

OBSERVATORIO ESTRATÉGICO DE LOS MARES DE CHINA



EL DILEMA DEL "SUEÑO DE UNA ARMADA IMPERIAL"

LA FOTO DE PORTADA SE OBTUVO DEL SITIO
https://www.fleet.mil.jp/press/2022/01/04/press220104_01.html

BOLETIN N°16 - MAYO/JUNIO 2023



Facultad
Militar
Conjunta

UNDEF Universidad de la
Defensa Nacional

FACULTAD MILITAR CONJUNTA

DECANO

CR (R) Lic. Enrique Nogueira

SECRETARIO DE INVESTIGACIÓN

CO (R) Lic. Miguel Bossi

DIRECTOR DEL OBSERVATORIO

Ernesto Martin Raffaini

MIEMBROS DEL OBSERVATORIO

Silvana Laura Elizondo

Ivone Jara

Agustín Mastragostino

Constanza Boettger

CN (R) Daniel G. Chaluleu

SECRETARIO DE EXTENSIÓN

CR VGM (R) Alberto V. Aparicio

EDITORIAL VISIÓN CONJUNTA

SUPERVISION Y CORRECCIÓN

Eliana de Arrascaeta

Martín Turner

ASESORÍA LEGAL

Dra. Monica Boretto

DISEÑO

Gonzalo Adrian Carrio Amoros

Buenos Aires, Mayo/Junio 2023

ÍNDICE

BOLETIN N°16 - MAYO / JUNIO 2023

EDITORIAL

- 4** El dilema del “sueño de una armada imperial”.
Por Ernesto Martín Raffaini

ANÁLISIS

- 6** Estrategia de seguridad de Japón: del Indo- Pacífico ¿A los mares del mundo?. **Por Ivone Jara**
- 13** ¿Se encuentra la República de Corea ante un dilema de compromiso vs. bienestar?. **Por CN (R) Daniel Chaluleu**
- 19** Los cables submarinos como problema de seguridad nacional: hacia el desacople digital con centro en el Indo-Pacífico. **Por Silvana Elizondo**

Aclaración:

Los artículos aquí publicados representan distintas corrientes y perspectivas y que no suponen opinión por parte de la Facultad Militar onjunta; contribuyen a la pluralidad de perspectivas sobre el tema.



EL DILEMA DEL “SUEÑO DE UNA ARMADA IMPERIAL”

Ernesto Martin Raffaini



¿Por qué fracasó la coacción de China sobre Australia?. Fuente: ASPI - Instituto Australiano de Política Estratégica.

Nuestra perspectiva temporal no es mayor a los 150 años, miramos nuestra historia reciente como lejana, imaginamos de casi imposible repetición los atroces sucesos del pasado reciente. No han pasado más de 100 años de la Primera Guerra Mundial, casi un poco más de 90 de la Segunda Guerra sino-japonesa que comenzó en 1931 en Manchuria, y aun así, seguimos pensando que los Estados son pacíficos.

El Asia/Indo-Pacífico es un espacio geopolítico caracterizado por un sin número de conflictos de diferente naturaleza y origen. El almirante Alfred Thayer Mahan en su obra *El poder naval en el Indo Pacífico*, exploró la importancia del Océano Pacífico para la estrategia de poder naval global.

Mahan argumentó que el dominio del mar es esencial para el poder global y para el éxito en las guerras, y que el Indo-Pacífico es especialmente importante debido a su extensión geográfica y las rutas comerciales que por allí pasan. Según este autor, cualquier nación que tenga intenciones de ser una potencia global debe poseer una flota capaz de proyectar su poder en el Indo-Pacífico.

Su enfoque de la proyección de poder y la disuasión continúa siendo relevante para los estrategas occidentales, especialmente en el contexto del ascenso de China. Gran parte del pensamiento estratégico occidental considera que el poder naval debe ser una parte integral de la estrategia de disuasión y de proyección.

En los últimos tiempos percibimos un giro en la postura estratégica del Japón hacia una “Pax armada”, relegando el antiguo concepto de “pacifista en lo militar”, que delegaba su defensa en Estados Unidos¹.

Esta no tan nueva postura estratégica se basa en garantizar capacidades de seguridad colectiva con los aliados de la región, y al mismo tiempo preservar sus intereses comerciales en el “Indo-Pacífico libre y abierto”.

Como mencionamos anteriormente, los cambios de postura no son nuevos ni inéditos, sólo son parte del camino a recuperar aspectos de su tradicional cultura estratégica². Japón, como muchos países del Asia Pacífico, posee una tradición imperial y nunca abandonó sus intereses nacionales, solo los relegó.

¹ Art. 9 de la Constitución Nacional japonesa “Aspirando sinceramente a una paz internacional basada en la justicia y el orden, el pueblo japonés renuncia para siempre a la guerra como derecho soberano de la nación y a la amenaza o al uso de la fuerza como medio de solución en disputas internacionales”.

² Es decir la previsibilidad de actores que siempre acataran los términos de la cultura de disuasión en la que han construido su poder. Alberto Hutschenreuter (2014). *La gran perturbación Política entre los Estados en el siglo XXI*. 1ª Ed. Editorial Almaluz Pp. 97.

La cultura de una nación imperial perdura en el tiempo más allá de las generaciones y vaivenes políticos, entra en el imaginario social como fábulas de añoranzas de tiempos mejores en los cuales solo falta aquel dirigente que los guíe en la senda de devolverles la dignidad y el surgimiento del nuevo imperio.

Como bien dice Carlos Calvo González-Regueral, “(...) las relaciones chino-japonesas se debaten entre el temor a un dominio estratégico de China en Asia Pacífico, y la necesidad de mantener unas relaciones estables para favorecer la presencia japonesa en el mayor mercado mundial”³.

La cuestión a considerar es en qué medida los países del Asia Pacífico podrán gestionar la “construcción del enemigo” (Dragón Chino) por parte de Estados Unidos y no caer en la trampa de un conflicto delegado y cuyas consecuencias sufrirán estos países. Es decir, qué posibilidades de gestionar el conflicto tienen los estados asiáticos para no ser como Europa, que está pagando las consecuencias de la guerra ruso-ucraniana.

Como sostiene Ivone Jara en su artículo “Estrategia de Seguridad de Japón: del Indo-Pacífico ¿a los mares del mundo?”, “con la adopción de una nueva Estrategia de Seguridad dan un paso más en dirección a consolidarse como una potencia regional con intereses en ultramar y con capacidad de generar acciones y consecuencias extra-regionales”.

Daniel G. Chaluleu en su artículo “¿Se encuentra la República de Corea ante un dilema de compromiso vs bienestar?” expresa que: “No cabe duda de que Corea no será abandonado a su suerte ante un adversario amenazante, pero ¿será arrastrada a una guerra no deseada?”.

John J. Mearsheimer, en su libro *La tragedia de la política de los grandes poderes* (2001), analiza cómo el sistema internacional anárquico crea Estados hambrientos de poder que intentarán instalarse como hegemonías regionales y globales.

La crisis del sistema de instituciones internacionales de posguerra y el pase a lo que algunos autores llaman un “multilateralismo selectivo”, en donde la cooperación entre los países está determinada por los intereses de los Estados más que por los de la comunidad de naciones, será quizás parte de nuestro nuevo contexto. Allí donde los actores estatales están motivados por mantener una ventaja estratégica y, al mismo tiempo, evitar compromisos que puedan suponer un riesgo para sus objetivos y prioridades nacionales.

Es justamente lo que Chaluleu explicita en su análisis, la postura estratégica que tendría Corea del Sur ante un potencial conflicto con Taiwán. Elementos como la historia, la cultura y la religión son aglutinantes en las relaciones de los Estados que determinan el vínculo que va desde lo social hasta la más alta política. Chaluleu en su artículo afirma que: “(...) Las numerosas ocupaciones, guerras e invasiones, sobre todo las ocurridas desde 1910, sumadas a la Guerra de Corea y sus consecuencias, han forjado en la sociedad local un sentimiento colectivo subyacente que permite percibir en ocasiones cierto recelo hacia los extranjeros. (...) Lo mencionado en el párrafo anterior plantea claramente la dicotomía que se produce cuando los intereses son incompatibles con valores, similitudes culturales o afinidades históricas”.

El ascenso de una potencia pocas veces fue pacífico (ver trampa de Tucídides: 12 no pacíficos, 4 pacíficos), y es ahí donde Jara enuncia la preocupación internacional por la posibilidad de que Japón se haga demasiado fuerte, reavivando los recuerdos de la Segunda Guerra Mundial. Un interrogante que también plantea Chaluleu, cuando se pregunta qué posición adoptará Corea del Sur ante el potencial conflicto entre Taiwán y la República Popular China. La experiencia de la historia demuestra que la “pax armada” no es más que una máscara de ejércitos con tradición imperial.

Para finalizar, el artículo “Los cables submarinos como problema de seguridad nacional: Hacia el desacople digital con centro en el Indo Pacífico” de Silvana Elizondo, analiza uno de los principales componentes de la infraestructura crítica submarina, los cables submarinos, y su relación con la seguridad nacional en el contexto de la competencia estratégica global. Es aquí donde se introduce una nueva dimensión de la competencia naval, la del suelo marino, ya que “los fondos marinos están atravesados por una red de cables de fibra óptica que conforma la dimensión física del ciberespacio, lo que la convierte en la infraestructura crítica central de la era digital”. Compartimos el concepto de Elizondo al decir que: “La protección de la infraestructura crítica submarina es hoy una cuestión de seguridad que las estrategias nacionales abordan especialmente”.

Como decía un autor, “la paz no implica ausencia de conflicto”, estamos siendo testigos de tiempos en los cuales potencias en ascenso reclaman un reconocimiento internacional. El devenir de los acontecimientos determinará si este ascenso es pacífico.

³ Calvo Gonzalez, -Regueral, C. (05 de octubre de 2020) Política de Defensa de Japón. Documento de Opinión IEEE 122/2020

ANÁLISIS 1

ESTRATEGIA DE SEGURIDAD DE JAPÓN: DEL INDO- PACÍFICO ¿A LOS MARES DEL MUNDO?

Ivone Jara

Introducción

La actual competencia entre Estados Unidos y China comienza desde el corazón de los océanos Pacífico e Índico y se extiende como anillos concéntricos a través de los mares del mundo. Las áreas geográficas marítimas han adquirido una renovada centralidad en el presente siglo y parecen dominar la escena mundial en las próximas décadas, lo que nos impulsa a plantearnos una mirada desde el punto de vista de la geopolítica marítima. Las dinámicas comercial, económica, energética, social, cultural y militar tienen un inevitable impacto en la política de los países ribereños y en aquellos que, o bien tienen una preeminencia mundial, o bien son socios/ aliados de las potencias con poder global.

Esta perspectiva en torno a los mares y océanos genera impactos decisivos en los términos en los que los Estados se relacionan. De este modo observamos capas superpuestas de cooperación y competencia, alineamientos y rivalidades y, en definitiva, estructuras regionales que ofrecen modelos contrapuestos de orden. Esas diferencias, sumadas a nuevas y viejas disputas, además del crecimiento económico de los países y expansión de sus instrumentos militares, provocan fricciones y tensión, además de la percepción de amenaza y, por lo tanto, impulsan la búsqueda de respuestas geoestratégicas que reduzcan la incertidumbre.

Así es como Estados Unidos, ante la sola probabilidad de perder su posición de poder marítimo global, entiende que está librando una batalla contra China que supone tiene una vocación hegemónica global, todo lo cual está provocando un oleaje de movimientos y cambios en el Asia-Indo Pacífico. Es que en este entramado, los actores de la región y también los extra-regionales con intereses en ella, ya sea en términos de sus propias agendas domésticas o porque tienen alianzas o socios políticos y militares allí, están realizando acciones y reacciones con fuertes derivaciones para los esquemas de seguridad y defensa de la región, y que también generan olas en torno de otros mares del mundo.

De hecho, la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de Japón describe al país como una nación marítima bendecida con una de las aguas jurisdiccionales más extensas del mundo. Tras ello, asegura que Japón trabajará con Estados Unidos, socios y países de ideas afines para promover esfuerzos que aseguren las libertades de navegación y sobrevuelo, para de esta manera mantener el actual orden marítimo basado en valores universales. En concreto, impulsará la cooperación multilateral en materia de seguridad marítima.

La región de Asia y el Pacífico se ha convertido en el nuevo centro de poder del mundo en el siglo XXI. Esta circunstancia aumentó el peso geopolítico y geoeconómico de esa área geográfica, pues el comercio marítimo ha cobrado una nueva y renovada dimensión. Este escenario, surgido de la movilidad económica, está teniendo efectos en la política y la defensa. Ello a su vez genera consecuencias e impactos en el equilibrio geopolítico, pues están cambiando los lazos entre los centros de poder regional y mundial. De esta manera, los océanos, los mares y los pasajes marítimos se han convertido en elementos importantes de la competencia geopolítica. Los mares, de hecho, se han convertido en un componente esencial de la prosperidad y la seguridad. De hecho, da autoridad a quienes se benefician de ellos a escala mundial y generan una zona de influencia e interés ¹.

Teniendo en cuenta todos estos elementos, podemos decir que se está produciendo una redistribución del poder marítimo mundial dando a su vez lugar a la emergencia o reemergencia de nuevas/viejas potencias regionales, como podría ser el caso de Japón. El país del sol naciente vuelve a brillar en los mares del Asia-Indo Pacífico, pero con perspectivas ahora de que sus rayos iluminen otras aguas del mundo. Y acá está el principio de lo novedoso: Japón fue en el pasado previo a la Segunda Guerra Mundial una potencia regional, pero sin vocación de poder fuera de su zona geográfica. En la actualidad ha retomado su otrora posición en el Asia-Indo Pacífico y comienza a evidenciar cierta vocación fuera de la región, impulsado en gran medida por el fortalecimiento de su relación con Estados Unidos y sus socios y aliados. Ya hemos mencionado en análisis anteriores que Japón se erige como tajamar en sus mares y océanos circundantes, es decir, como contención de la expansión china y como impulsor de un Indo-Pacífico Libre y Abierto (FOIP, por sus siglas en inglés). Con la adopción

¹ Şeker, Burak; Çomak, Hasret; y Ultan, Mehlika. (2022). Global Maritime Geopolitics. Transnational Press London.

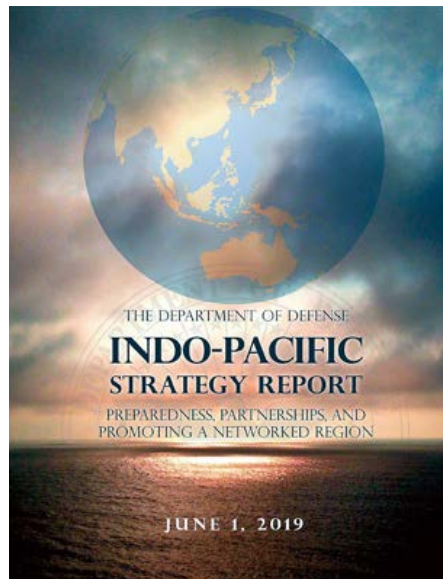
de una nueva Estrategia de Seguridad dan un paso más en dirección a consolidarse como una potencia regional con intereses en ultramar y con capacidad de generar acciones y consecuencias extra-regionales. .

