

## Argentina frente al Atlántico Sur: entre una inestabilidad crítica y una restringida (1983-2023)

*Argentina vis a vis the South Atlantic: between a critical and a limited instability (1983-2023)*

González Levaggi, Ariel

Ariel González Levaggi \*

agonzalez@uca.edu.ar

Pontificia Universidad Católica Argentina, Argentina

### Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata, Argentina

ISSN: 1515-3371

ISSN-e: 2314-2766

Periodicidad: Semestral

vol. 32, núm. 65, 2023

revista@iri.edu.ar

Recepción: 01 Agosto 2023

Aprobación: 16 Noviembre 2023

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/26/264677010/>

DOI: <https://doi.org/10.24215/23142766e177>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-  
NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

Cómo citar: González Levaggi, A. (2023). Argentina frente al Atlántico Sur: entre una inestabilidad crítica y una restringida (1983-2023). *Relaciones Internacionales*, 32(65), 177, <https://doi.org/10.24215/23142766e177>

**Resumen:** El sistema internacional provee una serie de incentivos dispares para situaciones de conflictos latentes en el Sur Global, así como la intensidad de conflictos latentes incide en las dinámicas de seguridad regional. La Cuestión Malvinas, entendida como el conflicto de soberanía entre la República Argentina y el Reino Unido por las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sándwich del Sur y los espacios marítimos circundantes, representa el principal conflicto de soberanía en el Atlántico Sur, al mismo tiempo que los cambios en el orden internacional han generado incentivos para una menor intensidad de las dinámicas conflictivas en el periodo de postguerra fría. Este ensayo analiza la trayectoria del Atlántico Sur desde 1983 hasta el 2023 centrado en el balance estabilidad/inestabilidad conformado por la interacción entre la existencia de conflictos regionales y la proyección de actores extrarregionales en el espacio marítimo sudatlántico.

**Palabras clave:** Atlántico Sur, inestabilidad, Argentina, Islas Malvinas, conflictos.

**Abstract:** The international system provides a disparate set of incentives for latent conflict situations in the Global South and the intensity of latent conflicts influences affects regional security dynamics. The Malvinas question, understood as the sovereignty conflict between the Argentine Republic and the United Kingdom over the Malvinas, South Georgias del Sur Malvinas, South Georgia, South Sandwich Islands and the surrounding maritime areas, represents the main sovereignty conflict in the South Atlantic. This, though, coexists with the changes which have taken place internationally, whereby incentives have been created to lower the conflict dynamics of the post-Cold War period. This essay analyzes the route taken by the South Atlantic from 1983 to 2023, focusing on the stability/instability balance shaped by the interaction between regional conflicts and the projection of extra-regional actors in the South Atlantic maritime space.

**Keywords:** South Atlantic, instability, Argentina, Malvinas islands, conflicts.

## 1. INTRODUCCIÓN:

El Atlántico Sur continúa siendo un punto de referencia crucial para la proyección estratégica de la República Argentina desde una perspectiva geopolítica de acuerdo con Storni (1952) y Fraga (1983). Además, es de vital importancia para potencias regionales como Sudáfrica y Brasil, como señalan Saraiva (1997), Pereira (2014) y Duarte (2016), así como para potencias extrarregionales como el Reino Unido, los Estados Unidos y, crecientemente, la República Popular China.

Hasta mediados de los años 70s, el Atlántico Sur era un espacio relativamente estable pese al reclamo argentino de soberanía por las Islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur, parcialmente desconectado de las principales dinámicas geoestratégicas globales y caracterizado por un bajo grado de interacción tanto en términos económicos como comerciales. Sin embargo, el proceso de descolonización en el África lusófona y la Guerra de las Islas Malvinas cambiaron el perfil y forzaron a las potencias occidentales a prestar mayor atención a un espacio estratégicamente abandonado. El fin de la Guerra Fría distendió la percepción de amenaza sistémica, mientras que las negociaciones de normalización de relaciones bilaterales entre Argentina y el Reino Unido facilitaron el retorno a cierta estabilidad.

Sin embargo, la falta de resolución sobre el diferendo de soberanía sobre las Islas Malvinas, la nueva competencia estratégica en África Subsahariana con el nuevo rol de China y Rusia, y la creciente presencia de potencias extrarregionales en la Antártida presentan una serie de desafíos inquietantes sobre el futuro del balance estabilidad/inestabilidad en el Atlántico Sur. En términos conceptuales, el Atlántico Sur mutó desde un orden de seguridad con una estabilidad frágil a uno de inestabilidad crítica para luego mutar a una situación de inestabilidad restringida dada la retracción de la Unión Soviética y la normalización diplomática de los lazos argentino-británicos (Tabla 1).

