

## Análisis

### Estados Unidos: Gravitación del poder marítimo en el Indo-Pacífico

María Celina Castoldi

#### Introducción

Documentos rectores de Defensa de Estados Unidos indican que el mayor desafío estratégico militar que enfrentan actualmente se encuentra en el escenario Indo-Pacífico.

Sucesivas administraciones han ido aumentando y alineando el esfuerzo diplomático, económico y militar hacia ese entorno con el objeto de contener la expansión de China más allá del Mar Amarillo y del Mar de China Meridional y contrarrestar la estrategia de negociación de acceso y negociación de espacio (A2/AD) que practica la potencia oriental en esas aguas.

Sin embargo, a pesar de ello, en la última década la flota naval china ha alcanzado el Océano Índico, sus unidades navegan el Golfo de Bengala y el Mar Árabe y sus rompehielos, el Ártico y la Antártida.

Este giro de China hacia los mares fue advertido por estrategias civiles y militares de Estados Unidos que coincidieron en señalar que la presencia adelantada de la flota china y el control que pretende de los mares adyacentes a su territorio constituía una verdadera amenaza a sus intereses por tratarse de arterias vitales para comercio mundial y aguas en disputa internacional con algunos de sus países aliados.

En este análisis intentaremos repasar algunos de los aspectos que llevaron al componente naval estadounidense a posicionarse predominantemente en el entorno Indo-Pacífico y cómo han ido adaptando, en los últimos quince años, su estrategia de contención a China.

#### El pensamiento naval estadounidense

Por más de doscientos años la libertad de navegación y la libertad de acceso a los mares del mundo fueron las dos premisas que inspiraron la confección de estrategias navales, el diseño de fuerza y el despliegue de la flota de Estados Unidos.

Alfred MAHAN fue el primer gran estratega naval estadounidense. Su obra, *“La influencia del poder naval en la historia: 1660-1783”*, publicada en el año 1885, aún tiene vigencia. Para este marino, la prosperidad y el desarrollo socio económico de una nación eran los objetivos primarios que justificaban el desarrollo de un poder naval contundente, y aseguraba que Estados Unidos sólo podría estar en capacidad de ejercer un real poderío marítimo si lograba hacerse de un componente naval que fuera

capaz de asfixiar la economía del enemigo mediante un bloqueo, la toma de territorio y/o el envío de tropas.

En aquel momento como en la actualidad, alcanzar la superioridad naval por sobre los adversarios ha sido un objetivo estratégico. Estar preparados y en capacidad para disuadir el accionar de terceros Estados, responder agresiones y, en última instancia, abatir al enemigo y ganar las guerras, han sido históricamente una prioridad al momento de planificar la defensa y perseguir la seguridad socio-económica.

En 1918, el Presidente Woodrow Wilson declaró que la defensa de “una total y absoluta libertad de navegación de los mares” era uno de los principios por los cuales Estados Unidos y otras naciones se habían embarcado en la Primera Guerra Mundial y en los mismos términos, durante la Segunda Guerra Mundial, el Presidente Franklin D. Roosevelt declaró que mantener la libertad de los mares era un “deber” de la clase política americana.

Tras la experiencia de las dos guerras mundiales, en 1979, y a los fines de asegurarse la libre navegación, la Armada inauguró las “Operaciones de libertad de Navegación” llamadas comúnmente FONOP por su nombre en inglés: “*Freedom of Navigation Operations*”.

También conocidas como “operaciones de desafío”, consisten ejercer los derechos de “libre tránsito” y “paso en tránsito” previstos en la CONVEMAR en aguas jurisdiccionales de terceros países sin notificar previamente el ingreso de buques de su bandera. Esto, que para los ribereños constituye una verdadera provocación, ha sido justificado como un derecho inalienable de acuerdo a su interpretación del derecho internacional del mar.<sup>1</sup>

En 1983, el Presidente Ronald Reagan fue categórico al declarar que Estados Unidos no iba a aceptar actos unilaterales por parte de terceros estados que le restringieran sus derechos y libertades de navegación y sobrevuelo en los espacios previstos por el derecho internacional, a la vez que afirmó su país iba a hacer todo lo necesario para ejercerlos y hacerlos valer.