Japón adopta un rol decisivo en el Asia-Indo Pacífico y con posibles miras hacia otros mares del mundo:

El Pacífico es el más grande de todos los océanos, mientras que el Índico representa al 20% de la superficie del mundo ². Y si bien el Pacífico fue el centro gravitacional del actual escenario en el que se dirime la continuidad o no del actual orden mundial, la emergencia de actores de relevancia estratégica como India han ampliado la zona geográfica en la que se está librando la competencia durante este primer cuarto del presente siglo. De hecho, actores como China, India, Estados Unidos, Australia y los países europeos están incrementando su presencia naval y sus capacidades militares en el Océano Índico y en varias posiciones estratégicas a lo largo de su borde³. Japón al igual que esos Estados está haciendo lo propio, de hecho forma parte de iniciativas como el QUAD, junto a Estados Unidos, Australia e India, además de estar llevando a cabo cambios profundos en su política de defensa.

Una de las últimas medidas tomadas por el gobierno japonés ha sido la adopción de la nueva Estrategia de Seguridad Nacional, la Estrategia de Defensa Nacional y el Programa de refuerzo de la Defensa, publicadas el 16 de diciembre de 2022, que definitivamente ubican a ese país en un rol más protagónico que el que tuvieron desde 1945, pero incluso mucho más activo y presente internacionalmente que el que detentó antes de la Segunda Guerra Mundial.

En diciembre de 2022 el gobierno japonés presentó los nuevos documentos y, tres meses más tarde, el primer ministro, Fumio Kishida, se comprometió a fortalecer las capacidades de defensa de su país en un periodo de cinco años. Y aclaró que esa misión “se completará solo después de que se pongan en práctica las medidas incluidas en los tres documentos”. Además, se refirió a la guerra entre Rusia y Ucrania y tangencialmente también a Corea del Norte y China cuando refirió que los movimientos para fortalecer las capacidades nucleares y de misiles, así como los intentos unilaterales de cambiar el statu quo por la fuerza, “se están volviendo aún más evidentes”, advirtiendo tras ello que Japón planea demostrar su determinación de proteger el orden internacional como presidente del G7 durante este año⁴.



Una semana después de la promesa del primer ministro Kishida, se dio uno de los primeros pasos en vías de su concreción. Japón dio a conocer las pautas para un nuevo programa de fortalecimiento de las fuerzas armadas de “países con ideas afines”, que busca proporcionar “asistencia de seguridad oficial” (OSA), una medida que quiebra su tradicional política de evitar el uso de la ayuda para el desarrollo con fines militares. Anunciado por primera vez en la Estrategia de Seguridad Nacional, el nuevo marco proporcionará inicialmente equipos, suministros y asistencia para el desarrollo de infraestructura a los países socios en forma de subvenciones, en lugar de préstamos, en un intento por reforzar lo que Tokio describe como la “arquitectura de defensa integral”

² Stavridis, James. (2017). *Sea Power. The History and Geopolitics of the World 's Oceans*. Penguin Press.

³ Van der Putten, Frans-Paul; Wetzling, Thorsten; y Kamerling, Susanne. (2014). *Geopolitics and Maritime Security in the Indian Ocean. What Role for the European Union?* <https://thehagueinstituteforglobaljustice.org/geopolitics-and-maritime-security-in-the-indian-ocean/>

⁴ Japan Times. (23 de marzo de 2023). *Kishida vows to strengthen Japan's defense capabilities over five years*. <https://www.japantimes.co.jp/news/2023/03/26/national/politics-diplomacy/kishida-defense/>

de la región. Desde el Ministerio de Relaciones Exteriores han mencionado que Filipinas será uno de los primeros beneficiarios de la OSA, mientras que Malasia, Bangladesh y Fiyi también están siendo considerados⁵.

Este es entonces uno de los primeros indicadores de que Japón no solamente está en busca de su propia seguridad ante lo que supone es una amenaza a su supervivencia, sino que además forma parte activa de un proyecto regional (al menos en principio, no podría descartarse a priori que su extensión abarque otras áreas de interés geopolítico) que lo abarca y por el que se alista activamente del lado de Estados Unidos.

La Official Security Assistance (OSA) será implementada conjuntamente por la Secretaría de Seguridad Nacional y los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa y se presenta como una extensión de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), uno de los programas de ayuda exterior más importantes del mundo y que son un pilar base de la política exterior de Japón. En cuanto a los países seleccionados, la decisión obedece a que Filipinas está fortaleciendo sus relaciones basadas en la cooperación en defensa con Japón y fundamentalmente con Estados Unidos. De hecho, a comienzos de abril de 2023 el gobierno filipino anunció que ponía a disposición de Estados Unidos cuatro bases militares, de las cuales una de ellas está ubicada cerca del disputado Mar de China Meridional⁶ y otra es cercana a Taiwán⁷. Pero además, ambos países llevaron a cabo un ejercicio militar catalogado como el más grande que hayan realizado de manera combinada⁸.

La consideración de Fiyi reflejaría las preocupaciones de Tokio sobre la creciente influencia china en las islas del Pacífico, mientras que ampliar las relaciones con Dhaka, que ya es un importante receptor de AOD, “tiene sentido estratégico para Japón”, según Robert Ward, del International Institute for Strategic Studies (ISS). Mientras que la ayuda a Malasia podría centrarse en hacer frente a las amenazas a la navegación en el Estrecho de Malaca. Es que “muchos de estos países tienen vínculos estrechos con China, pero también son críticos de la seguridad marítima, razón por la cual están en el centro de la visión de FOIP de Japón”, manifestó Sebastian Maslow, experto en seguridad de Japón y profesor en Sendai Shirayuri Women’s College⁹.

Los movimientos que está llevando a cabo en función de su nuevo rol de garante del status quo regional, detrás de los proyectos de poder de Estados Unidos, han venido a quebrar definitivamente con una tradición defensiva de Japón. Actualmente, las medidas que está ejecutando en torno de su política de seguridad y defensa lo presentan como un actor activo dentro de un esquema de “disuasión integrada” con los socios y aliados de Washington.

Pero una vez que Tokio se haya afirmado en esa posición cabe preguntarse si su accionar e influencia solo se dará en torno de su vecindad marítima o si, dentro de unos años, buscará tener un rol o presencia más activa en otros mares del mundo. Esto si advertimos que Japón actualmente tiene fuertes intereses comerciales en países de Sudamérica que se caracterizan por su riqueza en recursos naturales, como por ejemplo el litio o la pesca¹⁰, a la vez que ha cerrado recientemente un acuerdo de defensa con el Reino Unido (del que hemos hablado en la edición Marzo-Abril 2023 del Observatorio Estratégico de los Mares de China), país colonial que ocupa ilegítimamente las Islas Malvinas y que además tiene una presencia militar ofensiva en el Atlántico Sur.

Estrategia de Seguridad Nacional (ESN)¹¹:

5 Reporte Asia. (06 de abril de 2023). Japón proporcionará equipamiento a ejércitos de países afines. <https://reporteasia.com/region/japon/2023/04/06/japon-proporcionara-equipamiento-a-ejercitos-paises-afines/>

6 China, Filipinas, Vietnam, Malasia y Brunei se disputan la soberanía en parte del mar de China Meridional.

7 Télam. (04 de abril de 2023). China cuestionó el acuerdo militar entre Estados Unidos y Filipinas. <https://www.telam.com.ar/notas/202304/624511-china-filipinas-estados-unidos-militar.html>

8 Domínguez, Gabriel. (05 de abril de 2023). With eye on China, Japan to offer military aid to like-minded countries. Japan Times. <https://www.japantimes.co.jp/news/2023/04/05/national/japan-official-security-assistance-aid-china/>

9 Domínguez, Gabriel. (05 de abril de 2023). With eye on China, Japan to offer military aid to like-minded countries. Japan Times. <https://www.japantimes.co.jp/news/2023/04/05/national/japan-official-security-assistance-aid-china/>

10 El interés japonés por los recursos ictícolas del Atlántico Sur fue expuesto por el propio embajador japonés en Argentina, Hiroshi Yamauchi, en un post publicado en su cuenta oficial de Twitter el 20 de marzo de 2023, en el que afirmaba la existencia de pesca no regulada en la zona. Ver en <https://twitter.com/embajadorjpnarg/status/1637937115538370560?t=iWzAUgu9vdNfg9NAtvDHAA&s=03>.

Coincidentemente, ese mismo día hacían lo propio, por ese mismo medio, la embajadora británica Kirsty Hayes y el embajador estadounidense Marc Stanley. Ver ambos post en

https://twitter.com/AmbKirstyHayes/status/163790137048449024_3?t=pxVKRpmZaS8NJYPINr_-ZA&s=03 y <https://twitter.com/USAmbassadorARG/status/1637906482103459844?t=A2SBtmINZuI7FdNwKbDfcQ&s=03>

11 Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón. (2022). National Security Strategy of Japan. <https://www.cas.go.jp/jp/siryoku/221216anzen->

La nueva Estrategia de Seguridad Nacional (ESN), puesta a conocimiento público en diciembre de 2022, comienza sosteniendo que la interdependencia por sí sola no puede ser garante de la paz y del desarrollo en el mundo y, por lo tanto, que la supervivencia del orden internacional surgido tras el fin de la Guerra Fría está en juego y enfrenta serios desafíos que comprometen los equilibrios de poder, a la par que se intensifican las competencias geopolíticas. Sobre todo si se tiene en cuenta la existencia de actores que no comparten valores universales y propugnan cambios unilaterales que buscan dar fin al statu quo.

En base a lo expuesto es que la ESN describe que el ambiente de seguridad que rodea a Japón se ha vuelto severo y complejo como no lo era desde que finalizó la Segunda Guerra Mundial. La “agresión de Rusia contra Ucrania” ha atentado contra los cimientos de las normas que dan forma al orden internacional, por lo que Japón sostiene que no puede descartarse que esa situación se replique en el Indo-Pacífico, pues considera que existen países que tienen comportamientos propios de “zona gris”.

Ese señalamiento se da en clara alusión a China, de quien Japón sostiene que busca cambiar unilateralmente las reglas actuales en los dominios marítimo y aéreo de los mares de China Oriental y Meridional, a la vez que ha ampliado e intensificado actividades militares que afectan la seguridad en el Mar de Japón o Mar del Este, el Océano Pacífico y otras áreas. Además, sostiene que China está fortaleciendo sus lazos estratégicos con Rusia e intentando desafiar el orden internacional vigente.

En lo referente a la Península de Corea, las fuerzas militares de Pyongyang han lanzado en los últimos años misiles balísticos con una frecuencia sin precedentes, mientras progresa vertiginosamente en su tecnología militar y capacidades operativas. Asimismo, Corea del Norte tiene la intención de reforzar su poder nuclear tanto en calidad como en cantidad. Mientras que por otro lado, Rusia está reforzando su armamento en los Territorios del Norte, que Japón reclama como propios (Islas Kuriles).

Como nación del Indo-Pacífico, Japón continuará impulsando la iniciativa FOIP mediante la profundización de la cooperación con países afines y teniendo como piedra angular la alianza con los Estados Unidos y su pertenencia al QUAD. Aquí cabe abrir un paréntesis para señalar que la actual posición en materia de política de seguridad y defensa japonesa no se sujetaría necesaria y únicamente a su entorno regional. Y de hecho, en la ENS, se describe a Japón como un “actor global importante”. De modo que para conseguir la continuidad del actual orden internacional y desde el rol que se ha auto-adjudicado, Japón se ha comprometido a construir una red de múltiples capas entre sus aliados y personas de ideas afines. De ahí que se haya previsto la celebración de Acuerdos de Adquisición y Servicios Cruzados (ACSA), Acuerdos de Acceso Recíproco (RAA), desarrollo conjunto de equipos de defensa, transferencia de tecnología militar, apoyo al desarrollo de capacidades de defensa y Opciones Flexibles de Disuasión (FDO), entre otras medidas.

Al emprender la cooperación internacional en esas áreas, Japón pretende asegurarse la libertad de navegación y sobrevuelo en el Mar de China Meridional y otros mares, la seguridad en torno de las Islas Senkaku, fortalecer las relaciones con aquellos Estados costeros a lo largo de las rutas marítimas que transitan y utilizar activamente las rutas marítimas del Ártico. Además, en aras de cumplir con esos objetivos, Japón continuará utilizando las instalaciones militares de Djibouti.

En materia multilateral, promoverá la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, pues considera que no funciona adecuadamente cuando uno de los miembros permanentes está involucrado en la disputa que debe abordarse en el seno de ese organismo, entre otras limitaciones.

En lo que respecta a su instrumento militar, buscará desarrollar capacidades que le permitan enfrentar las nuevas formas de hacer la guerra. Uno de los horizontes en los que se trabajará es en el desarrollo de armas hipersónicas, a la vez que en eficaces sistemas de defensa contra misiles balísticos. Por ello es que han decidido munirse de lo que dieron en llamar “capacidades de contraataque”. De modo que con ese horizonte en frente prevén que para el 2027 lograrán destinar el 2% de su PIB a gastos de defensa. Finalmente, es dable señalar que ese porcentaje es en base a la tercera economía más grande del mundo –la propia-, detrás de Estados Unidos y China.

Estrategia de Defensa Nacional (EDN)¹²:

En base a los escenarios regional e internacional descritos en la ESN, es que la Estrategia de Defensa Nacional (EDN) establece ciertos lineamientos en función de dar cumplimiento a lo establecido en el primer documento, que da cuenta de las necesidades de reforzar las capacidades de defensa japonesas poniendo el foco en

[hoshou/nss-e.pdf](#)

¹² Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón. (2022). National Defense Strategy. https://www.mod.go.jp/j/policy/agenda/guideline/strategy/pdf/strategy_en.pdf

las capacidades del oponente y en las nuevas formas de hacer la guerra. En este punto se vuelven central dos líneas de esfuerzo: la disuasión y el fortalecimiento de la alianza con los Estados Unidos.

La EDN reemplaza al Programa de Directrices de la Defensa Nacional (NDPG, por sus siglas en inglés), que venía siendo implementado, aunque con varias reformas, desde el año 1976. De manera que este cambio, sumado a la adopción de los otros dos documentos, representa un importante punto de inflexión para la política de defensa de posguerra.