**TABLA 1**  
**Balance Estabilidad/Inestabilidad en el Atlántico Sur**

	<b>Conflictos Desmilitarizados</b>	<b>Conflictos Militarizados</b>
<b>Intervención Externa Limitada</b>	Estabilidad Robusta	Inestabilidad Restringida (1991- a la fecha)
<b>Intervención Externa Extendida</b>	Estabilidad Frágil (1945-1975)	Inestabilidad Crítica (1975-1990)

## 2. ATLÁNTICO SUR EN LA GUERRA FRÍA: DESDE LA ESTABILIDAD FRÁGIL A LA INESTABILIDAD CRÍTICA

En las últimas décadas, se ha interpretado al Atlántico Sur de diversas formas, desde un escenario marcado por la turbulencia y la incertidumbre, como lo describen Kelly y Child (1990) y Dodds (2012), hasta una zona de paz y cooperación, según Medeiros (2002) y Abdenur, Mattheis y Seabra (2016).

---

### NOTAS DE AUTOR

- \* Doctor en Relaciones Internacionales y Ciencia Política por la Universidad Koç (Turquía). Actualmente se desempeña como Profesor Pro-Titular del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica Argentina. Docente de la Maestría y del Doctorado en Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI – UNLP).

El Atlántico Sur tiene un rol relevante en términos de papel como ruta de transporte; su relevancia como área de proyección de poder militar; su condición como fuente de recursos (De Meira Mattos, 1990, p.222). En cuanto al primer punto, el Cabo de Hornos es una arteria vital de comunicaciones debido a su función alternativa en el transporte de petróleo desde el Golfo Pérsico hacia los mercados europeos, especialmente en caso de limitaciones en el transporte a través del Canal de Suez. Lo mismo se aplicaría al Estrecho de Magallanes si el Canal de Panamá enfrentara algún problema grave. En segundo lugar, el Reino Unido ejerce un dominio estratégico en varias áreas, incluido el triángulo insular de Santa Elena, Ascensión (también utilizado por Estados Unidos) y Tristán de Acuña, así como en el complejo de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur, administrado por el Reino Unido y reclamado por Argentina. Además, la "fortaleza Malvinas" se proyecta como una puerta de acceso alternativa hacia los territorios antárticos fuera del continente sudamericano. Al mismo tiempo, Brasil mantiene una vocación 'africana' en la cual vuelca esfuerzos navales hacia la costas orientales del Atlántico Sur, incluyendo acuerdos de acceso a puertos en Namibia o la participación en operaciones antipiratería en el Golfo de Guinea. En términos de recursos, la explotación de recursos vivos, como la pesca, el krill y las ballenas, y recursos no vivos, como los hidrocarburos y nódulos polimetálicos, han sido elementos de interés tanto para los soviéticos como para las principales potencias navales de la región.

Estos factores siguen siendo centrales en la trayectoria regional debido a la proyección de potencias globales sobre el espacio marítimo y las aspiraciones de las principales potencias regionales. Durante la guerra fría, la disputa por la supremacía global entre las dos superpotencias nucleares, Estados Unidos y la Unión Soviética, colocó al Atlántico Sur en un lugar secundario durante las primeras dos décadas. La región no tuvo una alta prioridad geoestratégica y geopolítica ni para Washington ni para Moscú hasta mediados de la década de 1970, cuando una serie de fenómenos regionales en el sector oriental del espacio atlántico se conjugaron con la estrategia naval – impulsada por el entonces Comandante de la Marina Soviética, el Almirante Sergei Gorshkov – de transformar a la Unión Soviética en una potencia marítima global con una marina global de 'aguas azules'. A partir de esa fecha, el Atlántico Sur se convirtió en un teatro de operaciones adicional de la conflagración mundial entre los bloques ideológicos y geopolíticos.

Uno de los elementos preclaros en relación al status secundario o subordinado del Atlántico fue la incapacidad de establecer una organización de seguridad regional específica como la fracasada Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS), mientras que la estructura de seguridad regional terminó dependiendo del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), impulsado por los Estados Unidos una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial. Además del TIAR, la región se sumó al Tratado Antártico; una parte importante – menos Brasil y Argentina – firmó el Tratado de Tlatelolco estableciendo una zona libre de armas nucleares en América Latina y el Caribe; y la Convención para la Conservación de Recursos Vivos Marinos Antárticos, dentro del marco por los límites geográficos impuestos por la OTAN (Gamba-Stonehouse 1989, p.75).