Sobre la base de estas premisas han concebido escenarios geoestratégicos, diseñado operaciones de seguridad marítima (unilaterales y combinadas), planeado ejercicios de entrenamiento (conjuntos y combinados) y forjado una sólida red de alianzas navales. En línea con ello, la presencia adelantada de la flota en distintos escenarios globales y según el interés predominante en cada época, ha sido una de las formas no sólo de proyectar poder defensivo, sino de acompañar a la diplomacia y a la prosperidad económica de la nación.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> De acuerdo a la interpretación estadounidense, después de las 12 millas del mar territorial, cualquier buque -civil o militar- tiene libertad de tránsito, sin necesidad de notificación previa, ni de ningún otro tipo. Esto, es rechazado por países que interpretan que en la zona contigua y en la ZEE, el país ribereño debe ser notificado.

<sup>2</sup> Así, por ejemplo, cuando el interés nacional priorizaba la provisión constante de crudo proveniente de los países de Medio Oriente, el despliegue de la flota coincidía en gran parte con la ruta del petróleo.

En el contexto posterior a los atentados a las Torres Gemelas y en el marco de la doctrina de la “defensa preventiva”, todas las agencias del Estado buscaron incrementar la seguridad nacional por medio del reforzamiento de las alianzas interestatales. Fue así que surgieron una serie de iniciativas destinadas a estrechar los lazos con aquellas naciones amigas dispuestas a cooperar en la prevención y eliminación de potenciales amenazas terroristas.

Para el entorno marítimo, en particular, se pusieron en marcha una serie de iniciativas que buscaban asegurar el comercio, la infraestructura portuaria y repeler amenazas terroristas provenientes del mar. Surgieron así, la “Iniciativa para la Seguridad de los Contenedores (CSI)”, la Iniciativa contra la Proliferación nuclear (PSI)”; la “Iniciativa de Seguridad para Submarinos Diésel (DESI), y la ambiciosa y cada vez más vigente, “Iniciativa para la Alianza global de Armadas (MGPI)”, más conocida como la “Armada de los 1.000 buques”.

Esta última, fue propuesta por el Secretario de Defensa Donald Rumsfeld en 2002, y buscaba crear una red global de armadas dispuestas a cooperar en la seguridad del entorno marítimo. Aunque en la actualidad, las estrategias y documentos de defensa ya no hacen referencia a ella en estos términos, se puede afirmar sin temor a equivocarse que se trata de una de las iniciativas de seguridad más vigente y consolidada de Estados Unidos, considerando que la red de aliados globales es una de las mayores ventajas estratégicas respecto de sus adversarios.

Por aquellos años, y como los últimos dos siglos, el objetivo declarado del componente naval era garantizar las condiciones de seguridad marítima para mantener vigente un sistema económico abierto basado en la libre circulación de mercaderías, la protección de los recursos naturales, la estabilidad, la disuasión de conflictos y el triunfo en la guerra.

Fue a partir de ese momento que con mayor intensidad y conscientes de la incapacidad unilateral para garantizar la seguridad, comenzaron a fomentar el desarrollo de operaciones marítimas combinadas como la opción más eficiente para un entorno tan vasto, vital y transnacional como el marítimo.<sup>3</sup>

Las estrategias del componente naval se han adaptado en cada época al contexto internacional imperante por tratarse de la herramienta privilegiada de la defensa adelantada. En 2007, el Secretario de Marina publicó la primera “Estrategia Cooperativa para el Poder Naval del Siglo XXI”. El rasgo más distintivo de ella y lo que marcó un verdadero cambio con las concepciones anteriores, fue que por primera vez se diseñaba una estrategia conjunta para el componente naval estadounidense: Armada, Infantería de Marina y Guardia Costera.