A continuación se enumeran, de manera sucinta, los objetivos de la defensa:

- a. Configurar un entorno de seguridad que no tolere cambios al statu quo por la fuerza.
- b. Disuadir a través de la cooperación con Estados Unidos, países afines y otros.
- c. Si la disuasión fallara y ocurriera la invasión de Japón, rápidamente las fuerzas de autodefensa tendrían que estar en capacidad de repeler la misma.

Mientras que, también de manera sintética, se exponen los enfoques para poder dar cumplimiento a los objetivos expuestos:

- a. Fortalecer la arquitectura de defensa de Japón a través del refuerzo de las capacidades militares.
- b. Reforzar aún más la disuasión conjunta y la capacidad de respuesta de la alianza Japón-Estados Unidos.
- c. Reforzar la colaboración con países de ideas afines y otros con quienes Japón coopera para defender el orden internacional libre y abierto.

Hacia el año 2027, cinco después de la formulación de la EDN, Japón tiene que haber fortalecido sus capacidades de defensa hasta el punto en que sea capaz de hacer frente a posibles invasiones y derrotar tales amenazas. Y hacia el 2032, es decir en un plazo de diez años, Japón habrá redoblado esfuerzos para alcanzar ese objetivo, pero en un tiempo menor y a mayores distancias.

Programa de Construcción de Defensa (DBP)¹³:

El programa (DBP, por sus siglas en inglés) prevé que Japón mejore su “Fuerza de Defensa Multi-Dominio”, a través de la sinergia de capacidades orgánicamente integradas que incluyen el componente espacial, el cibernético y el dominio electromagnético y que, por lo tanto, sea capaz de operar de manera flexible, tanto en tiempos de paz como de conflictos armados. Ello, entre otras medidas, es lo que posibilitará dar cumplimiento a los objetivos propuestos para los años 2027 y 2032.

Y para poder dar cuenta del cumplimiento de los objetivos mencionados en los horizontes temporales previstos, se ha establecido un plan de adquisiciones que apunta a cubrir las prioridades iniciales para implementar la ESN. Se estima que se gastarán alrededor de 315.000 millones de dólares en el quinquenio que se extiende hasta 2027, fecha que coincide con la prevista por el director de la CIA, Bill Burns, como el año en el que China estará lista para atacar Taiwán¹⁴. Esta coincidencia no parece, a priori, obra de la casualidad sino más bien obedecería a la centralidad que ocupa para Japón la alianza con Estados Unidos, pues es sobre ella y sobre el concepto de “disuasión integrada” que han construido todo el esquema de seguridad y defensa que seguirá el Japón en los años venideros, a pesar de que sus principales lineamientos rompen definitivamente con el artículo 9 de su Constitución Nacional.

Ahora bien, según el análisis de Augusto Conte de los Ríos, el compromiso de duplicar el gasto de defensa de Japón no solo elimina el límite del 1% del PIB impuesto durante cuatro décadas, sino que significa la intención de pasar del octavo país que más gasta en defensa del mundo al tercer puesto, solo por detrás de Estados Unidos y China. Justamente porque Japón es, como lo mencionamos antes, la tercera economía más grande del mundo. Además, continúa Conte de los Ríos, la intención de desplegar “capacidades de contraataque” podría estar bajo el disfraz de la intención de llevar a cabo “ataques preventivos”, lo que significa que Japón podría lanzar un ataque en suelo extranjero antes de ser atacado primero¹⁵.

Además de las denominadas capacidades de contraataque, el aumento del gasto en defensa permitirá inver-

¹³ Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón. (2022). Defense Buildup Program. https://www.mod.go.jp/j/policy/agenda/guideline/plan/pdf/progra_m_en.pdf

¹⁴ Conte de los Ríos, Augusto. La nueva Estrategia de Seguridad Nacional de Japón. Revista Ejércitos. <https://www.revistaejercitos.com/2023/01/11/la-nueva-estrategia-de-seguridad-nacional-de-japon/>

¹⁵ Conte de los Ríos, Augusto. La nueva Estrategia de Seguridad Nacional de Japón. Revista Ejércitos. <https://www.revistaejercitos.com/2023/01/11/la-nueva-estrategia-de-seguridad-nacional-de-japon/>

tir, como se dijera previamente, en ciberguerra, capacidades espaciales y electromagnéticas, como así también en un programa para desarrollar un avión de combate de sexta generación con el Reino Unido e Italia, conocido como “Tempest”¹⁶. El acuerdo pretende poner en funcionamiento un caza avanzado de primera línea para 2035 en una iniciativa denominada Global Combat Air Programme (GCAP). A través de ese programa, Japón, Gran Bretaña e Italia están fusionando sus proyectos de aviones de combate de nueva generación en una asociación pionera que abarca a Europa y Asia y que constituye la primera gran colaboración industrial en materia de defensa de Japón fuera de Estados Unidos desde la Segunda Guerra Mundial¹⁷.

Asimismo, también hay planes de creación de un mando conjunto en las Fuerzas de Autodefensa que sirva a su vez de coordinación con las fuerzas armadas de Estados Unidos. Sin embargo, algunos países de la ASEAN y Corea del Sur han expresado su escepticismo sobre las declaradas intenciones defensivas de Tokio al ampliar su ejército, preocupados por la posibilidad de que Japón se haga demasiado fuerte militarmente, lo que reaviva los recuerdos de la Segunda Guerra Mundial¹⁸. Pero además, otro punto negativo lo brindan algunos analistas que explican que el control operativo de las fuerzas estadounidenses en la región está en manos del Comando del Indo-Pacífico con asiento en Hawái y que el comandante de las fuerzas estadounidenses en Japón es también quien detenta el mando de la 5ta Fuerza Aérea de Estados Unidos. Ello debería leerse a la luz de los problemas históricos de falta de coordinación entre unidades del ejército, la fuerza aérea, la armada y el cuerpo de marines de Estados Unidos¹⁹.

Pero más allá de la referida falta de coordinación entre las fuerzas, también están quienes sostienen que la interoperabilidad entre Japón y Estados Unidos no podría lograrse a los niveles de la existente entre este último y Corea del Sur, pues ambos países tienen experiencia previa en conflictos armados como el de Corea de 1950 y han sostenido esa capacidad de interoperabilidad en las siguientes décadas. Mientras que el caso japonés es distinto, pues se enfrentó en el campo de batalla, sin haber compartido experiencia de combate como aliado.

De todos modos, el Departamento de Estado dio la bienvenida a la nueva Estrategia de Seguridad Nacional, a la Estrategia de Defensa Nacional y al Programa de Construcción de Defensa de Japón, pues como lo ha manifestado el presidente Biden en la Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, las alianzas y asociaciones son “nuestro activo estratégico más importante” y los nuevos documentos de Japón remodelan la capacidad de “nuestra Alianza para promover la paz y proteger el orden basado en reglas en la región del Indo-Pacífico y en todo el mundo”²⁰.

Algunas consideraciones finales

La adopción de estos nuevos documentos de la defensa por parte del gobierno de Japón ofrece un quiebre definitivo con un esquema defensivo instaurado tras el fin de la guerra en 1945. A pesar de no haber existido un cambio constitucional que habilite un avance tan decisivo hacia la adopción de un esquema de defensa de carácter disuasivo con ribetes ofensivos, el actual gobierno ha logrado el sueño del fallecido ex primer ministro Shinzo Abe, quien abogó por colocar a Japón en una posición de potencia regional de proyección internacional.

Ello fue posible, en gran medida, gracias a los movimientos que se vienen dando en el mundo, como la guerra entre Rusia y Ucrania, los lanzamientos misilísticos de Corea del Norte que ponen en riesgo la seguridad de Japón y por el crecimiento económico y militar de China de la cual se sospecha podría seguir un rumbo similar al ruso y atacar Taiwán, amenazando así la soberanía de los territorios aéreo y marítimo japoneses. Pero además, se operó también un cambio necesario y fundamental, el de la propia opinión pública japonesa que se ha convencido, en su mayoría, de la necesidad de reforzar las capacidades de su defensa.

16 Pohlkamp, Elli-Katharina. (06 de febrero de 2023). Fijar el rumbo: la nueva estrategia de seguridad de Japón que apunta a Europa y la OTAN. El Confidencial. https://www.elconfidencial.com/mundo/2023-02-06/fijar-elrumbo-la-nueva-estrategia-de-seguridad-de-japon_3569600/

17 Kelly, Tim; Sandle, Paul; y Kubo, Nobuhiro. (09 de diciembre de 2022). Euronews. <https://es.euronews.com/2022/12/09/defensa-japon-reino-unido-italia>

18 Pohlkamp, Elli-Katharina. (06 de febrero de 2023). Fijar el rumbo: la nueva estrategia de seguridad de Japón que apunta a Europa y la OTAN. El Confidencial. https://www.elconfidencial.com/mundo/2023-02-06/fijar-elrumbo-la-nueva-estrategia-de-seguridad-de-japon_3569600/

19 The Mainichi. (06 de enero de 2023). US mulls creating unified military command for Japan, looks to greater integration with SDF. <https://mainichi.jp/english/articles/20230106/p2a/00m/Ona/015000c#:~:text=The%20move%20comes%20after%20the,maritime%20%2D%20by%20fiscal%202027.>

20 Liff, Adam P. y Hornung, Jeffrey W. (27 de marzo de 2023). Japan's new security policies: A long road to full implementation. Brookings. <https://www.brookings.edu/blog/order-fromchaos/2023/03/27/japans-new-security-policies-a-long-road-to-full-implementation/>

La piedra angular sobre la que se lleva a cabo este viraje definitivo hacia un Japón reemergente como potencia regional, pero ahora con atisbos de ambiciones de proyección de poder internacional, es la alianza de seguridad que tiene con Estados Unidos en primer lugar y con sus socios y aliados en el Indo Pacífico en segundo término. Japón se ha plegado a la doctrina de “disuasión integrada” del gobierno estadounidense como quien se lanza de un avión sin revisar el funcionamiento del paracaídas. Ha fusionado completamente su política de seguridad y defensa con la de Estados Unidos, tanto en materia doctrinaria como discursiva, sin considerar siquiera el hecho de que si bien hay naciones que simpatizan con la idea de un Indo-Pacífico libre y abierto, al mismo tiempo toman con cautela al Japón porque observan un ascenso militar que ellos ya han conocido -con muy mala experiencia en todos los casos- en el pasado.

Otro de los temas que se presenta como recurrente en Japón es el problema de la conjuntes, dado la histórica rivalidad entre el ejército y la armada, que se remonta a más de un siglo. Ello sin contar además con que no está garantizado el éxito de la interoperabilidad con Estados Unidos, pues como se manifestara previamente, Japón no ha tenido el mismo tratamiento en materia de cooperación militar con la potencia occidental que el que tuvo y tiene Corea del Sur.

Asimismo, no puede dejar de mencionarse que este cambio fundamental y definitivo al que asiste la política exterior y de defensa japonesa se construye en gran medida sobre la percepción de amenaza frente al crecimiento económico y sobre todo militar de la República Popular de China. Pero a diferencia de las alarmas que Japón genera en sus países vecinos, la que este último percibe respecto al gigante asiático son infundadas desde el punto de vista de la historia, pues China jamás atacó Japón. Y en cuanto a la posibilidad de atacar Taiwán, que según lo manifestado insistentemente por el gobierno chino no considera esa opción, es dable recordar que ese territorio alguna vez fue ocupado por las fuerzas armadas de Tokio.

De todas maneras, todo lo expuesto no significa que este trabajo maneje la hipótesis de que Japón se convertirá en una potencia militar ofensiva en su región y que busque una posición similar en el resto de los mares del mundo, pues en la memoria japonesa está grabado a fuego el dolor de la guerra y, sobre todo, de la barbarie nuclear a la que fue sometido por su actual principal aliado. Sin embargo, en honor de la relación de sólida y perpetua amistad que une a la Argentina y Japón, de cuyo vínculo estamos celebrando los 125 años, no podemos dejar de señalar que determinadas acciones, como su acuerdo de defensa con el Reino Unido, generan algunos interrogantes que deberían abordarse para despejar algunas dudas estratégicas.

ANÁLISIS 2

¿SE ENCUENTRA LA REPÚBLICA DE COREA ANTE UN DILEMA DE COMPROMISO VS. BIEN-ESTAR?

Cap. de Navío (R) Daniel G. Chaluleu

Introducción

Denny Roy, un integrante del East-West Center de Honolulu (Hawái)¹, escribió días atrás en “The Diplomat” que ante un conflicto bélico entre la República Popular China (RPCh) y los EE.UU relacionado fundamentalmente con la independencia de Taiwán -y también con los intereses de países aledaños en los Mares de China-, la República de Corea “se mantendrá al margen de una guerra”². Es interesante analizar los argumentos que brinda para hacer tal afirmación acerca de uno de los aliados históricos más importantes de los EE.UU en la región, evaluar sus fundamentos y encuadrarlos de alguna manera en la teoría.

Para comenzar, una muy breve reseña histórica.

El nombre “Corea” deriva de la dinastía Goryeo (o Koryo³), que fue la que gobernó a la primera nación que en forma uniforme habitó la zona, entre los años 918 y 1392. Los Goryeos / Koryos practicaban el budismo Zen, que se focalizaba en la disciplina mental y el bienestar de las personas. También el confucianismo se arraigó en la mentalidad de la gente y muchos de sus conceptos, ideas y prácticas se mantienen. En particular en la sociedad coreana se asume la existencia de cinco tipos de relaciones, las cuales pueden ser según el confucianismo: Entre jefe y sujeto, padre e hijo, mayor y menor, marido y mujer y entre amigos de estatus similar. Esta última es la única en la cual prevalece la igualdad, mientras que en las cuatro anteriores se espera que el “superior” actúe con responsabilidad y benevolencia, y el “subordinado” con lealtad y obediencia.

La actual sociedad de Corea está marcada de manera significativa por la relación con Japón, dadas la invasión de la década de 1590 y muy particularmente la ocupación japonesa que se inició en 1910 y finalizó ligada al desenlace de la Segunda Guerra Mundial. Puntualmente, en 1919, un movimiento independentista en el cual participaron unos dos millones de personas, y que generó miles de muertos en las manifestaciones, pasó a la historia de tal manera que el día de su comienzo, 1º de marzo, es celebrado actualmente como una de las fechas nacionales más importantes. El recelo hacia Japón es tan marcado que aun en el presente gran parte de la población sostiene que ante un hipotético conflicto entre Corea del Norte y Japón, apoyarían al régimen de Pyongyang⁴.

Finalizada la Segunda Guerra Mundial, Corea quedó dividida en dos, siendo el norte administrado por la ex-Unión Soviética y el sur por los EE.UU. Ambos países instalaron en el poder a figuras locales afines. En el norte, Kim Il-sung, abuelo del actual líder, considerado un activista anti japonés; en el sur, un político de centro-derecha llamado Syngman Rhee (también podría encontrarse mencionado como Lee/Ree/I Seung-man). Poco tiempo después se interrumpió nuevamente la breve paz, cuando en el marco de la Guerra Fría el norte invadió al sur, dando lugar a la Guerra de Corea, un enfrentamiento bélico que duró unos tres años y que, formalmente, aún no finalizó⁵.