Los países de la región también se encontraban ante una encrucijada. Por un lado, la creciente interconexión de las dinámicas de seguridad global de la Guerra Fría con la indudable hegemonía regional de los Estados Unidos generaba una tensión importante con la Unión Soviética y sus aliados. En la era de la 'Doctrina de Seguridad Nacional' el enemigo no solamente era identificado como un actor externo sino también interno, representado por organizaciones y movimientos socialistas y/o comunistas. Por otro lado, los intereses en pugna entre los países de la región (por ejemplo, entre Argentina y Brasil, o Angola y Sudáfrica) o con países extrarregionales con presencia colonial, como Inglaterra, sumaban inestabilidad adicional dentro de una dinámica marcada por la extendida securitización de la agenda marítima. Dos elementos serán claves para la transición de una región marítima estable y frágil a otra inestable y conflictiva: las consecuencias internacionales del proceso de descolonización en África Occidental y la disputa militarizada en torno a la soberanía por las Islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur.

## I. Atlántico Sur en llamas: el Conflicto del Atlántico Sur y la inestabilidad crítica

Las tensiones en torno a las Islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur tuvieron un fuerte efecto en la (in)estabilidad regional ya que activaron un conflicto latente y provocó un conflicto armado entre dos países que se autoidentificaban como parte del bloque occidental. En un momento posterior, la militarización de la 'Fortaleza Malvinas' y de la dorsal del Atlántico Sur bajo dominio británico será un elemento de continuidad hasta la fecha que mantendrá el carácter inestable del Atlántico Sur.

En 1965 la Asamblea General de Naciones Unidas reconoció la disputa entre Argentina y Gran Bretaña respecto de la soberanía de las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sándwich del Sur y aguas circundantes, por medio de la resolución número 2065 (XX). Allí se reconoció la existencia del conflicto y se instó a ambas partes a negociar para arribar a una solución pacífica. Luego de varias negociaciones infructuosas y en el medio de una escalada militar, el gobierno militar argentino de Leopoldo Fortunato Galtieri decide intervenir militarmente en las Islas Malvinas el 2 de abril de 1982, lo que es respondido con el envío de la flota británica y una posterior derrota de las tropas argentinas.

Luego de la victoria británica en el Conflicto del Atlántico Sur, los británicos convocan a Lord Shackleton para realizar un nuevo estudio de viabilidad económica, titulado "*Estudio Económico de las Islas Malvinas 1982*" donde se estipulan una serie de recomendaciones para mejorar la seguridad y la vida de la población local. Dentro de las opciones figuraban: la importancia de construir una pista de aterrizaje en las Georgias del Sud y la implementación de una Zona Económica Exclusiva alrededor de las Islas, para que los isleños tengan la posibilidad de la explotación de los recursos (Fraga 2000, p.59). Luego del conflicto, las relaciones bilaterales argentino-inglesas cayeron en un punto muerto durante toda la década de 1980. Si bien hubo un intento de negociar en 1984 promocionado por el gobierno suizo en Berna, la delegación argentina tenía instrucciones dispuestas por Cancillería de no negociar nada con el gobierno británico si no se tocaba el tema de la soberanía, con lo cual la negociación se canceló (Corbacho 2004, p.3). Luego de la cancelación de dichas negociaciones, en febrero de 1985, el gobierno británico editó un Libro Blanco, en el que aparecía expresamente la frase "no tenemos duda de la soberanía británica sobre las Malvinas" caracterizándolo como "territorio británico". Al año siguiente incluyeron en las disposiciones de la Comunidad Económica Europea a las Malvinas como territorios de ultramar (Fraga 2000, p.61).

Con las heridas todavía abiertas del conflicto del Atlántico Sur, bajo los auspicios de Brasil, en 1986 se lanzó una iniciativa de carácter multilateral – la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZoPaCAS) – con el objeto de plantear una zona aislada del conflicto Este-Oeste, además de criticar el apoyo de las potencias occidentales al régimen del apartheid de Sudáfrica y la militarización de las Islas Malvinas y el Atlántico Sur. En un esfuerzo liderado por Brasilia y apoyado por Buenos Aires se declaró al Atlántico Sur como una 'Zona de Paz y Cooperación' (AGNU 41/11) el 27 de Octubre de 1986. La resolución abarcaba cuatro áreas: el desarrollo socio-económico, el medio ambiente, la paz y la seguridad y por último la emancipación de Sudáfrica y sus territorios coloniales. La resolución

*"respaldaba la posición de mantener el Atlántico Sur fuera de la confrontación Este-Oeste a través de la no militarización de la región y exhortaba a los estados militarmente importantes a la reducción eventual de una fuerza militar, la eliminación de la presencia nuclear y la definición de mecanismos para intensificar la cooperación, la seguridad, la paz y el desarrollo" (Lechini 2006, p.69).*

Al mismo tiempo, se hacía hincapié en la importancia de una futura independencia de Namibia, reprochaba la vigencia del régimen del apartheid en Sudáfrica y expresaba el deseo de concertar una paz sustentable en la región. La resolución fue adoptada por la Asamblea General por 124 votos a favor, ocho abstenciones y un voto en contra (Estados Unidos). Los Estados que formaron parte inicial de la misma fueron Angola, Argentina, Benín, Brasil, Camerún, Cabo Verde, Congo, Costa de Marfil, Guinea Ecuatorial, Gabón, Guinea, Guinea Bissau, Liberia, Nigeria, República Democrática del Congo, Sao Tomé y Príncipe,

Senegal, Sierra Leona, Togo y Uruguay (González, 2009). La ZPCAS se convirtió entonces en la principal herramienta en el plano multilateral para concertar posiciones comunes en materia de seguridad regional en el Atlántico Sur.