---

<sup>3</sup> Surgieron así las siguientes operaciones marítimas combinadas: Combined Task Force-150 para el combate al terrorismo (CTF.150) en el Cuerno de África, Combined Task Force 151 (CTF-151) y la operación Ocean Shield para el combate a la piratería en aguas de Somalia, Combined Task Force-152 en el Golfo Pérsico, operación Martillo y la Operación Orion para el combate al narcotráfico en el Caribe y Pacífico Oriental.

Partiendo de la premisa irrenunciable de la libertad de los mares, esta estrategia sostenía que Estados Unidos era un país netamente marítimo y que las tres fuerzas constituían la primera línea de defensa de la nación por tener la capacidad de desplegarse a distancia, permanecer en posiciones adelantadas por largos períodos de tiempo, transportar lo que fuera necesario para la misión, sin tener que pedirle permiso a nadie.

Esta última declaración, no hacía más que poner en evidencia la interpretación particular que Estados Unidos tiene de la Ley del Mar (CONVEMAR) y la determinación de los estrategas y militares para defender la libertad de navegación y acceso a los mares del mundo, demostrando una vez más que los fundamentos para contar con un poder naval disuasivo no habían cambiado en los últimos doscientos años, sino que se habían mantenido inalterables.

En 2015, se publicó la segunda “Estrategia Cooperativa para el Poder Naval del Siglo XXI”<sup>4</sup>, y se esperaba para 2019 una tercera versión. Pero ello aún está pendiente y se especula que el mayor inconveniente para concluirla estaría siendo la asimilación y ponderación del poderío del componente naval chino.

### Pero un día el mundo cambió: El desafío chino

El ascenso de China como una potencia con capacidad de desafiar al poder marítimo de Estados Unidos revolucionó la cosmovisión de los pensadores navales de este siglo y puso en jaque a todo el aparato estatal estadounidense.

Determinados a contener la expansión de China, dispusieron la creación del Comando Africano en 2008, la instalación de una base de infantería en Australia en 2009, la ampliación del acuerdo de defensa con Japón en 2014, la celebración de “Alianzas Marítimas Trilaterales”<sup>5</sup>, la declaración de India como aliado global y el incremento de las operaciones de libertad de navegación (FONOP) en el Mar de China Meridional.

Paulatinamente, Estados Unidos fue alineando y concentrando el esfuerzo diplomático y militar en el entorno Indo-Pacífico, llevando a la Armada y a la Infantería de Marina congregarse sus fuerzas y capacidades en el área y a redoblar sus esfuerzos para estrechar las alianzas con los países amigos.

Desde 2015 Estados Unidos ha incrementado sensiblemente el número de operaciones de libertad de navegación en el Mar de China Meridional y como consecuencia de ellas las Armadas de ambos países han protagonizado episodios de escalada militar de diversa magnitud debido a que ellas suponen una provocación

---

<sup>4</sup> De ella surge que, sobre la base de sus capacidades y apoyadas en las alianzas con terceros estados, la Armada y la Infantería tendrían por misión asegurar la libertad de los mares, y la Guardia Costera, se concentraría preponderantemente en aguas territoriales, en la ZEE y en el entorno americano, a fin de incrementar la seguridad regional por medio de operaciones marítimas combinadas con los socios y aliados.

<sup>5</sup> En 2014, la Armada estadounidense y la británica sellaron una alianza para el reparto global de los mares. Sobre la base de esta alianza bilateral, las Armadas de Estados Unidos y Reino Unido comenzaron a celebrar alianzas Trilaterales con Armadas de otros países amigos para distintos entornos marítimos. Así fue que, a esa primera alianza, le siguieron otras con Japón, Australia, Noruega y Francia.

para China que interpreta la “libertad de tránsito” y de “paso inocente” con criterios restrictivos.<sup>6</sup>

Percibida como una potencia que se afianza en su entorno y que cada vez tiene mayor proyección global, China es reconocida como un actor en capacidad de disputarle a Estados Unidos la hegemonía global. Esta idea surge con claridad del informe publicado por el Departamento de Defensa el 02 de septiembre de 2020 sobre los desarrollos militares de China de los últimos veinte años. Allí, Estados Unidos oficialmente declara que la potencia oriental lo ha superado en tamaño de la flota de mar, cantidad de misiles balísticos convencionales e intercontinentales y solidez de su sistema integrado de defensa aérea.