1 El East-West Center de Honolulu es una institución creada en 1960 por el Congreso de los EE.UU para, a través de la educación, promover mejores relaciones y entendimiento entre los pueblos de los EE.UU, Asia y las islas del Pacífico. Puede encontrarse información adicional acerca de su actividad en <https://www.eastwestcenter.org/>

2 Roy, D. (19 de marzo de 2023), “South Korea Will Stay Out of a Taiwan Strait War”, The Diplomat, <https://thediplomat.com/2023/03/south-korea-will-stay-out-of-a-taiwan-strait-war/>

3 El carácter coreano (hangul) puede pronunciarse como “g” o “k” según la circunstancia. La romanización suele ser escrita para que al pronunciarla una persona de habla inglesa, suene de manera similar al original en coreano

4 Tom O’ Connor (11 de junio de 2019), “If North Korea and Japan went to war, more South Koreans would back Kim Jong Un, poll shows”, Newsweek, <https://www.newsweek.com/north-korea-japan-war-south-kim-1470235>

5 Son frecuentes las escaramuzas en la frontera, y en ocasiones los enfrentamientos han sido de magnitud. El más importante fue el hundimiento de la corbeta “Cheonan”, de la armada surcoreana, en marzo de 2010. La responsabilidad nunca fue admitida por las autoridades norcoreanas. Los peritajes efectuados encontraron entre los restos material utilizado en los torpedos de los submarinos de Corea del Norte, aunque dada la poca profundidad del lugar esto tampoco podría aseverarse con certeza

Las numerosas ocupaciones, guerras e invasiones, sobre todo las ocurridas desde 1910, sumadas a la Guerra de Corea y sus consecuencias, han forjado en la sociedad local un sentimiento colectivo subyacente que permite percibir en ocasiones cierto recelo hacia los extranjeros. Ese aspecto es rescatado, ahora focalizado en China, por Dennis Roy, quien se basa en algunas suposiciones y también hechos históricos.

Entre las suposiciones, considera que:

- En un conflicto armado, China atacaría con misiles bases aéreas de los EE.UU en territorio surcoreano (particularmente la ubicada en Osan), pero no bases navales coreanas, en tanto y en cuanto las unidades apostadas en las mismas se “limiten” a tareas de autodefensa. Esto no se puede confirmar sin disponer de información acerca de los planes de campaña de las FF.AA chinas.

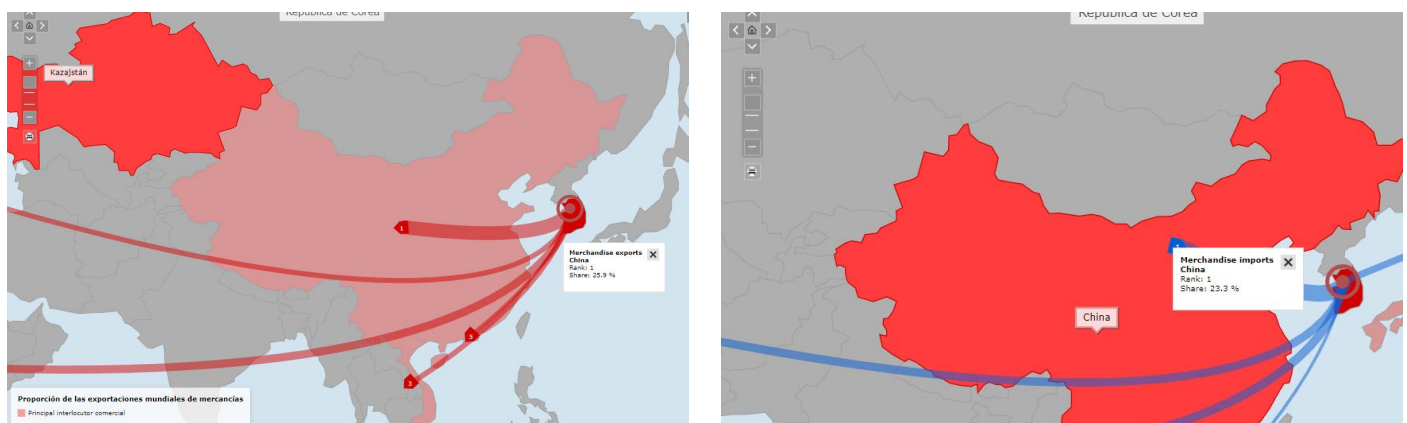
- El deseo del gobierno surcoreano de no infringir daño inaceptable en sus relaciones con China es tan fuerte que se toleraría sin reaccionar (al menos de manera proporcional) la circunstancia de bajas estadounidenses surgidas de ataques a objetivos en territorio de Corea del Sur.

Por el lado de los hechos históricos, destaca la manera en que se produjo el fin de las relaciones diplomáticas formales de Corea del Sur con Taiwán y el subsiguiente inicio de los vínculos de Seúl con Beijing. Esto ocurrió en 1992, cuando el entonces presidente surcoreano Roh Tae-woo cesó las relaciones diplomáticas con Taiwán e inauguró el vínculo formal con Beijing a solamente tres meses de haber prometido lo contrario. La importancia de este giro se magnifica cuando se tiene en consideración que Taiwán había sido el segundo país del mundo, luego de los EE.UU, en reconocer formalmente a la República de Corea en 1948. Había entonces valores compartidos y similitud de condiciones por ser ambos el sector no comunista de países divididos. En esa ocasión, los valores no primaron en la decisión de Roh, quien priorizó otros intereses.

Lo mencionado en el párrafo anterior plantea claramente la dicotomía que se produce cuando los intereses son incompatibles con valores, similitudes culturales o afinidades históricas.

Actualmente, comenta Roy, la política surcoreana hace equilibrio entre una relación constructiva con China, con quien existe un intenso intercambio comercial, y el profundo vínculo militar con EE.UU basado en la formal alianza militar entre ambos. También ha comenzado a desarrollarse de a poco un vínculo militar más sólido y cooperativo entre Corea y Japón.

En cuanto al intercambio comercial, y conviviendo con el recelo social mencionado anteriormente, China es el principal interlocutor comercial de la República de Corea, representando el 25,9% de las exportaciones y el 23,3% de sus importaciones, según se ve en los gráficos siguientes:



Intercambio comercial de Corea del Sur con China. Fuente: OMC

Otros hechos significativos que grafican la importancia dada por el actual presidente surcoreano Yoon (quien en campaña se mostraba como un “halcón” en cuanto a la relación con Beijing) a no disgustar a su gigante vecino son también mencionados por el autor:

- Por un lado, dio marcha atrás con su propuesta de incorporación formal de la República de Corea al QUAD, un foro de dialogo regional, en el cual finalmente optó por una participación selectiva en temas no relacionados con la defensa.

- Adicionalmente, tampoco concretó sus anuncios de campaña de desplegar baterías adicionales de misiles THAAD, un sistema avanzado de defensa anti misiles balísticos, algo que Beijing objeta vehementemente desde

hace años⁶.

•Y, para disipar dudas, evitó reunirse con Nancy Pelosi cuando la funcionaria estadounidense hizo escala en Seúl durante su controvertida visita a Taiwán en 2022.

Por otro lado, el tratado de defensa mutua⁷ entre los EE.UU y Corea del Sur es el instrumento fundamental para el estacionamiento de aproximadamente 28.000 tropas estadounidenses en la península. Adicionalmente, la República de Corea tiene el status de “Gran Aliado extra-NATO) (MNNA, por su sigla en inglés)⁸.

Continuando su postura, Roy enumera tres causas por las cuales Corea no se involucraría en un conflicto a gran escala en torno a Taiwán, las cuales son según su punto de vista:

•Primera, la prosperidad nunca antes alcanzada de la sociedad de Corea del Sur depende significativamente del intercambio comercial con China, cuya relevancia se visualiza en los gráficos de la página anterior.

•Segunda, la participación activa en un conflicto en Taiwán incrementaría el riesgo de un ataque norcoreano. En particular, un “ataque de oportunidad” aprovechando la distracción de fuerzas. En este aspecto las conjeturas pueden ser múltiples. Si bien los planes de campaña no son públicos, hay versiones acerca de que las fuerzas de los EE.UU que se focalizarían en el supuesto conflicto en el Estrecho de Taiwán serían las aeronaves (fundamentalmente basadas en Osan), y no la infantería, que permanecería en la península.

•Tercera, la creencia de las autoridades de Seúl de que una relación de cooperación con Beijing facilitaría la predisposición China para moderar la conducta agresiva de Pyongyang. Repasando la generalmente pasiva actitud china ante los múltiples lanzamientos de misiles balísticos norcoreanos, en particular desde noviembre de 2012 a la fecha, la probabilidad de ocurrencia de la intervención china para moderar la actitud de Corea del Norte también es dudosa.

Finalmente, Denny Roy plantea una disyuntiva que, según él, se le presenta a los aliados de grandes potencias, y esta es la de ser abandonados a su suerte ante un adversario amenazante, o ser arrastrados a una guerra no deseada. Encuadra a Corea del Sur en esta situación, ante el desencadenamiento de un conflicto en el estrecho de Taiwán, ya que si los EE.UU percibieran el apoyo coreano como insuficiente podrían presionar con una participación limitada o escasa frente a Corea del Norte (lo cual sería una violación al Tratado de Defensa Mutua). Ya ha habido ocasiones, como durante las presidencias de Richard Nixon, James Carter o Donald Trump, en las cuales los mandatarios estadounidenses consideraron o hicieron declaraciones referentes a reducir o eliminar su presencia militar en Corea⁹, o por lo menos el financiamiento de la misma¹⁰. Contrariamente, un apoyo masivo surcoreano a Taiwán-EE.UU dañaría irreversiblemente la fundamental relación coreana con China.

Es interesante entonces contrastar la idea de Roy con algunos conceptos estratégicos surgidos de la lógica, teoría y práctica de la estrategia. Roy arriesga, y así titula su trabajo, que “Corea del Sur se mantendrá al margen de una guerra en el estrecho de Taiwán, y que hay buenas razones para pensar que Corea del Sur limitaría su apoyo a acciones cercanas al extremo inferior del espectro”. Eso es una decisión del más alto nivel. Entonces habría que preguntarse, ¿Cuáles son esas buenas razones?

En el texto “La cuestión estratégica, análisis y conducción”¹¹ se analiza el tema de la toma de decisiones estratégicas. Si bien se considera normalmente que una decisión estratégica debe satisfacer los intereses,

6 Ryall, Julian (25 de agosto de 2022), “South Korea faces pressure from China on THAAD”, Deutsche Welle, <https://www.dw.com/en/south-korea-confronts-chinese-pressure-over-anti-missile-weapons-system/a-62921470>

7 Departamento de Estado de los EE.UU, “Mutual Defense Treaty Between the United States and the Republic of Korea”, 1º de octubre de 1953, https://www.usfk.mil/Portals/105/Documents/SOFA/H_Mutual%20Defense%20Treaty_1953.pdf

8 Gobierno de los EE.UU., United States Code, 2017 Edition, Title 22 - Foreign Relations and Intercourse, Chapter 32 - Foreign Assistance, Subchapter II - Military Assistance and Sales, Part II - Military Assistance, Sec. 2321k - Designation of major Non-NATO allies, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2017-title22/html/USCODE-2017-title22-chap32-subchapII-partII-sec2321k.htm>

9 Jung, Min-ho (25 de abril de 2023), “ROK-US alliance evolves from security treaty to comprehensive partnership”, The Korea Times, https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2023/04/356_349711.html

10 Lee Haye-ah (22 de junio de 2020), “Trump threatened to pull troops if S. Korea didn't give \$5 bln”, Yonhap News Agency, <https://en.yna.co.kr/view/AEN20200622004700325>

11 “La cuestión estratégica, análisis y conducción”, Carlos Cal, Alejandro Di Tella, Eduardo Ganeau, Gustavo Grunschlager, Mariana Leal (con la colaboración de Ernesto Alcayaga y Alberto Cohen Lernoud), 2020, Escuela de Guerra Naval, Buenos Aires

normalmente la complejidad de las situaciones, la cantidad de actores que intervienen (como el caso de los Mares de China), el escenario, etc. configuran un escenario en el cual hay intereses que pueden coincidir total o parcialmente, o también ser antagónicos, aun en sectores de un mismo actor.

Cuando los intereses son primordialmente coincidentes, como a priori se estima entre Corea del Sur, los EE.UU, Taiwán y otros países de la región (particularmente aquellos que tienen disputas referentes a sus Zonas Económicas Exclusivas con China), se forman coaliciones. Este principio está ya enunciado por Frischknecht y Lanzarini, quienes aseveran que “...en toda cuestión estratégica múltiple, los actores tienden a alinearse en dos coaliciones. Por eso los conflictos armados se desarrollan, en general, entre dos bandos”¹².

A la luz de los conceptos estratégicos del párrafo anterior no cabe duda que, ante un conflicto bélico entre la República Popular China (RPC) y los EE.UU relacionado fundamentalmente con la independencia de Taiwán -y también con los intereses de países aledaños en los Mares de China-, la República de Corea formaría parte de una coalición en la cual estarían también los EE.UU. La pregunta es, ¿se mantendrá al margen de una guerra, como sostiene Roy, o su compromiso con una coalición será ilimitado? Eso depende del conjunto de sus intereses, los cuales son interdependientes.

Nos preguntamos entonces cuales son los intereses vitales de Corea del Sur, los cuales deberían ser determinantes en la actitud del país ante un conflicto. Para comenzar a apreciarlos con una fuente del más alto nivel, vemos que la Constitución coreana nos da una pauta, como por ejemplo que “el territorio de la República de Corea consistirá de la Península de Corea¹³ y sus islas adyacentes” (integridad territorial); también que “la República de Corea buscará la unificación y formulará y llevará a cabo una política de unificación pacífica basada en los principios de libertad y democracia” (unificación); y que “la República de Corea se esforzará por mantener la paz en el ámbito internacional y renunciará a las guerras de agresión” (no se menciona una neutralidad a ultranza). Los principios mencionados son genéricos y no bastan para adivinar el grado de compromiso de Seúl que analiza Roy, pero la cuestión de la unificación (aunque percibida como muy poco probable en el corto o mediano plazo) tiene un peso preponderante en la sociedad surcoreana.