Sin embargo, la ZPCAS difícilmente podía ser implementada dada la limitada agencia de los actores regionales. Ante una situación *de facto* adversa, Argentina trata de utilizar la ‘carta soviética’ para mejorar su posición en la mesa de negociaciones. En 1986, Argentina firma con la URSS y luego con Bulgaria una serie de acuerdos pesqueros que

*“concedía a las naves soviéticas, por su artículo 2º, acceso a la zona económica exclusiva del mar argentino, y por su artículo 3º, la posibilidad de que dichas naves recalaran en puertos argentinos. Un convenio semejante fue firmado con Bulgaria” (Escudé y Cisneros, 2000).*

El acuerdo se renovarían por dos años más en 1988. Estados Unidos protestó con vehemencia, Reino Unido declaró unilateralmente una zona pesquera exclusiva de 200 millas alrededor de las Malvinas denominada Zona Interna de Conservación y Administración Pesquera (FICZ) y el gobierno radical de Alfonsín sufrió serias críticas de diferentes sectores políticos y sindicales. Unos meses más tarde, Alfonsín visitó Moscú luego de la primera visita de un Presidente argentino a la URSS, en el cual políticamente es respaldado en dos aspectos políticos, pedido de negociaciones directas por la cuestión de las Islas Malvinas y la desmilitarización del Atlántico Sur, aunque no pudo lograr el apoyo en el reclamo de soberanía. A pesar de la utilización del factor ‘soviético’ para compensar el campo occidental, el declive de la URSS y su posterior implosión le quitaron una herramienta de balance con actores extrarregionales, aunque paradójicamente terminó colaborando con la estabilización del Orden Regional de Seguridad Marítima en ambas franjas continentales. El fin de la Guerra Fría marca la finalización del período de inestabilidad crítica tanto por la implosión de la Unión Soviética como el nuevo rumbo de la diplomacia argentina en la era Menem.

### 3. ENTRE LA CONCERTACIÓN Y LA DISCORDIA: INESTABILIDAD RESTRINGIDA EN LA POSGUERRA FRÍA

Con el fin de la Guerra Fría y la retirada abrupta soviética del Tercer Mundo se terminó solidificando la hegemonía del bloque atlantista en el Atlántico Sur, retornando parcialmente a la situación de estabilidad previa al conflicto de Malvinas. Sin embargo, dicha estabilidad estaría forzada por las condiciones impuestas luego de la victoria militar británica sobre la República Argentina, lo que generaría una situación de disconformidad tanto en Argentina como en sus socios regionales. Luego de la guerra se impondrá una situación normativa *de facto* con una clara divergencia entre una posición satisfecha o *statusquoista* – Reino Unido – y otra insatisfecha o *revisionista* – Argentina –, además de una clara incomodidad de los países regionales como Uruguay, Chile y Brasil. El país sudamericano estaría sujeto a una gran restricción estratégica que limitaría tanto su proyección atlántica como el principio de integridad territorial en las zonas marítimas e insulares, además de sufrir sanciones que – en el caso de equipamiento y tecnología militar estratégica – se mantienen hasta la fecha.

A partir del conflicto sudatlántico se militarizaría definitivamente el cuadrante alrededor de Malvinas, con el desarrollo de una importante guarnición militar y una *task force* naval británica (*Atlantic Patrol Tasking South*) de manera permanente, generalmente compuesto, en su dimensión naval, por un destructor/fragata y un buque logístico. A esto habría que agregar un componente terrestre superior a 1200 efectivos y un escuadrón aéreo conformado por cuatro Eurofighter Typhoon. Por otro lado, la diferencia de posiciones en relación con la disputa de soberanía junto al antecedente bélico será el principal factor conflictivo en la estabilidad del Atlántico Sudoccidental, aunque su evolución ha estado sujeta a los tiempos políticos de Buenos Aires. En esta sección se analiza la inestabilidad restringida en el Atlántico Sur luego de la Guerra Fría haciendo hincapié en las relaciones argentino-británicas y el limitado institucionalismo regional, a pesar del

desarrollo de la Coordinación del Área Marítima del Atlántico Sur (CAMAS) y diversos ejercicios navales conjuntos como el IBSAMAR, ATLASUR o UNITAS.