El informe detalla que China cuenta con:

- La Armada más grande del mundo. Con una fuerza aproximada de 350 unidades de guerra y submarinos, incluidos más de 130 buques de superficie, y sin contar las unidades auxiliares. Cuenta con portaaviones operativos (2) y en construcción (2); submarinos nucleares lanzamisiles SSBN (7), submarinos nucleares de ataque SSN0 (12), y submarinos convencionales SSK (60).
- Más de 1.250 misiles balísticos de lanzamiento terrestre (GLBM) y misiles cruceros de lanzamiento terrestre (GLCM), con un alcance desde los 500 km hasta los 5.500km.
- Misiles balísticos terrestres anti-buque (DF-21D) de alcance medio, (aproximadamente 1.500km), que le permiten conducir ataques de precisión contra buques, incluidos portaaviones, desde el continente hacia el Pacífico Occidental.
- El misil balístico anti buque DF-26. Considerado un misil balístico de alcance intermedio (IRBM), alcanzaría una distancia entre 3.000 a 5.500 km. Tendría la capacidad de ser transportado en forma terrestre y utilizaría indistintamente ojivas nucleares o convencionales. De acuerdo a estas características, el Ejército Popular de Liberación (EPL) estaría en capacidad de conducir ataques de precisión desde el continente hasta el segundo cordón de islas en el Pacífico Occidental, incluido el territorio estadounidense no-incorporado de Guam.
- Establecer infraestructura de base y logística en el extranjero (además de la base que ya tiene en Djibouti) que le permitiría al EPL proyectar y mantener poder militar a mayores distancias.
- Un plan para construir instalaciones de logística militar en: Myanmar, Tailandia, Singapur, Indonesia, Pakistán, Sri Lanka, Emiratos Árabes Unidos, Kenia, Seychelles, Tanzania, Angola y Tayikistán.

El desafío que supone el poderío militar y naval de China, también ha quedado plasmado en el nuevo Plan de Navegación 2021 (NAVPLAN21) publicado en enero 2021. Allí, la Armada estadounidense declara expresamente que durante décadas el país operó en todos los entornos marítimos que pretendió pero que esa realidad ha

---

<sup>6</sup> Durante la Administración OBAMA fueron cuatro las FONOP en ese entorno, durante la Administración TRUMP fueron 24 operaciones y en los primeros cuatro meses del Gobierno de BIDEN fueron dos las operaciones de este tipo.

cambiado como consecuencia del accionar de China en los mares del Pacífico Occidental y por la fuerte concentración de poder militar en ese entorno.<sup>7</sup>

De ese documento se desprenden dos cuestiones estratégicas. La primera es que China ha dejado de ser para Estados Unidos un competidor y ha pasado a ser -al igual que Rusia-, un rival con el cual vislumbran un desafío a largo plazo. La segunda es un reconocimiento explícito de que la ventaja estratégica que supo tener Estados Unidos en los mares está amenazada y, ante ello, ya no es suficiente mantener la supremacía naval, sino que es imperativo incrementarla.

Para ello, sostienen que es imprescindible mantener firme la determinación de los líderes políticos y militares para competir, disuadir y ganar las guerras por medio de una presencia adelantada creíble, mientras se avanza en el desarrollo de una Armada más grande y más letal.

En pos de este objetivo, han declarado que la flota de submarinos, por sus ventajas estratégicas, tácticas y de inteligencia, será posicionada y potenciada como la capacidad determinante para todos los entornos marítimos y que los aliados serán esenciales para alcanzar ese fin.