En cuanto al conflicto en cuestión y una potencial escalada del mismo, a fines de 2022 fue promulgado por el gobierno surcoreano el documento “Strategy for a Free, Peaceful, and Prosperous Indo-Pacific Region”¹⁴. El mismo destaca la importancia de un Indo-Pacífico en paz y estabilidad. Desde el principio lo resalta claramente, enfatizando que la República de Corea es una nación del Indo-Pacífico, y que sus intereses nacionales están directamente ligados al mismo. Recalca que el crecimiento de la economía de Corea del Sur depende de sus exportaciones, y que el 78% (y 67% de las importaciones) se realizan con interlocutores de esa región (en particular con la República Popular China, como se aprecia en los gráficos precedentes). Adicionalmente menciona que el 85% del PBI proviene del comercio exterior, que la mayoría de sus socios comerciales están en el Indo-Pacífico y que el 66% de la inversión coreana se materializa también en esa región. Se hace mención específica también a la importancia de las líneas de comunicación marítima de la zona, con cifras que impactan, ya que el 64% del petróleo y 46% del gas necesario en Corea transitan por rutas que atraviesan el Mar del Sur de la China. Este tema, el de las líneas de comunicación marítima, adquiere fundamental importancia en un país como Corea del Sur, ya que es virtualmente una isla debido a que su única frontera terrestre es compartida con un país con el que se encuentra técnicamente en guerra.

Desde el punto de vista político y conceptual, la Estrategia destaca tres principios:

1.Orden - Siendo una democracia construida con mucho esfuerzo y sacrificios que sostiene la idea de un Indo-Pacífico libre; Corea apoyará el orden basado en las normas y valores internacionales de libertad, democracia, el imperio de la ley y los derechos humanos, solidarizándose con las naciones que promueven esos valores, y no el orden basado en la fuerza o la coerción. Específicamente se menciona la oposición al cambio de status quo por la fuerza.

2.Legalidad - Corea se esforzará para prevenir disputas o conflictos armados mediante la aplicación de normas y leyes universalmente aceptadas y el respeto a la resolución de conflictos mediante el dialogo. También sostiene la idea de un Indo-Pacífico estable donde naciones con sistemas políticos diferentes puedan avanzar a la par sea compitiendo o cooperando, pero siempre respetando las reglas establecidas.

3.Prospерidad - Corea trabajará para lograr un Indo-Pacífico próspero para todos, con individuos, negocios y

¹² “Estrategia, lógica, teoría y práctica”, Frischknecht, Lanzarini y otros, 1994, Escuela de Guerra Naval, Buenos Aires

¹³ Si bien no lo aclara, se refiere a la totalidad de la península, ante una futura unificación.

¹⁴ Republic of Korea, Ministry of Foreign Affairs, 28 de diciembre de 2022, “Strategy for a Free, Peaceful, and Prosperous Indo-Pacific Region”, https://www.mofa.go.kr/eng/brd/m_5676/view.do?seq=322133

naciones interactuando en forma libre en un entorno de estabilidad. El documento resalta el compromiso para liderar una zona de avanzada tecnológica y prevenir que los temas conflictivos de seguridad prevalezcan sobre la economía.

Mencionando otros principios tales como inclusión, confianza y reciprocidad, enumera luego nominalmente a algunas naciones, a saber:

- La alianza con los EE.UU se menciona como “el eje para la paz y prosperidad en la península y el indo-Pacífico durante los últimos 70 años”.

- Con Japón, se continuarán los esfuerzos para superar viejas diferencias y lograr una asociación con valores e intereses comunes que influirá en otras naciones de la región.

- China es mencionado como un socio clave para lograr prosperidad y paz regional, y según este documento “se cultivará una relación armónica y madura basada en intereses compartidos, respeto mutuo y reciprocidad, guiada por normas y reglas de aceptación internacional”.

- También se mencionan aspectos de interés común con Canadá, como la cooperación ante el cambio climático (hay que recordar la importancia del calentamiento global para Canadá, ya que abriría importantes rutas navegables a través del Ártico), la seguridad económica mediante cadenas logísticas estables y un orden basado en las normas universalmente aceptadas en sus respectivas estrategias de acción en la región. Cabe recordar que Canadá participa activamente en las operaciones de libertad de navegación ejecutadas regularmente por la Armada de los EE.UU en el Estrecho de Taiwán.

- Hay también una mención a Mongolia, “un socio estratégico en el área de los recursos minerales”.

- Se destaca también la importancia del intercambio y la cooperación con los países del ASEAN, Sur de Asia, África, Oceanía y otras regiones. A Australia y Nueva Zelanda se los menciona como socios con la misma mentalidad e intereses y valores compartidos.

- Con respecto a la Unión Europea, el Reino Unido y la OTAN, se realzan también los valores compartidos, el reciente establecimiento de la misión de la Rep. de Corea ante la OTAN y la presencia del presidente Yoon en la cumbre de esa alianza en junio de 2022, hecho que incluye a un presidente coreano por primera vez.

- Los países de América Latina y el Caribe son mencionados como socios importantes, y se destacan las alianzas como la Alianza del Pacífico, el MERCOSUR etc.

Posteriormente, se enumeran los aspectos en los cuales se concentrará el esfuerzo. Fundamentalmente, se enfatiza el orden basado en las reglas universalmente aceptadas, la alianza con países que comparten valores, la alianza con los EE.UU y también la creciente cooperación y búsqueda de solución de temas pendientes con Japón.

Una mención, quizás sutil, que podría dar una pista de hasta dónde llega el compromiso coreano en caso de un conflicto es la de que “se reafirmará la importancia que tienen la paz y estabilidad en el Estrecho de Taiwán para la paz y estabilidad en la península de Corea y también para la paz y estabilidad en el Indo-Pacífico”. Otra, ubicada en la parte del documento que menciona la energía, resalta que China, Japón y Corea representan el 20% de la población mundial y 25% del PBI, y que se buscará contribuir a la estabilidad regional desarrollando de manera armónica la cooperación con EE.UU y Japón (en la cual crece la integración militar) como también con China y Japón (con gran intercambio e interdependencia económica).

Así las cosas, podría pensarse que la República de Corea, ante un eventual conflicto de alta intensidad en torno al estrecho de Taiwán y otros lugares disputados en los Mares de China, se encuentra ante un dilema. Su estrategia para el Indo-Pacífico se balancea cautelosamente entre menciones referentes a valores universalmente compartidos y el respeto a la legalidad, como también prosperidad, armonía, respeto mutuo e intereses compartidos.

Por un lado, indudablemente los valores de la sociedad coreana son coincidentes con los de las democracias. Esos valores la acercan a la coalición que liderarían los EE.UU y tendrían como participantes a Japón, Filipinas (de creciente integración militar con los EE.UU), Australia, Vietnam, etc. En particular con los EE.UU hay una integración absoluta en temas militares, aunque focalizada desde sus orígenes en la escalada del conflicto con Corea del Norte, que, como fue mencionado anteriormente, está en una prolongada y a veces inestable tregua.

En cuanto a la cultura, la sociedad surcoreana comparte con las naciones de la región, incluyendo China, orígenes y muchos aspectos comunes. El confucianismo está profundamente arraigado, y el colonialismo

europeo que generó enclaves que aún perduran provocó un sentimiento de recelo que aún se mantiene latente en muchos casos. No obstante, la occidentalización de muchas costumbres ha creado aspectos comunes, casi universales, que contribuyen a derribar barreras culturales preexistentes e integrarse más con las democracias occidentales.

Finalmente hay que considerar los intereses. En particular, los intereses económicos. La República de Corea ha alcanzado en las últimas décadas un grado de prosperidad que sus habitantes no quieren relegar. La unificación con Corea del Norte es un anhelo nacional de orden constitucional, pero es posible percibir sutilmente en la ciudadanía cierta prioridad por mantener el nivel de vida alcanzado antes que aceptar la posibilidad de tener que postergar su crecimiento en pos de hacerse cargo de lo que sería un “lastre” económico en caso que la reunificación se concretara. China, el gigante vecino, es el principal socio comercial coreano y el crecimiento y bienestar de Corea están íntimamente ligados a una relación constructiva con China y con los países cercanos, que albergan a una abrumadora cantidad de la población mundial.

Entonces, ¿tiene razón Denny Roy al aseverar que Corea del Sur se mantendría al margen de una guerra regional? En principio no habría dudas de que no la tiene, desde el punto de vista que se integraría a una coalición liderada por los EE.UU e integrada también por otros países alineándose de su lado. Pero el grado de participación podría ser limitado, bien por la necesidad de mantener el vínculo comercial con China o ante la posibilidad de que Corea del Norte busque expandirse y reanudar la guerra pausada, aunque con incidentes periódicos, desde 1953. Pero sin duda la opinión de Roy es compartida por muchos. Entre otros medios, el South China Morning Post, que mencionó que “Seúl también podría mostrarse reacio a enviar tropas por temor a un posible ataque de Pyongyang”¹⁵.

El eje de la cuestión sigue siendo el grado de participación coreana. Para sistematizarlo de alguna manera, podría adoptarse un concepto análogo al modelo creado por Frischknecht y Lanzarini¹⁶, cuya máxima opción en relaciones de competencia es el acto de fuerza. Las razones que inclinen la balanza son y seguirán siendo dinámicas, y las decisivas en determinado momento podrían ser irrelevantes en el futuro. No cabe duda que Corea no será abandonado a su suerte ante un adversario amenazante, pero ¿será arrastrada a una guerra no deseada?

Solo el tiempo y las circunstancias del momento podrán contestar este interrogante.

15 Lucio B. Pitlo (15 de abril de 2023), “US-Philippine drills a further sign Manila may be picking sides amid South China Sea, Taiwan tensions”, South China Morning Post, https://www.scmp.com/week-asia/opinion/article/3217121/us-philippine-drills-further-sign-manila-may-be-picking-sides-amid-south-china-sea-taiwan-tensions?utm_medium=email&utm_source=cm&utm_campaign=enlz-thisweekin-asia&utm_content=20230417&tpcc=enlz-thisweekin-asia&UID=acb54987-35bf-4e1a-aff1-c2a03120c01d&tc=18&CMCampaignID=154d-b8a2abe7ec25ddb9532a131724bf

16 “Estrategia, lógica, teoría y práctica”, Frischknecht, Lanzarini y otros, 1994, Escuela de Guerra Naval, Buenos Aires

ANÁLISIS 3

LOS CABLES SUBMARINOS COMO PROBLEMA DE SEGURIDAD NACIONAL: HACIA EL DESACOPLE DIGITAL CON CENTRO EN EL INDO PACÍFICO

Silvana Elizondo

Resumen

En los últimos cinco años, el tendido de cables submarinos a través de los océanos ha comenzado a ser considerado como un problema de seguridad nacional. Aunque la mayoría de los cortes de cables, bastante habituales, son causados por catástrofes naturales o por accidentes vinculados a actividades marítimas, emergen al menos dos escenarios que sitúan a los cables submarinos dentro de la competencia estratégica: por un lado, la posibilidad de cortes intencionales como una modalidad de coerción o agresión ejecutada en forma anónima en el marco de una estrategia de zona gris, o en forma abierta, en el contexto de una escalada; por otro lado, la interceptación de los datos, que puede resultar de actividades de espionaje o ciberataques.

El primer escenario, que es relativamente fácil de ejecutar y tiene consecuencias sumamente gravosas para los afectados, ha incentivado la elaboración de estrategias de seguridad para la protección de infraestructura crítica submarina, que serán objeto de una investigación próxima. El segundo escenario ha llevado a un inédito avance hacia el desacople de infraestructuras de conectividad submarina, a partir de los temores de espionaje recíproco. Estados Unidos ha vetado en los últimos años el tendido de cables que vinculen sus costas con las de China, y ha comenzado a operar activamente para que empresas chinas (principalmente HMN Tech) queden excluidas de cualquier proyecto de tendido de cables submarinos, incluso cuando no tocan sus costas. El Indo Pacífico es el centro focal del esfuerzo, pero sus consecuencias son globales. Beijing responde obstaculizando los permisos para el tendido de cables por los espacios que controla, especialmente el Mar del Sur de China, por temor al espionaje. Ello está llevando a que los nuevos cables se desplacen por fuera de la primera cadena de islas, cambiando la geopolítica del suelo marino.

Estas tendencias convergen en un desacople digital creciente, que puede ocasionar dificultades en el manejo de las grandes economías, aun ampliamente interdependientes, y transformar el futuro del procesamiento de datos a nivel global. Mientras el fenómeno ya ha adquirido rasgos muy definidos en el Indo Pacífico, es necesario tomar en consideración las posibles implicancias de esta cuestión en el espacio sudamericano, donde ya ha impactado en los proyectos de conectividad de Chile a través del Pacífico.

Introducción

Entre el 2 y el 8 de febrero de 2023 la Isla de Matsu, perteneciente a Taiwán y cercana a China, se encontró súbitamente desconectada del mundo. Los dos cables submarinos de unos 50 kilómetros que la vinculan a la Isla de Taiwán fueron cortados una vez más, supuestamente por pesqueros chinos. Hasta tanto el gobierno taiwanés no logre su reparación, que llevará semanas y cientos de miles de dólares, los 13 mil habitantes de la isla viven un virtual bloqueo digital. La conexión vía satelital atiende solo las necesidades más urgentes¹.

Otros fenómenos de similares consecuencias tuvieron lugar en la región en años anteriores, con la ocurrencia de terremotos, tsunamis (Taiwán en 2006; Japón en 2011) y erupciones volcánicas, como la ocurrida en Tonga en 2022, que la dejó aislada por meses.

Pero el episodio de Matsu es un ejemplo de un fenómeno ya evidente, en el que la conectividad - ahora de fibra óptica- vuelve a ser un objetivo militar accionable, aunque por el momento se mantenga dentro de los parámetros de no atribución y uso de medios civiles de coerción, propios de la estrategia de zona gris².

¹ Elisabeth Braw (February 21, 2023) China Is Practicing How to Sever Taiwan's Internet. Foreign Policy; Huizhong Wu y Johnson Lai (5 marzo 2023). Taiwan suspects Chinese ships cut islands' internet cables. AP'sNews. <https://apnews.com/article/matsu-taiwan-internet-cables-cut-china-65f10f5f73a346fa788436366d7a7c70>; Wen Lii (April 15, 2023) After Chinese Vessels Cut Matsu Internet Cables, Taiwan Seeks to Improve Its Communications Resilience. The Diplomat. <https://thediplomat.com/2023/04/after-chinese-vessels-cut-matsu-internet-cables-taiwan-shows-itscommunications-resilience/>.