## I. Asimetrías regionales, vaivenes argentino-británicos y el dilema de la cooperación

En términos estructurales, el Atlántico Sur progresivamente fue mutando desde los años 80s desde un sistema de balance entre las principales potencias marítimas – Brasil y Sudáfrica – y poderes secundarios – Argentina y Angola – con gran penetración de potencias extrarregionales hacia un esquema de creciente asimetría intrarregional. Angola va a estar afectado por la continuación de la Guerra Civil hasta 2002, mientras en Argentina se producirá un lento pero inexorable desarme por falta de inversión en renovación de capacidades tanto en el ámbito naval como en el resto de las Fuerzas Armadas. De todas maneras, ambas asimetrías no conllevaron tensiones sino que, por el contrario, facilitaron la cooperación aunque no necesariamente relacionado por el diferencial de poder sino por cuestiones de carácter doméstico.

Tanto Brasil como Sudáfrica tendrán un importante desarrollo económico que irá a la par del desarrollo de capacidades navales. En línea con el crecimiento de su producto bruto, Brasil amplió sus gastos militares más de un 300% en el período 2003-2018. Además, la coalición neodesarrollista brasileña liderada por Fernando H. Cardoso y luego por el Presidente Lula encontraron una diagonal de proyección económica e internacional en el regionalismo sudamericano. En un comienzo, Brasil promueve el establecimiento de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) como una instancia de diálogo de alto nivel, que luego se convertirá en la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR). En dicho marco, Brasil apoyará el establecimiento del Consejo Sudamericano de Defensa aunque los cambios políticos desde mediados de los años 2010s han reorientado su proyección desde el regionalismo hacia un marcado bilateralismo en términos estratégicos centrado en la reconstitución de una relación preferencial con los Estados Unidos. La administración Bolsonaro es un claro ejemplo de las relaciones preferenciales con los Estados Unidos.

En el caso de África del Sur, tanto la independencia de Namibia como la progresiva finalización del conflicto interno angolano, como su posterior recuperación basada en la industria hidrocarburífera fueron fuerzas fundamentales para aliviar las tensiones regionales. Para América del Sur, las épocas de la competencia estratégica entre Argentina y Brasil habían pasado, por lo que se establecieron una serie de mecanismos de cooperación regional desde la integración económica con el MERCOSUR hasta el área nuclear con la creación de la Agencia Brasileño-Argentina para la Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC). Al mismo tiempo, la cooperación política en el plano multilateral fortaleció el apoyo brasileño a la posición argentina frente a Malvinas en foros globales o regionales como UNASUR o CELAC, aunque con ciertos límites en la realidad debido a las estrechas relaciones entre las Armadas brasileña y chilena con el Reino Unido. Por ejemplo, la Armada de Chile tiene cuatro de sus diez fragatas de origen británico, mientras la columna vertebral de los buques de superficie de la Marina del Brasil (Fragatas Clase *Niteroi* y *Broadsword*) junto al buque insignia Portahelicópteros PHM A-140 Atlántico son de fabricación inglesa. En este sentido, la incidencia del Reino Unido como potencia naval extrarregional y la reacción y/o acomodamiento de las potencias regionales en el Atlántico Sur continúa siendo el principal punto de (in)estabilidad en el orden marítimo regional.

En el caso del Reino Unido, el peso de la asimetría regional y la intensidad de las tensiones dependerá tanto de los cambios políticos dentro de la Argentina como la capacidad diplomática regional de Buenos Aires para limitar las acciones británicas. En la concepción internacionalista de la administración del Presidente Carlos Menem (1989-1999) se impulsa un acercamiento argentino-británico, debido tanto a la necesidad de encauzar diplomáticamente el conflicto como el cambio de orientación de la política doméstica y exterior argentina cercana al bloque Occidental. Para la concepción estratégica del realismo periférico, el país tenía que evitar decisiones con costos elevados para con las potencias desarrolladas, por lo que se deberían limitar las confrontaciones políticas innecesarias con las grandes potencias luego del fin de la Guerra Fría (Escudé,

1992). La posición principista en relación a las Islas Malvinas e Islas del Atlántico Sur era percibida como perjudicial a los intereses nacionales argentinos pese a que nunca se renunció al reclamo de soberanía, aunque sí pasó a un segundo plano.

Dicho abordaje luego será criticado y modificado tanto en los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner (2003-2015) como en la administración de Alberto Fernández (2019-en adelante), mientras que se repetiría de modo matizado durante la administración de Mauricio Macri (2015-2019) con la declaración conjunta Reino Unido-Argentina de 2016, también denominada como acuerdo Foradori-Duncan.

