary Kaldor, *New and Old Wars: organized violence in a global era*, 3.ª edición (Stanford, Stanford Press, 2012); Herfried Munkler, *The New Wars* (Cambridge, Polity Press, 2005) (1.ª ed., 2002); Duffield, Mark, *Global Governance, and the New Wars: The Merging of Development and Security* (Londres, Zed., 2001).

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 desplegarse 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 jefe 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, 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 «caracterizadas por la ambigüedad sobre la naturaleza del conflicto, la opacidad de las partes involucradas o la incertidumbre acerca de los

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 2006), págs. 30-32.

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.

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 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 Erickson 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 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,

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

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 Galleotti, «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 Hoffmann, «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.

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 Hoffmann, *The Contemporary Spectrum of Conflict* (Washington, DC, Heritage Foundation, 2015).

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 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.

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 alledaños, sino también

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

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

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. Chatham House, *The Future of Sea Lane Security between the Middle East and Southeast Asia* (Londres, Chatham 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 Árabe), 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).

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 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 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 anfíbio, 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 autoproclama-

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.

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

da 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 negociación 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 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 *Foxrot*. 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 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 *One Belt, 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 Parcel;

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, 2016).

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

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

- 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 anfibia y de tierra para contrarrestar amenazas A2/AD a los bienes comunes globales.

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 geográ-

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).

fico 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 paulatino 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 le-

jano, 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 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.

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

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 decidida en consecuencia retirarse de él, siendo en última instancia, una modificación contraproducente.

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/clos_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 convertido 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» 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.

IV - 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 prin-

cipal 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 pue-

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.

den 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 recelos 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 *offshore* 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

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.

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 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 indivi-

duos, 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 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.

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

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 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 diada 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 inter-

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.

vención 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.

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 posibilitó 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.

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.

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 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.

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.

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.

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. 261-282.

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

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 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 Irak en 2003. Asimismo, las operaciones en el mar aumentaron su énfasis a

cuestiones de seguridad marítima, lucha contra la piratería y amenazas transnacionales¹²⁹.

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 sudoeste 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

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.

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

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.

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 asertivas 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 *Arktika* (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 interna, 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 perdidas, 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. ■

131 Al respecto 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.

CL VGM (R) Dr.**Ricardo Luis Alessandrini**

Contraalmirante Retirado de la Armada Argentina. Especialidad en Guerra Anti Submarina, Orientación Submarinos. Veterano de los conflictos por el Beagle (1978) y Malvinas (1982). Licenciado en Ciencias de la Navegación, Doctor en Ciencias Políticas y Magister en Relaciones Internacionales. Posgrado en Defensa Continental del Colegio Interamericano de Defensa, de la OEA, Washington DC, EEUU, Especialidad en Derecho Internacional de los Conflictos Armados del Instituto de Derecho Humanitario, en asociación con la Cruz Roja Internacional, de San Remo, Italia. Desde el año 2008 dirige la actividad académica de la Sede de Investigación y Estudios Estratégicos Navales - CEEPADE, de la Facultad de la Armada Argentina y dirige un Observatorio del Atlántico Sur.

CL VGM (R) Lic.**Eduardo Raúl Castro Rivas**

Contraalmirante Retirado de la Armada Argentina, orientación Superficie; especialidad Artillería y Sistemas de misiles EXOCET. Veterano de los conflictos por el Beagle (1978) y Atlántico Sur (1982). Licenciado en Sistemas Navales, Especialización en Administración Superior de Organizaciones, Coaching educativo, Analista Operativo. Representante Argentino Alterno Permanente ante la Organización Marítima Internacional (OMI), Londres -Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte-. Miembro de Misiones de Paz de Naciones Unidas en Medio Oriente (UNTSO), en las Alturas del Golan - Damasco (Siria) - y en el conflicto Líbano - Israel (Naqoura, Líbano). Desde Julio de 2013, Profesor titular universitario en la Sede de Investigación y Estudios Estratégicos Navales - CEEPADE, de la Facultad de la Armada Argentina; Secretario Administrativo. Miembro fundador del Grupo de Interés en Energías del Mar Argentino (GEMA).