² Para características de la estrategia de zona gris y guerra híbrida ver: Silvana Elizondo (Abril 2021) La escalada en la zona gris y el escenario marítimo: el caso de los Mares de China. Observatorio Estratégico de los Mares de China. Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armada. <https://www.esgcfcaa.edu.ar/maresdechina/boletin/boletin2-04-2021.pdf>

Este evento presenta similitudes con el sucedido en el Ártico hace algunos meses, cuando desaparecieron kilómetros de cables de una red de observación ambiental, de uso dual, desplegada por un centro de investigaciones marinas de Noruega, cuyos anclajes fueron además intencionalmente desplazados³. Según reportan fuentes occidentales, la preparación de este tipo de operaciones de coerción no militar podría explicar además el comportamiento que más de 50 buques civiles rusos despliegan actualmente en el Mar Báltico y en el Mar del Norte, alrededor de objetivos militares como cables de fibra óptica, granjas eólicas y tuberías de gas⁴. No puede dejar de mencionarse, dentro de este paquete de nuevos escenarios submarinos, el caso del gasoducto de Nord Stream saboteado en septiembre de 2022, sin que aún se conozcan con certeza sus responsables y su propósito. Las últimas versiones, provenientes de la Armada danesa, sostienen que el barco de rescate submarino SS-750 de la armada rusa, que transportaba un minisubmarino con capacidad de sumergirse 80 metros, fue visto cerca de los oleoductos Nord Stream cuatro días antes de que explotaran, por lo cual se sospecha que podría ser el responsable del sabotaje [5].



Fuente: The Diplomat, 5-4-23.

Todos estos eventos, ocurridos en lugares distantes del planeta, permiten confirmar que la protección de las infraestructuras submarinas ya no puede estar limitada a la prevención de accidentes derivados de actividades como la pesca o la draga, o a la mitigación de efectos de desastres provocados por la naturaleza. La protección de la infraestructura crítica submarina es hoy una cuestión de seguridad que las estrategias nacionales abordan especialmente ⁶.

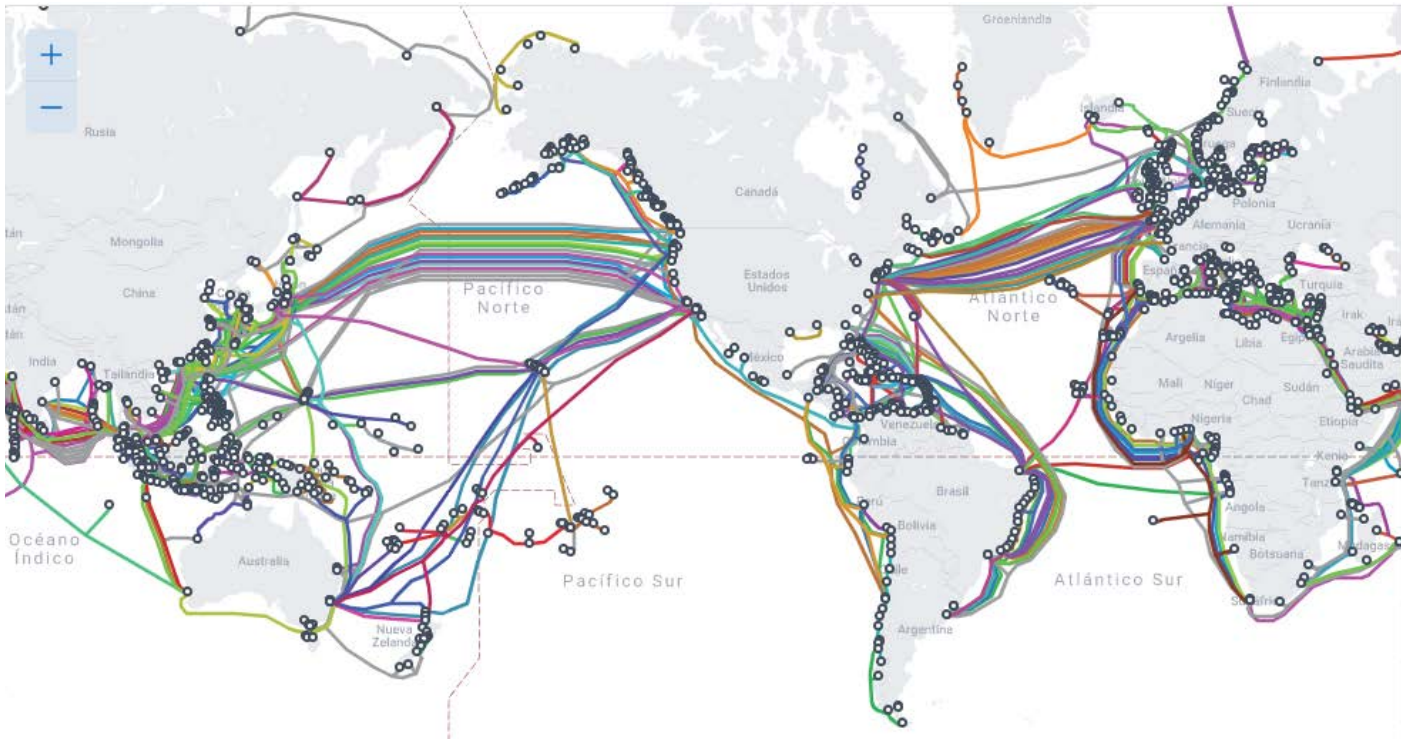
El propósito de este artículo es analizar uno de los principales componentes de la infraestructura crítica submarina, los cables submarinos, y su relación con la seguridad nacional en el contexto de la competencia estratégica global. En este marco surgen al menos dos posibilidades: por un lado, que el tendido de cables, que está en manos de empresas civiles, pueda ser objeto de espionaje, manipulación y ciberataques por parte de

³ Thomas Newdick (Jan 10, 2022). Undersea Cable Connecting Norway With Arctic Satellite Station Has Been Mysteriously Severed. The Wire. <https://www.thedrive.com/the-war-zone/43828/undersea-cable-connecting-norway-with-arctic-satellite-station-has-been-mysteriously-severed>

⁴ Morten Soendergaard Larsen (2 de mayo de 2023). Russian 'Ghost Ships' Are Turning the Seabed Into a Future Battlefield. Foreign Policy. https://foreignpolicy.com/2023/05/02/russia-europe-denmark-spy-surveillance-ships-seabed-cables/?tpcc=recirc_latest062921

⁵ Rachael Bunyan (28 April 2023). Russian navy vessel carrying a mini-submarine was seen near Nord Stream pipelines four days before they were blown up. Daily Mail. <https://www.dailymail.co.uk/news/article-12024925/Russian-navy-vessel-seen-near-Nord-Stream-pipelines-four-days-blown-up.html>

⁶ Una de las primeras estrategias integrales es la de Francia, que en 2022 publicó su Seabed Warfare Strategy.



Telegeography. <https://www.submarinecablemap.com/>

Nota: Este mapa muestra los cables comerciales y no incluye todos los cables propiedad del gobierno, como los que se utilizan con fines militares y de inteligencia.

actores hostiles; por otro lado, es posible que los cables sean deliberadamente cortados, ya sea en forma abierta o en el contexto de la no atribución, propia de la zona gris. Esta posibilidad está llevando a un claro desacople de infraestructuras. Aunque el fenómeno nace en el Indo Pacífico, ningún país, por distante que se encuentre, va a quedar al margen de sus consecuencias.

Analizaremos para ello la relevancia de los cables submarinos, el marco normativo y los riesgos y amenazas que se presentan alrededor de ellos, en el contexto de la competencia entre potencias. Luego describiremos las dinámicas del desacople digital entre Estados Unidos y China, con centro en el Indo Pacífico. Reflexionaremos, finalmente, acerca de las implicancias que estas dinámicas pueden tener para nuestra región.

Importancia de los cables submarinos

Como muestran los mapas globales elaborados por TeleGeography, una empresa de consultoría e investigación de mercado de telecomunicaciones radicada en Washington, los fondos marinos están atravesados por una red de cables de fibra óptica que conforma la dimensión física del ciberespacio, lo que la convierte en la infraestructura crítica central de la era digital. Transportan el 98% del tráfico global de internet y el 95% de las comunicaciones, sosteniendo el funcionamiento de los sistemas financieros, militares, de gobierno, comerciales, de seguridad, educativos, alcanzando prácticamente todos los ámbitos de la vida cotidiana. Las transacciones financieras que se realizan por esta vía, de unos 10 billones de dólares diarios, conforman la columna vertebral de la economía global.

Se registran actualmente 550 cables submarinos, que suman 1,4 millones de kilómetros de largo, uniendo a todos los continentes, menos la Antártida⁷. Estas cifras crecen año a año, ya que el crecimiento de la demanda, especialmente centrado en Asia, y la virtualización incentivada con la pandemia COVID 19 no han hecho más que multiplicar la presión sobre una capacidad bastante inelástica para fabricar y desplegar cables. “Con la tendencia actual hacia el trabajo remoto, el uso cada vez mayor del almacenamiento en la nube y la llegada de 5G e Internet de las cosas, la producción industrial, los servicios públicos y la vida de los ciudadanos dependerán aún más del buen funcionamiento de los cables submarinos”, sostiene el informe de la Unión Europea⁸.

La fibra óptica transfiere datos cinco veces más rápido que los satélites y lo hace a un costo mucho más bajo.

⁷ TeleGeography. <https://www2.telegeography.com/>, en: Xiaoshan Xue y Adrianna Zhang (March 29, 2023). Tensions With China Emerge Over Undersea Cables Carrying Internet Traffic. VOA Mandarin. China News. <https://www.voanews.com/a/tensions-withchina-emerge-over-undersea-cables-carrying-internettraffic/7027809.html>

⁸ Christian Bueger, Tobias Liebetrau, Jonas Franken (June 2022) Security threats to undersea communications cables and infrastructure –consequences for the EU. European Parliament.

Éstos últimos representan solo el 0,37% de la conectividad para el caso de Estados Unidos⁹, aunque, como ha demostrado la experiencia de SpaceX's Starlink en Ucrania, los satélites de órbita baja están siendo vistos como un complemento necesario para suplir los cables submarinos en situaciones de crisis.

El nivel de dependencia respecto de esta infraestructura contrasta con sus vulnerabilidades. Las redes de cables submarinos no tienen habitualmente ninguna seguridad particular y carecen de un régimen de protección específica dentro del derecho internacional.



Buques especializados en la instalación de cables submarinos
fuente: Voa News, 29-03-2023

Marco normativo

La principal norma internacional que sigue rigiendo el tendido de cables submarinos es la Convención para la Protección de Cables Telegráficos Submarinos, que data de 1884, décadas después de que se desplegaron los primeros cables de telégrafo que atravesaban el Atlántico. Este régimen, que sigue vigente, con 36 estados parte, establece que romper o dañar un cable submarino, voluntariamente o por negligencia culposa, constituye un delito (a menos que tal acción sea necesaria para salvar la vida), pero sólo el estado de pabellón puede tomar medidas al respecto.

El tendido de cables submarinos de fibra óptica comenzó cien años después, en 1986, en reemplazo de los cables telefónicos. Esto implica que cuando se inició esta revolución en las comunicaciones globales ya se encontraba aprobada la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (CONVEMAR), adoptada en 1982. En esta materia, la CONVEMAR recoge la normativa vigente, estableciendo que todos los estados son libres de tender cables y tuberías en el fondo marino y la plataforma continental hasta el límite de las 12 millas marinas¹⁰. Para tender un cable que atravesase el mar territorial de otro Estado, se necesita el permiso del estado ribereño. Pero más allá del mar territorial, el poder del estado ribereño para impedir o imponer condiciones sobre el lugar donde se tiende un cable es extremadamente limitado¹¹.

En línea con la Convención de 1884, la CONVEMAR establece en su artículo 113 que “Todo Estado dictará las leyes y reglamentos necesarios para que constituyan infracciones punibles la ruptura o el deterioro de un cable submarino en la alta mar, causados voluntariamente o por negligencia culpable por un buque que enarbole su pabellón o por una persona sometida a su jurisdicción, que puedan interrumpir u obstruir las comunicaciones telegráficas o telefónicas, así como la ruptura o el deterioro, en las mismas condiciones, de una tubería o de un cable de alta tensión submarinos.” Además, la CONVEMAR no prohíbe que los estados traten a los cables como objetivos militares legítimos durante la guerra¹².

En la opinión de los especialistas, este marco normativo resulta insuficiente de cara a la radical transformación de la relevancia de estos tendidos para la seguridad nacional y para la vida cotidiana de las sociedades mo-

⁹ Xiaoshan Xue y Adrianna Zhang, *op. cit.*

¹⁰ Douglas R. Burnett (25 March 2016). *Submarine Cables and the UNCLOS*. Squire Patton Boggs. squirepattonboggs.com. Se refieren además a los cables submarinos la Convención sobre la Plataforma Continental, la Convención de Alta Mar, ambas de 1958, y el Reglamento de Abordajes de 1972.

¹¹ Los artículos 21, 58, 79, 87 y 112 a 115 de la CONVEMAR establecen los criterios para el tendido de cables y tuberías. Para el caso del tendido de tuberías (no los cables) en la plataforma continental, si bien el estado ribereño no puede rechazarla, debe brindar el consentimiento sobre su trazado.

¹² Rishi Sunak (2017). “Undersea Cables Indispensable, insecure”. Policy Exchange UK.

ternas. “El derecho internacional actual se adapta más al papel periférico que jugaban los cables en los años 70 y 80, en lugar del estatus indispensable que tienen hoy”, afirmaba el actual primer ministro británico Rishi Sunak en 2016¹³. El propietario del cable y el usuario perjudicado no tienen posibilidad de accionar contra los responsables de los cortes, sean éstos accidentales, por negligencia o deliberados¹⁴.

CORTE DE CABLES SUBMARINOS				
CAUSAS ACCIDENTALES		CAUSAS INTENCIONALES		
Catástrofes naturales	Actividades marítimas	Amenazas tradicionales		Amenazas no tradicionales
Terremotos Corrientes marinas Volcanes	Pesca Anclas Dragado	Zona gris/no atribución	Agresión abierta	Sabotaje
Ej: Taiwán 2006 Japón 2011 Tonga 2022	70% casos	Posiblemente <u>Matsu</u> Ártico		Egipto

Fuente: Elaboración propia sobre riesgos y amenazas vinculados al corte de cables submarinos

Riesgos asociados a accidentes y catástrofes

En relación a la seguridad física, la mayoría de los cables -que pueden tener entre 20 y 30 milímetros de ancho-, no tienen ningún blindaje y se apoyan en el fondo, pero en caso de lugares poco profundos o de alto tránsito están protegidos por una armadura de acero o se los entierra. Se registran aproximadamente 150 a 200 fallas de cables cada año en áreas de alto tránsito.

Algunos riesgos como los enredos de ballenas y las mordeduras de peces y tiburones se han resuelto técnicamente, pero los cortes por parte de artes de pesca, como redes de arrastre, palangres y dispositivos de concentración de peces, así como anclas y dragas, representan el 70% de los daños causados accidentalmente. Ya se han mencionado, por otro lado, los cortes vinculados a fenómenos naturales, como fuertes mareas, terremotos, tsunamis o volcanes.