A lo largo de la primera década de la posguerra fría, el Atlántico Sur fue testigo de una progresiva normalización de los lazos entre la Argentina y el Reino Unido como consecuencia de los Acuerdos de Madrid, que resultó en el restablecimiento pleno de las relaciones diplomáticas. Entre las principales medidas acordadas en los Acuerdos de Madrid II, se estableció el cese de la Zona de Protección establecida alrededor de las Islas Malvinas y la implementación de medidas de confianza mutua para evitar incidentes en el ámbito militar, además de promover múltiples temas de cooperación en materia pesquera, sistema de búsqueda y rescate, consular y diplomática, colocando un 'paraguas' al tema de la soberanía. Esto significa que los acuerdos firmados no significaron:

*“a) un cambio de la posición de la República Argentina acerca de la soberanía o jurisdicción territorial y marítima sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y los espacios marítimos circundantes; b) un cambio en la posición del Reino Unido acerca de la soberanía o jurisdicción sobre las Islas (...) y espacios circundantes; c) un reconocimiento o apoyo de la República Argentina o del Reino Unido acerca de la soberanía o jurisdicción territorial marítima sobre las Islas Malvinas (...) y espacios marítimos circundantes” (Bologna 1992, p.77 y 78 en Mántaras 2019, p.222).*

El acercamiento entre la República Argentina y el Reino Unido brindará una mayor estabilidad del orden marítimo de seguridad regional del lado Argentino, colocando a Buenos Aires en una posición cercana al *statusquoismo* de la potencia extrarregional que no necesariamente era favorable a sus aspiraciones nacionales. Pese a la presencia de una potencia extrarregional con proyección y despliegue naval a lo largo del eje desde la Isla Ascensión hasta las Islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur, el acercamiento diplomático acotó el grado de conflictividad como la principal fuente de conflictividad regional. Al mismo tiempo, dado que Reino Unido nunca terminó de desarmar su 'Fortaleza Malvinas', la inestabilidad continuó en el cuadrante sudoccidental. Malvinas continuó siendo un conflicto latente y congelado inclusive en la nueva primavera de relaciones bilaterales.

## **Ii. Los límites de la cooperación regional: CAMAS y ZPCAS**

En el ámbito intergubernamental del Atlántico Sur encontramos formatos de cooperación regionales y asociaciones bilaterales, en el marco de los vínculos Sur-Sur y la triangulación en materia de cooperación internacional de potencias emergentes, como una forma de ampliar su influencia y adquirir un mayor peso en asuntos mundiales y en los foros multilaterales.

A las instancias de cooperación regional como el Mercosur y la Comunidad de Desarrollo de África Austral, el espacio marítimo cuenta con varias plataformas interregionales como la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZOPACAS), las cumbres América del Sur-África (ASA) y América del Sur-Países árabes (ASPA) o, en el ámbito marítimo, el Área de Coordinación Marítima del Atlántico Sur (CAMAS), que poseen potencialidad para estructurar una comunidad sudatlántica pero que, sin embargo, en la actualidad aún carecen del necesario grado de apropiación por parte del conjunto de sus integrantes (Ayuso Viilup, 2013, p.13).

La cooperación Sur-Sur en el espacio del Atlántico Sur tiene un volumen relativamente modesto de intercambios y está protagonizada por la dominación de pocos países, entre los que se destacan especialmente Brasil, para el cual este tipo de cooperación forma parte de una estrategia más amplia de proyección

internacional. Un componente preclaro sobre la limitada institucionalización regional en el Atlántico Sur es el caso del CAMAS, que inicialmente fue parte de la ‘división de trabajo’ de la seguridad naval y marítima en la Guerra Fría. Formalmente, CAMAS nació en 1967 como resultado de la Primera Reunión de Alto Nivel de los Jefes de Estado Mayor de las Armadas del Atlántico Sur en Río de Janeiro (1966).

En 1959, como parte del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (1947) liderado por Estados Unidos, la Junta Interamericana de Defensa aprobó un Plan para la Coordinación de la Defensa del Tráfico Marítimo Interamericano dentro del Hemisferio Occidental, dividiendo las regiones de responsabilidad. En ellos, los más activos hasta ahora serían la región del Atlántico Sur que abarca las áreas marítimas que pertenecen a Brasil, Argentina y Uruguay y más allá. Inicialmente, el objetivo principal era proporcionar seguridad en términos de defensa, protección y control de los buques mercantes en tiempos de guerra o emergencia en el área de responsabilidad, aunque sus objetivos y perfil cambiarán después de la Guerra Fría.