También en línea con el objetivo de aumentar la ventaja naval, el Departamento de Defensa y la Armada han puesto en marcha una serie de tareas para apoyar objetivos subsidiarios. Por el nivel de innovación tecnológica que requieren y por el efecto determinante que se supone que ellos tendrán a la hora del combate se destacan los siguientes: lograr una flota mejor conectada para perfeccionar la ventaja decisional (C5ISR)<sup>8</sup>; consolidar y defender la futura "Arquitectura Operacional Naval" como una capacidad de guerra (NOA)<sup>9</sup>, y conformar una gran flota híbrida con plataformas tripuladas y no-tripuladas, de superficie, aéreas y submarinas.

Considerando las capacidades de sus dos principales adversarios estatales, el NAVPLAN21 expresa que la competencia y el combate se han modificado<sup>10</sup> y es necesario adaptarse a las nuevas formas de lucha<sup>11</sup> integrando todo el poder multidominio de Estados Unidos (tierra, aire, mar, ciberespacio y espacio exterior).

---

<sup>7</sup> Entre las capacidades que el Departamento de Defensa reconoce que ha desarrollado China, destaca la más sólida capacidad "anti-acceso" y "negación de área" (A2/AD) en el primer cordón de islas en Mar de China Meridional y Oriental, incluida Taiwán e Islas Diaoyu (Senkaku para Japón).

<sup>8</sup> C5ISR: comando, control, comunicaciones, computadoras, cyber, inteligencia, vigilancia, reconocimiento, y elección de blancos.

<sup>9</sup> NOA es la sigla de la nueva "Arquitectura Operacional Naval" que se encuentra desarrollando y prevé tenerla operativa para mediados de esta década. Concebida como un sistema de apoyo a las operaciones navales, la NOA reunirá todas las redes, infraestructura, información, y herramientas de análisis de las fuerzas desplegadas a los fines de proveer a la ventaja decisional operacional de Estados Unidos.

<sup>10</sup> La cantidad de sensores antimisiles (fijos y móviles), el mayor alcance y velocidad de las armas, la inteligencia artificial y el aprendizaje por algoritmos (machine learning), plantean el desafío de adaptarse y persistir en la decisión de lograr la superioridad en el combate.

<sup>11</sup> Las nuevas tácticas se desarrollarán a partir de tres conceptos operacionales concebidos para controlar el mar y las líneas de costa por medio de unidades distribuidas en entornos en disputa. Los conceptos operacionales son: "Operaciones Marítimas Distribuidas" (DMO), "Operaciones de Litoral en un Entorno en Disputa" (LOCE) y Operaciones Expedicionarias desde Base Avanzada. (EABO).

Sin embargo, una vez más, más allá de todas las adaptaciones que requiere estar preparados para el combate futuro, el control del mar y la proyección de poder se mantienen invariables como objetivos prioritarios del componente naval estadounidense.

A modo de conclusión, se puede afirmar que la influencia del pensamiento de Alfred Mahan en la concepción del poder naval estadounidense llega a nuestros días. Esto es posible cotejarlo en las visiones y estrategias navales actuales, donde la protección de las vías de comunicación, del comercio marítimo y de los recursos del mar, siguen siendo los fundamentos básicos para el desarrollo de una fuerza naval de envergadura, así como la justificación primera para la ejecución de operaciones de libertad de navegación.

Finalmente, cabe destacar que asistimos a un reposicionamiento de China y Rusia en los esquemas de pensamiento militar y académico de Estados Unidos. En distintos momentos, el NAVPLAN21 alude a ellos como “pares”, lo que denota una percepción del poderío de ambos, equiparable al propio. Esto, que representa un giro significativo en la visión de defensa y seguridad estadounidense, no es una cuestión netamente nominal, sino que entraña efectos en todas las dimensiones de la guerra, en particular en lo que hace a adquisiciones, desarrollos y planes estratégicos y operacionales.

Por esta razón, se espera que la estrategia de disuasión hacia China, en particular, se mantenga constante e inclusive trascienda a otros entornos marítimos más allá del Indo Pacífico, como podría ser el Ártico.