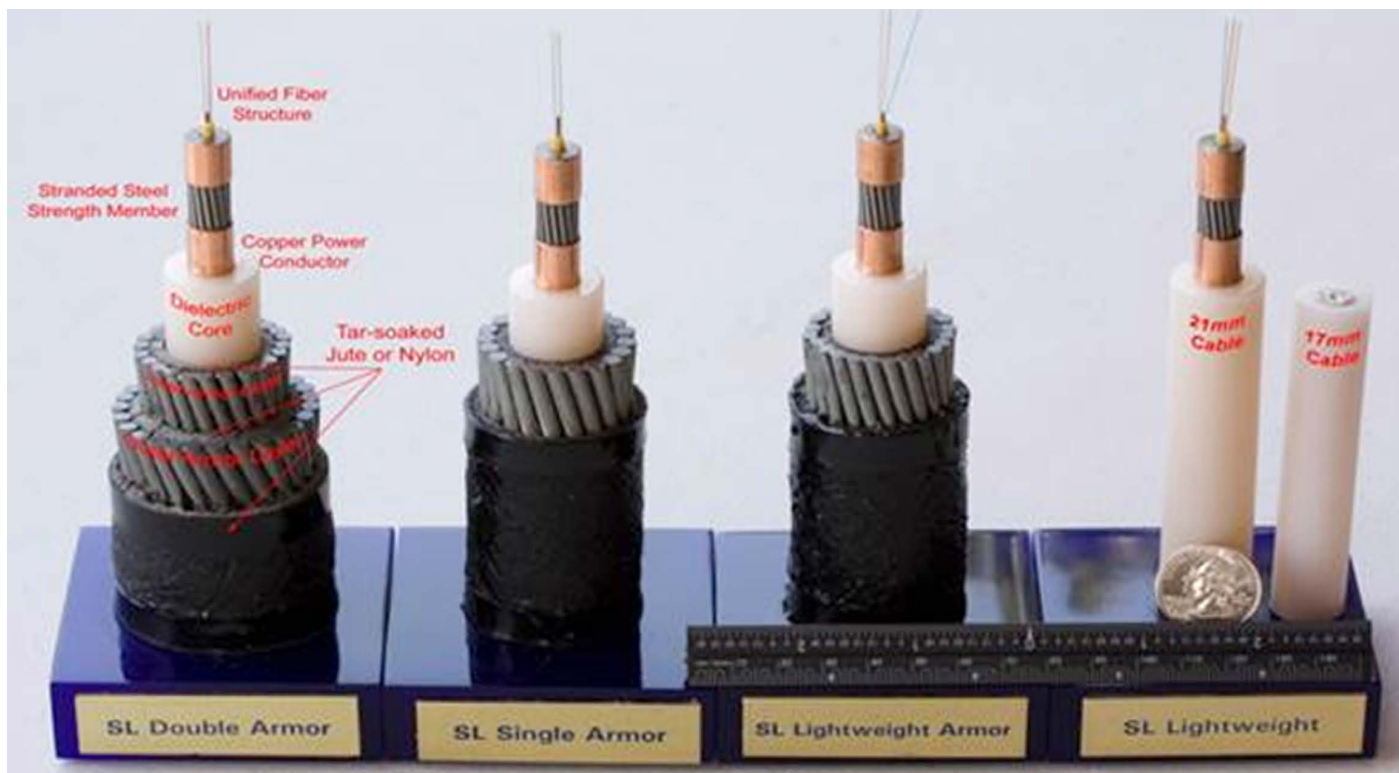
Instalación de cables submarinos

Fuente: Reuters, 2023

Estados y empresas han buscado mejorar la resiliencia mundial de los cables submarinos a través de sistemas de detección automatizados, una mayor redundancia de rutas y la consolidación de una red de barcos de

¹³ Rishi Sunak, *ibid.*

¹⁴ Karen Scott (January 21, 2022) Laws governing undersea cables have hardly changed since 1884 – Tonga is a reminder they need modernising. *The Conversation*. <https://www.canterbury.ac.nz/news/2022/laws-governing-undersea-cables-have-hardly-changed-since-1884-tonga-is-a-reminder-they-need-modernising.html>



Tipos de protección de los cales submarinos
Fuente: Burnett 25-03-2016

reparación¹⁵. Además, se buscan trayectorias que eviten las áreas geológicamente activas del lecho marino, como grietas activas, zonas de fallas y áreas que son propensas a deslizamientos de tierra submarinos. En general, se prefieren las aguas más profundas, ya que las aguas poco profundas son propensas a que los cables se enganchen con la realización de actividades marítimas.

El Comité Internacional de Protección de Cables, una organización privada compuesta por 180 miembros estatales y comerciales que representan el 97 % de los cables de telecomunicaciones submarinos del mundo, publicó una guía voluntaria de mejores prácticas en 2021 que aborda algunos de estos problemas ¹⁶. Para hacer frente a un accidente o sabotaje, existen organizaciones de nivel regional que coordinan entre los privados.

Se dispone de unos 59 buques especializados en el tendido de cables alrededor del mundo. Las banderas de los mismos pertenecen a Reino Unido, Francia, Islas Marshall, Singapur, Japón, China, Corea, Emiratos Árabes Unidos e Indonesia. Su contratación puede rondar los 100.000 dólares por día. Las reparaciones de cables dañados son más complejas que el tendido y generalmente se realizan con pequeños sumergibles especializados que reparan los cortes usando brazos robóticos o, en aguas menos profundas, con equipos de buceo ¹⁷.

Amenazas emergentes: sabotajes, espionaje y ciberataques

Al margen de estas interrupciones involuntarias, ha surgido como preocupación especial la posibilidad de que se produzcan daños deliberados a las redes de cables submarinos que, como hemos visto, resultan fáciles de cortar y pueden generar efectos gravísimos. Su ubicación precisa es posibilitada por la publicación de las trayectorias para evitar accidentes, las mejoras en los equipos de reconocimiento del fondo y los vehículos submarinos no tripulados. Además los puntos de terminación en tierra son particularmente vulnerables y más fáciles de encontrar que un cable sumergido.

Se identifican al menos dos formas de atacar los cables submarinos. Una es utilizando diferentes tipos de embarcaciones civiles (pesqueras, de investigación, de transporte, de recreo) para desplegar dispositivos de corte improvisados, como anclas y herramientas de dragado. La segunda es a través de explosivos. Estos pueden llevarse a cabo mediante el uso de minas navales de grado militar o dispositivos explosivos improvisados marítimos, que pueden activarse de forma remota y son relativamente fáciles de fabricar¹⁸.

¹⁵ Bueger et al., op. cit.

¹⁶ Scott, op cit.

¹⁷ Sunak, op. Cit.

Como sostiene Esteban Crespo Kennedy en una anterior edición del Boletín de este Observatorio, “atacar los cables de comunicación ha sido la norma de varios países durante conflictos militares, incluso en casos donde los propietarios de los cables no eran parte de estos. Ejemplos recientes muestran cómo un corte limitado de un par de cables puede dañar la conectividad de millones de personas en varios continentes, afectar la provisión de servicios de internet como Google, Microsoft, Amazon o directamente dejar a países sin Internet, produciendo la caída de todos los servicios como correo, mensajería, bancos, comercio electrónico y demás”¹⁹.

Es por ello que no puede descartarse un ataque abierto, múltiple y sincronizado a los cables submarinos, en el contexto de hostilidades, tal como ha ocurrido reiteradamente a lo largo de la historia²⁰. Como señala Bryan Clark, “en una crisis, un agresor podría usar múltiples ataques coordinados en cables para obligar a un oponente a retroceder, o emplearlos como parte de una ofensiva inicial para aislar a las fuerzas militares del defensor de los comandantes nacionales, de los datos de inteligencia y de la información de sensores”. Se especula, por ejemplo, que China podría cortar los cables que conectan a Taiwán con el mundo como una acción ofensiva inicial. Fuentes occidentales señalan que el buque de investigación ruso Admiral Vladimírsky, que navega las aguas cercanas a Dinamarca con el transponder apagado hace semanas, se encontraría mapeando posibles blancos para ataques o sabotajes en caso de escalada²¹.

Asimismo, el corte de cables puede formar parte de ataques provenientes de actores no estatales. Aunque no se conocen todos los detalles del incidente, en 2013 tres buzos con herramientas manuales cortaron el cable principal que conectaba a Egipto con Europa, reduciendo el ancho de banda de Internet del país en un 60 %. Este caso permitió exponer la magnitud de las consecuencias para el funcionamiento del estado y la sociedad derivados de los problemas de conectividad.

A pesar de que la interrupción física de los cables parece ser el uso militar más lineal, existen fuertes temores sobre la posibilidad de interceptar datos que fluyen por los cables, ya que las comunicaciones militares también utilizan estas redes, aunque con mayores medidas de seguridad²². Justin Sherman, miembro de Cyber Statecraft Initiative del Atlantic Council, afirmó: “Cuando hablamos de competencia tecnológica entre Estados Unidos y China, cuando hablamos de espionaje y captura de datos, los cables submarinos están involucrados en todos los aspectos de esas crecientes tensiones geopolíticas”²³. Los cables submarinos son “una mina de oro de vigilancia” para las agencias de inteligencia del mundo, agregó²⁴. Existen antecedentes que justifican la preocupación, como un incidente sospechoso de 2019 durante el cual el tráfico de algunas de las redes móviles más grandes de Europa se enrutó a través de China Telecom durante poco más de dos horas²⁵. Aun así, se considera que con los niveles actuales de encriptación esa tarea sería muy difícil y poco eficiente, y las promesas de la criptografía cuántica ofrecerían aún más seguridad a los datos.

Los cables también pueden ser objetivos de ataques cibernéticos, como el efectuado a un cable de telecomunicaciones que conecta Hawái y la región del Pacífico en 2022²⁶. El hackeo de los cables puede permitir robar información personal o financiera, pedir rescate para liberar los sistemas o causar una interrupción generalizada en las comunicaciones.

18 Bueger et al., op. cit.

19 Esteban Crespo Kennedy (Agosto 2022). Daños colaterales: las posibles implicancias para Argentina de un conflicto convencional entre China y Estados Unidos. Boletín nro. 13 - Observatorio Estratégico de los mares de China. ESGFFAA.

20 Rush Doshi y Kevin McGuinness (Marzo 2021) Huawei meets history. Great powers and telecommunications risk, 1840-2021. Brookings Institution. <https://www.brookings.edu/research/huawei-meets-history-greatpowers-and-telecommunications-risk-1840-2021/>

21 Gordon Corera (19 April 2023). Ukraine war: The Russian ships accused of North Sea sabotaje. BBC.

22 De hecho, algunos de estos cables que conectan Europa a los Estados Unidos fueron los que intervino la Agencia de Seguridad Nacional de EE. UU. para escuchar a la entonces canciller alemana, Angela Merkel. En: Morten Soendergaard Larsen, op. Cit.

23 Xiaoshan Xue y Adrianna Zhang , op. Cit

24 Joe Brock (March 24, 2023). U.S. and China wage war beneath the waves – over internet cables. Reuters Special Report. <https://www.reuters.com/article/us-china-tech-cables idUSL1N35U2ZZ>. Xiaoshan Xue y Adrianna Zhang, op. Cit.

25 Matthew P. Goodman and Matthew Wayland (abril 2022). Securing Asia’s Subsea Network U.S. Interests and Strategic Options. CSIS BRIEFS | WWW.CSIS.ORG.

26 Jamie Tarabay (20 de abril de 2022). An Underwater Hack and the Digital Ripple Effects. Bloomberg. <https://www.bloomberg.com/news/newsletters/2022-04-20/an-underwater-hack-and-the-digital-ripple-effects>.

Estas preocupaciones de seguridad llevaron a los gobiernos a involucrarse directamente en una actividad que estuvo siempre gestionada entre privados, lo que devino en múltiples condicionalidades y prohibiciones que están llevando hacia un verdadero desacople digital o balcanización de las redes²⁷.

TIPO DE ATAQUE A LOS CABLES SUBMARINOS	Corte físico de los cables	Espionaje datos	Ciberataque
RESPUESTAS	Redundancia Estrategias de protección infraestructura crítica submarina <u>(seabed warfare)</u> Reparación eficiente	Desacople de redes Encriptación	

Fuente: Elaboración propia en torno a las respuestas posibles frente a diferentes tipos de ataques

Hacia el desacople digital

A pesar de ofrecer servicios esenciales, el mercado de los cables submarinos está manejado por privados, que cumplen diferentes roles. Por un lado se encuentran los consorcios de empresas e inversores que construyen los cables submarinos y venden la capacidad a los operadores. Algunos de los proveedores más grandes incluyen Alcatel Submarine Networks y Nexans (Francia), Prysmian Group (Italia), NKT A/S (Dinamarca), SubCom (Estados Unidos), NEC (Japón) y Huawei Marine Networks (China)²⁸.

Por otro lado, se encuentran las empresas de telecomunicaciones (p. ej., AT&T, Verizon, Deutsche Telekom, China Mobile) y los proveedores de contenido, como Google, Meta, Microsoft y Amazon, que construyen sus propios cables submarinos para garantizar la interconexión de sus centros de datos. Según TeleGeography, estas últimas, consideradas “hiperescaladores”, agregaron capacidad a una tasa anual del 70 % entre 2015 y 2019, en seis de las siete regiones del mundo, convirtiéndose en los principales propietarios de la capacidad de cableado submarino²⁹.

El manejo privado de estas redes de comunicación no constituía una preocupación de seguridad nacional hasta que, en 2008, Huawei irrumpió en el mercado a través de su subsidiaria HMN Technologies Co Ltd³⁰. HMN Tech se convirtió en poco tiempo en la empresa con mayor expansión dentro del negocio, desplazando a la estadounidense SubCom, la japonesa NEC Corporation y la francesa Alcatel Submarine Networks, Inc.³¹. Como parte de la iniciativa Digital Silk Road, China subvenciona sus proyectos de 5G en todo el mundo, buscando un liderazgo en el mercado y una participación en el establecimiento de estándares globales. Estas subvenciones permiten a la empresa china realizar ofertas hasta 30% inferiores al precio de sus competidoras, por lo que está en condiciones de ganar todas las licitaciones, incluso se impuso en Estados Unidos en un primer momento.

En 2020 el gobierno de Estados Unidos denunció que Huawei tenía puertas traseras en su red que iban más

²⁷ Matthew P. Goodman and Matthew Wayland op. cit.

²⁸ Además, hay que tener en cuenta las compañías de fabricación de cables de fibra óptica, como Corning, y las que proveen los equipamientos de las terminales y componentes de transmisión (como las norteamericanas Infinera, Ciena, and Cisco). (CSIS)

²⁹ Matthew P. Goodman and Matthew Wayland, op. Cit.