El final de la Guerra Fría proporcionó incentivos adicionales tanto para la institucionalización como para la expansión de los objetivos. Sobre el primer punto, Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay acordaron establecer un marco de cooperación intergubernamental en el que cada Marina tiene la responsabilidad sobre un área marítima particular y la autoridad cambia de país a país cada dos años, liderada por un oficial naval de alto rango. En relación con la gobernanza institucional, si bien no existe una secretaría permanente, los oficiales navales que representan a los demás miembros del CAMAS actúan como asesores y enlaces nacionales. En el segundo tema, además de la protección del tráfico marítimo continental para garantizar el uso de las líneas marítimas de comunicación, últimamente se ha cambiado el enfoque en el control marítimo relacionado con el aumento de nuevas amenazas como el tráfico de drogas, el terrorismo internacional, la piratería y contaminación ambiental, entre otros. Los principales desafíos de la nueva agenda están vinculados con los cambios en la doctrina marítima en los que algunos países, como Argentina y Uruguay, todavía están tratando de ponerse al día con los últimos desarrollos navales de la doctrina de la Cooperación Naval y Guía del Tráfico Marítimo<sup>[1]</sup> (*Naval Co-operation and Guidance for Shipping* NCAGS).

En dicho contexto, el espacio atlántico se ha caracterizado en mayor medida por desafíos a la seguridad de naturaleza transnacional que por conflictos interestatales tradicionales. La piratería en aguas del atlántico sudoriental está creciendo, cada vez es más violenta y está mejor organizada, con una nueva zona de peligro que se ubica en el Golfo de Guinea. El impacto de la piratería ha trascendido el ámbito regional, ya que también implica alteraciones de las rutas comerciales internacionales. Otro problema en aumento es el tráfico de drogas, pues los carteles están explotando las debilidades locales (controles insuficientes en los puertos, equipos de inspección deficientes, porosidad de las fronteras terrestres y marítimas, así como la corrupción endémica) para usar estas aguas como rutas de tránsito para los mercados europeos (Ayuso y Viilup; 2013, p.22). A la tradicional inestabilidad convencional debemos agregar este elemento de incertidumbre que plantean las nuevas amenazas marítimas al orden regional. De todas maneras, a pesar de su creciente peso, las nuevas amenazas no transformaron la restringida naturaleza inestable del Atlántico Sur, sino que agregaron un tema más de preocupación a los países litorales, especialmente en su dimensión africana donde las cuestiones relacionadas con la piratería, la pesca ilegal y el narcotráfico contienen una preocupación que excede los países litorales.

### **iii. ¿Una nueva era de inestabilidad crítica?: la revitalización estratégica del Atlántico Sur**

A partir del ascenso de China como competidor estratégico de los Estados Unidos y la asertividad rusa frente a la expansión de la OTAN, el mundo se encuentra en un proceso de transformación hacia una progresiva multipolaridad, lo que implica una mayor competencia geopolítica entre las grandes potencias y un debilitamiento del esquema de gobernanza global (González Levaggi, 2022). El multilateralismo está en crisis, con agendas e intereses cada vez más fragmentados en los esfuerzos por avanzar en esquemas

de gobernanza global sobre seguridad internacional. Además, se ha observado una instrumentalización de herramientas económicas y financieras con fines geoeconómicos y geopolíticos, como las sanciones impuestas por Occidente a Rusia.

En este nuevo escenario global, se identifican dos desafíos a la seguridad marítima en el Atlántico Sur que podrían generar una inestabilidad crítica en el futuro cercano. El primer desafío es la presencia de la flota pesquera china en las aguas sudamericanas y africanas del Atlántico Sur (Espach, 2021). La pesca ilegal, no declarada y no reglamentada genera preocupación en las autoridades locales. Los pesqueros chinos se adentran en los límites de la Zona Económica Exclusiva de la República Argentina, lo que ha provocado incidentes, incluido el hundimiento de un pesquero chino en 2016. Además, la Armada china ha desplegado medios para participar en operaciones contra-piratería desde el Cuerno de África hasta África Occidental y la presencia de buques militares chinos en el Atlántico Sur ya es un fenómeno regular (Duarte y Ferreira Pereira, 2003).

El segundo elemento es la búsqueda de China de "residencia" en el Atlántico Sur. China ha entablado negociaciones para tener acceso o establecer presencia naval en países como Guinea Ecuatorial, Angola y Namibia en el lado africano del Atlántico Sur. En la cara sudamericana, China priorizaría tener un puerto logístico cercano para su flota pesquera global y acceso a una ubicación geográfica con proyección en el sector antártico argentino. Aunque para China el Atlántico Sur es un espacio alejado de sus prioridades, al mismo tiempo impulsa el desarrollo de iniciativas privadas que convergen con sus intereses estratégicos a largo plazo.

Estos desarrollos geopolíticos tienen implicaciones serias no solo en los principales escenarios geopolíticos como Europa Oriental o el Indo Pacífico, sino también en nuestra región. La posible base militar conjunta entre China y Cuba en el Atlántico Sur es un ejemplo de cómo la competencia estratégica entre grandes potencias está llegando a la región.