Lic. Cesar Patrone

Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad del Salvador (USAL). Doctorando en Ciencia Política por la Universidad Católica Argentina (UCA). Profesor de Política Internacional de la Universidad Católica Argentina. Investigador «senior» de la Sede de Investigaciones y Estudios Estratégicos Navales - CEEPADE, de la Facultad de la Armada. Ha sido profesor en grado y postgrado en varias universidades (USAL, UBA, EDENA, UNTREF, Instituto de Inteligencia de las FFAA). Investigador científico de la Universidad de la Defensa Nacional - UNDEF.

CN (R) Jorge Defensa

Lic. en Sistemas Navales de Propulsión - ENM - ESOA 1984. Oficial De Estado Mayor - ESGNA 1998. Misiones de Paz de Naciones Unidas - ONUCA 1991 y MINUSTAH 2006. Conducción de Unidades Operativas en Distintas Misiones. Cursos Operativos - Flota de Mar y DGED. Integrante Operación León del Conflicto Atlántico Sur 1982. Jefe Área Académica de la Sede de Investigación y Estudios Estratégicos Navales - CEEPADE, de la Facultad de la Armada. Doctorando en Administración (Tesis en Desarrollo) - UCA. Programa, evaluación y coordinación proyectos de investigación estratégica seguridad y defensa internacional. Analista Internacional Potenciales Estratégicos. Dirección de Inteligencia Estratégica - Esc. Icia. Conjunta - UNDEF 2018. Prof. Adj. Carreras de Ciencias Económicas - UCA y UA. Prof. Inv. Posgrados Escuela Superior Conjunta - UNDEF. Tutor Tesis de grado LOGE e integrante Evaluadores Tesis de Maestría RRII- UA y USA. Profesor Universitario - Universidad Austral 2012. Magíster en Políticas Públicas (Adm. Pública y Privada) - UTDT 2010.

Mg. Silvana Elizondo

Magister y doctoranda en Relaciones Internacionales, de las Universidades de Belgrano y El Salvador respectivamente. Egresada de la Maestría en Defensa Nacional y profesora de Historia. Docente investigadora de la Sede de Investigaciones y Estudios Estratégicos Navales - CEEPADE, de la Facultad de la Armada -Argentina e investigadora del Estado Mayor Conjunto en el área de planeamiento, y docente. Coordinadora del Seminario de Análisis Estratégico del Atlántico Sur en la Sede. Es miembro del Observatorio Estratégico de los Mares de China en la Escuela de Guerra Conjunta de las FFAA.

Dr. Ariel González

Doctor en Relaciones Internacionales y Ciencia Política por la Universidad Koç (Estambul, Turquía). Magister en Ciencia Política y Sociología por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Profesor Adjunto de la Universidad Católica Argentina, donde cumple funciones como Secretario Ejecutivo del Centro de Estudios Internacionales (CEI-UCA) y Director del Programa de estudios sobre los Estados Unidos. Investigador Principal de la Sede de Investigación y Estudios Estratégicos Navales - CEEPADE, de la Facultad de la Armada Argentina. Investigador Asociado de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).

Lic. Florencia Rondinella

Bachiller - Modalidad Humanidades y Ciencias Sociales (Instituto María Reina, 2009-2011). Licenciatura en Relaciones Internacionales (UCA, 2012-2016). Analista en Relaciones Internacionales con seis años de permanencia en investigación y producción de trabajos académicos. Investigador/Analista en Relaciones Internacionales en Sede de Investigación y Estudios Estratégicos Navales - CEEPADE, de la Facultad Armada Argentina, desde enero 2016.

Lic. Julieta María Bonini

Licenciada en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Magister en Cambio Climático, Medio Ambiente y Naturaleza por Universidad Europea del Atlántico. Docente titular Universidad Católica, de la Plata y Bahía Blanca. Coordinadora proyectos de evaluación de la Escuela Naval Militar. Docente en la Escuela Naval Militar y Directora de Jornadas «Mar Adentro» de la ESNM. Ex investigadora docente de la Sede de Investigación y Estudios Estratégicos Navales - CEEPADE, de la Facultad e la Armada Argentina.