³⁰ Jill C. Gallagher (September 13, 2022). Undersea Telecommunication Cables: Technology Overview and Issues for Congress Congressional Research Service <https://crsreports.congress.gov>

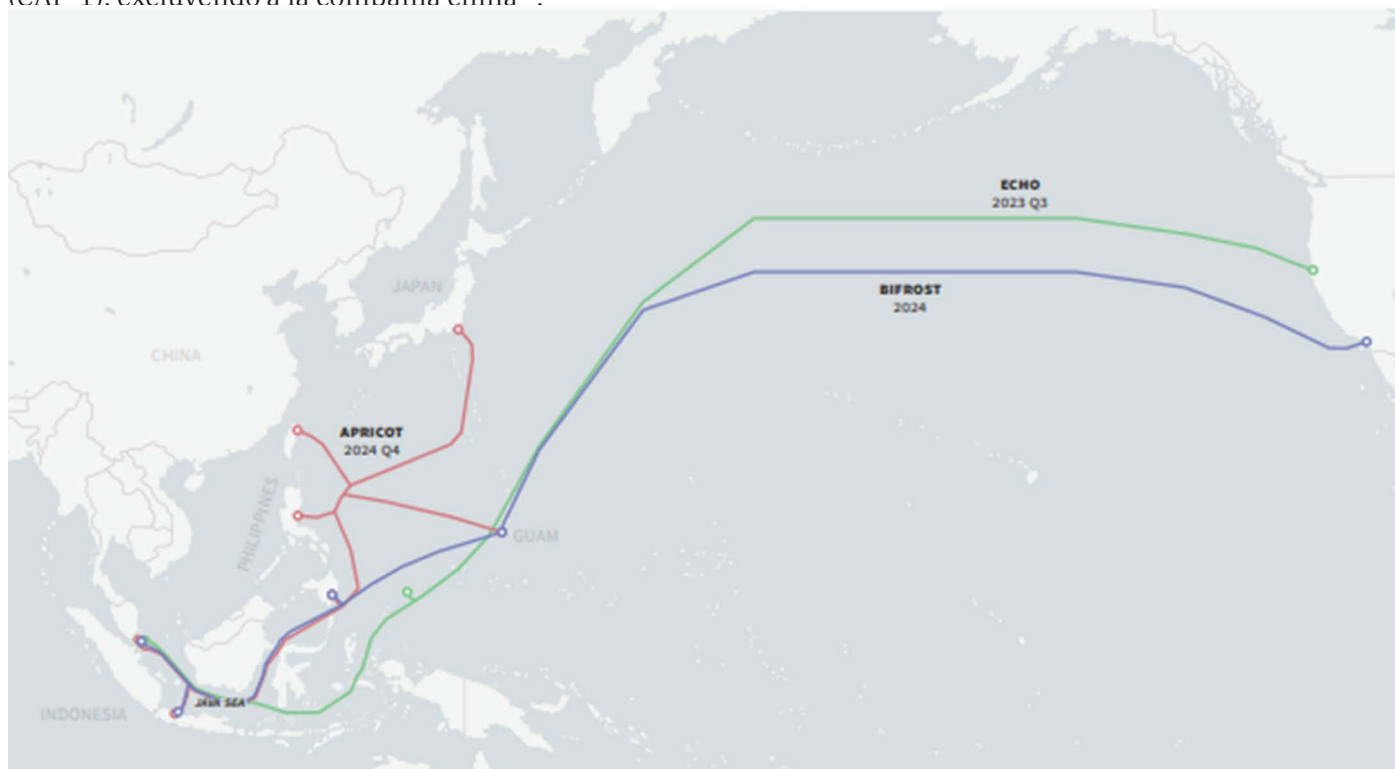
³¹ Geoff Huston (June 05, 2022). The Politics of Submarine Cable in the Pacific. Circle id. <https://circleid.com/posts/20220605-the-politics-of-submarine-cable-in-the-pacific>

allá de las que a veces solicitan los gobiernos anfitriones como parte de interceptaciones legales,³² por lo cual la empresa fue incorporada dentro de una lista de restricciones para el acceso a la tecnología (Bureau of Industry and Security Entity List). Para evitar limitaciones, Huawei Marine fue vendida en 2020 a Hengtong Group, otra empresa china, y renombrada como HMN Technologies Co, pero al año siguiente ésta fue también incorporada en la lista negra.

Este veto forma parte de una política sistemática de desacople por parte de Estados Unidos, liderada por el llamado Team Telecom³³, un equipo interagencial que asesora a la Federal Communications Commission (FCC)³⁴, encargada de aprobar las licencias vinculadas a proyectos de comunicaciones. La FCC ha logrado la cancelación de numerosos cables impulsados por Google, Meta y Amazon, que vincularían Estados Unidos con Hong Kong, especialmente luego de que la ciudad perdiera los niveles de autonomía de los que gozaba hasta 2020³⁵. Ello demandó a las empresas replantear el tendido de sus cables, que ahora no llegan a Hong Kong sino que finalizan en terminales aliadas como Filipinas, Taiwán, Indonesia o Japón.

Un primer indicio del desacople había tenido lugar en 2018, cuando Australia resolvió financiar el cable Coral Sea para proveer conectividad a las Islas Salomon y Papúa Nueva Guinea y así evitar que Huawei realizara el tendido entre las Islas Salomon y Sidney.

Entre los proyectos cancelados o rediseñados por Estados Unidos a partir de 2020 se encuentran los cables Hong Kong - Guam (HK-G) y Hong Kong - ESTADOS UNIDOS (HK-A); el Pacific Light Cable Network, de Google y Meta, que solo llegará a Filipinas y Taiwán; el Bay to Bay Express (BtoBE), desarrollado por Amazon, Meta y China Mobile, que estaba previsto unir Singapur, Hong Kong y California y ahora solo unirá California y Filipinas (CAP-1). excluyendo a la compañía china³⁶.



Tendido de nuevos cables submarinos por fuera de la Primera Cadena de Islas
Fuente: Telegeography, en CSIS, 2023

³² Rush Doshi y Kevin McGuinness. op. cit.

³³ Formalmente se trata del Committee for the Assessment of Foreign Participation in the United States Telecommunications Services Sector, a cargo del Departamento de Justicia.

³⁴ Farhad Jalinous, Ryan Brady y Michael Crowley (25 April 2022) Team Telecom Two-Year Anniversary.

<https://www.whitecase.com/insight-alert/team-telecom-two-year-anniversary> Team Telecom Two-Year Anniversary

³⁵ Geoff Huston, op. Cit.. Gallagher, op. Cit.

³⁶ Joe Brock, op. cit.; Jill C. Gallagher; op. cit.

Una dinámica similar se reiteró en 2021, cuando Australia, Japón y Estados Unidos anunciaron planes para financiar un nuevo cable que unirá Guam, Micronesia y las Islas Marshall (HANTRU-1), bloqueando la participación de China³⁷.

En 2022 la atención se centró en el cable de fibra óptica SeaMeWe-6, que unirá Asia y Europa a través de África y Medio Oriente, sin tocar territorio chino ni estadounidense. Este negocio estaba prácticamente cerrado en 2020 en beneficio de la china HMN Technologies, que ofrecería el servicio a un precio un tercio inferior al de sus competidoras. Los cables prestarían servicio a un consorcio de 12 compañías, entre las que se encontraban las tres grandes empresas de telecomunicaciones chinas (China Telecom, China Mobile, China Unicom). Para revertir este hecho prácticamente consumado, altos diplomáticos estadounidenses se reunieron con los ejecutivos de empresas de telecomunicaciones involucradas, advirtiéndoles que las empresas tecnológicas estadounidenses no podrían usar el cable debido a las sanciones sobre HMN Tech. Como resultado de estas presiones y un paquete de incentivos, Estados Unidos logró que este cable quede en manos de la compañía estadounidense SubCom LLC.

En una maniobra que espeja esta desconfianza, China obstaculiza el denominado cable 2 Sudeste Asiático Japón, que partiría desde Singapur y tocaría Hong Kong y China continental antes de continuar a Corea del Sur y Japón. China ha retrasado la concesión de la licencia para que el cable pase por el Mar de China Meridional, preocupada de que el fabricante del cable, NEC de Japón, inserte equipos de espionaje en la línea. Es oportuno observar, en este sentido, que China entiende que los tendidos de cable por el Mar del Sur de China deben ser autorizados, aun cuando, además de ser un área en litigio, la CONVEMAR establece que solo se requiere permiso del estado ribereño para tender cables en el mar territorial, dentro de las 12 millas marinas. Según declaraciones de Bryan Clark, ex oficial de submarinos de EE. UU., al *Financial Times*, “China está tratando de ejercer más control sobre las actividades submarinas en su región, en parte para evitar que se instalen sistemas de vigilancia de Estados Unidos dentro del despliegue de cables submarinos”³⁸. Estados Unidos ha utilizado frecuentemente los cables para inteligencia, en especial en la Guerra Fría pero también en tiempos recientes, a través de las capacidades de la Agencia Nacional de Seguridad.

Así, las exigencias de China se suman a la política de desacople de Washington para redibujar el trazado de todos los nuevos cables de la región, que ahora se despliegan casi enteramente por fuera de la primera cadena de islas, al este de Indonesia (Cables Apricot, Echo y Bifrost).

Según señala Geoff Huston, “Hay una realineación en el Pacífico occidental con nuevos sistemas de comunicaciones submarinos que se desplazan hacia el Este del Mar de China Meridional y el Estrecho de Luzón”³⁹. Según el autor, los nodos seguirían siendo Singapur y Japón, pero Hong Kong sería gradualmente reemplazado por Guam, que gana protagonismo a partir de este rediseño. Un desacople que puede afectar el papel de Estados Unidos en el almacenamiento y procesamiento de datos a nivel global, ya que las empresas chinas buscarán instalar sus estaciones en otros países e impulsarán nuevos centros de datos.

Finalmente, un caso menos comentado dentro de este desacople pero que nos concierne en forma cercana es el de Chile, que también ha cambiado de recorrido y proveedor de su cable transpacífico en el marco de estas presiones. Chile proyectaba en 2017 participar del primer cable que uniría Asia y Sudamérica en forma directa, impulsado por Huawei y que incluiría un nodo en Shanghai. La propuesta debió ser dejada de lado por presiones de Estados Unidos, y finalmente el cable submarino Humboldt unirá Valparaíso y Sydney, con potencial de alcanzar otros países, como Brasil y Argentina⁴⁰.

Conclusiones

Los cables submarinos forman una parte esencial de la dimensión física que sostiene la era digital. Ello nos exime de señalar la relevancia que éstos tienen para la seguridad nacional de los estados. Aunque la dependencia de los cables de fibra óptica lleva décadas de expansión, el fenómeno que irrumpe con intensidad desde el año pasado es, claramente, la entrada de los cables submarinos en los cálculos ofensivos de la competencia

³⁷ Geoff Huston. op. cit.

³⁸ Anna Gross et al. (Marzo 13 2023). China exerts control over internet cable projects in South China Sea Beijing imposes strict permit requirements for access to underwater data infrastructure over spying fears *Financial Times*, <https://www.ft.com/content/t/89bc954d-64ed-4d80-bb8f9f1852ec4eb1>.

³⁹ Geoff Huston. op. cit.

⁴⁰ Digital Economy Partnership Agreement (Singapore, New Zealand, y Chile, 2020). Carlos Solar 31 (January 2023). For Latin American Countries, Geopolitical Competition Begins at Sea. RUSI. <https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/latin-american-countries-geopolitical-competition-begins-sea>

estratégica. Hasta el momento, dentro de la ambigüedad y no atribución de la estrategia de zona gris, pero con enorme potencial para convertirse en blancos muy redituables en un conflicto caliente, como lo han sido las infraestructuras de comunicaciones en el pasado. Se trata de una red muy vulnerable y al mismo tiempo vital, que está caracterizada por la redundancia y la encriptación como principales medidas de resiliencia.

Dos aspectos complejizan la cuestión de los cables submarinos desde el punto de vista de su protección y manejo: por un lado, un marco normativo del siglo XIX, que impide accionar contra afectaciones supuestamente accidentales, entre otras limitaciones. La preocupación compartida por los diferentes actores sobre las vulnerabilidades de los cables para su seguridad podría ser un punto de arranque para compromisos normativos. Por otro lado, la naturaleza privada de la red, que obliga a los estados a recurrir a mecanismos complejos para atender las necesidades de seguridad nacional, especialmente en aquellos países que tienen sistemas abiertos.

Los desafíos relacionados con la protección física han tenido como respuesta el despliegue de estrategias de vigilancia de la infraestructura crítica submarina, un esfuerzo que demanda capacidades particulares y que recién está tomando forma. Los puntos de entrada a tierra y los cuellos de botella (choke points) en el tendido de cables son espacios que se convierten naturalmente en focos especiales de atención. En relación a la protección de los datos que fluyen por los cables, que pueden ser violados por medio de ciberataques o interceptaciones, la estrategia ha devenido en medidas más radicales, llevando a un creciente desacople de consecuencias aún no mensurables.

Estados Unidos despliega una política tardía pero consistente, con centro en el Indo Pacífico, para evitar que China se apodere del control de las redes y lidere el establecimiento de estándares a través de prácticas de subsidios. Algunos especialistas advierten, sin embargo, que Estados Unidos puede poner en riesgo su ventaja estratégica a través del desacople, favoreciendo la reubicación de cables y hubs en países no amigos y padeciendo cierta latencia, que le haría perder competitividad en aplicaciones en tiempo real.

No es el propósito de esta breve investigación profundizar aspectos técnicos de las telecomunicaciones, que demandan una mirada especializada, sino poner de manifiesto cómo, a partir de este tema particular que tiene un fuerte efecto multiplicador, se van anticipando tendencias de fragmentación que conviven incómodamente con la interdependencia, y generan presiones múltiples sobre todos los países.

Los escenarios que pueden derivarse de esta balcanización son variados, pero ninguno es muy auspicioso. No parece estar claro aún cómo va a evolucionar una economía global con redes fragmentadas. Por otro lado, nadie puede evaluar con precisión qué sucedería si los cables que conectan países y continentes lograran ser cortados simultáneamente por el enemigo, por más redundantes que sean.



FMC

MISIÓN

“Formar y capacitar profesionales nacionales y extranjeros, militares y civiles, con un alto nivel académico y comprometidos con la formación continua, a través de carreras y cursos de posgrado en el campo de la Estrategia Operacional, de la Estrategia Militar, de la Producción y Gestión de Información/Inteligencia en los Niveles Táctico, Operacional y Estratégico Militar, de la Ciberdefensa y Operaciones Militares Cibernéticas, y de todas las ramas del saber relacionadas con ellas, que permitan mantener el ritmo de evolución de los conocimientos científico-tecnológicos y desarrollar actividades de extensión e investigación.”

VISIÓN

“Liderar y gestionar la Educación Militar Conjunta, promoviendo una cultura de la Defensa Nacional y del pensamiento militar argentino, apegados al Orden Constitucional y a los valores democráticos que guían a la sociedad argentina, estableciendo vínculos basados en la articulación, complementariedad y asociación con las instituciones del Sistema de Educación Nacional”.