El Atlántico Sur se encuentra en medio de una transformación geopolítica significativa. La presencia de la flota pesquera china y los esfuerzos de China por establecer residencia en la región plantean desafíos a la seguridad marítima y podrían generar inestabilidad en el futuro. Es importante que los actores regionales y extrarregionales estén atentos a estos desarrollos y busquen mecanismos de cooperación para mantener la estabilidad en el Atlántico Sur. En el caso de Argentina, no hay mejor remedio que fortalecer las propias capacidades estatales con una agenda de autonomía estratégica que articule vigilancia y reconocimiento desde el espacio submarino hasta el espacio ulterior para una posterior presencia y control efectivo del Atlántico Sur.

#### 4. BIBLIOGRAFÍA

- Abdenur, A. E., Mattheis, F., y Seabra, P. (2016). An ocean for the Global South: Brazil and the zone of peace and cooperation in the South Atlantic. *Cambridge Review of International Affairs*, 29(3), 1112-1131. <https://doi.org/10.1080/09557571.2016.1230592>
- Ayuso, A., y Viilup, E. (2013). Introducción: una nueva mirada al Atlántico. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 102(103), 7-27. <http://www.jstor.org/stable/23611585>
- Cisneros, A. y Escudé, C. (2000). *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*. Tomo XII. Grupo Editor Latinoamericano.
- Corbacho, A. (2004). Pre-negotiation and mediation: The Anglo-Argentine diplomacy after the Falklands/Malvinas War (1983-1989). Documento de trabajo N° 269. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1013663>
- Dodds, K. (2012). Stormy waters: Britain, the Falkland Island and UK-Argentine relations. *International Affairs*, 88(4), 683-700. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2012.01096.x>
- Duarte, E. (2016). Brazil, the Blue Economy and the maritime security of the South Atlantic. *Journal of the Indian Ocean Region*, 12(1), 97-111. <https://doi.org/10.1080/19480881.2015.1067384>

- Duarte, P. y Ferreira Pereira, L. (2023). The South Atlantic in China's global policy: Why It matters?. En P. Duarte, F. Leandro y E. Martínez Galán (Eds.), *The Palgrave handbook of globalization with chinese characteristics: The case of the Belt and Road Initiative* (pp. 705-722). Palgrave Macmillan.
- Escudé, C. (1992). *Realismo periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Planeta.
- Espach, R. (2021). A new great game finds the South Atlantic. *War on the Rocks*, <https://warontherocks.com/2021/03/a-new-great-game-finds-the-south-atlantic/>
- Fraga, J. (1983). *La Argentina y el Atlántico Sur*. Instituto de Publicaciones Navales del Centro Naval y Pleamar.
- Fraga, J. (2000). *Siglo XXI: Malvinas Argentinas. Propuestas para una política de Estado*. Academia Nacional de Geografía, Publicación especial 14.
- Gamba-Stonehouse, V. (1989). *Strategy in the southern oceans: A south american view*. Pinter Publishers.
- González Levaggi, A. (2009). Identidades y relacionamientos multinacionales de baja intensidad: el Caso de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZPCAS). En P. E. A., Jiménez (comp.), *Teorías de Relaciones Internacionales y aplicación práctica* (pp. 52-99). Tomo II. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Gonzalez Levaggi, A. (2022). *Del Indo-Pacífico al Atlántico Sur: estrategias marítimas de las grandes potencias del siglo XXI*. Instituto de Publicaciones Navales.
- Kelly, P. and Child, J. (1990). *Geopolítica del Cono Sur y la Antártida*. Pleamar.
- Lechini, G. (2006). *Argentina y África en el espejo de Brasil: ¿política por impulsos o construcción de una política exterior?*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Mántaras, M. (2019). La fórmula del paraguas de soberanía hacia la cuestión Malvinas: ¿aplicable a la política exterior de Macri?. *Relaciones Internacionales*, 28(56), 223- 237. <https://doi.org/10.24215/23142766e063>
- de Medeiros, R. D. C. (2003). O Acordo de Cooperação Militar Brasil Namíbia como instrumento de consolidação da zona de paz e cooperação do Atlântico Sul. *A Defesa Nacional*, 89(795). <http://www.ebrevistas.eb.mil.br/ADN/article/view/5893>
- de Meira Mattos, C. (1990). La importancia estratégica del Atlántico Sur. En P. Kelly y J. Child (eds), *Geopolítica del Cono Sur y la Antártida* (pp. 221-230). Pleamar.
- Pereira, A. D. (2014). Brazil–Africa relations: The strategic importance of the South Atlantic. *Insight on Africa*, 6(1), 1–13. <https://doi.org/10.1177/0975087814532586>
- Saraiva, J. F. S. (1997). *O lugar da África: a dimensão atlântica da política externa brasileira (de 1946 a nossos dias)*. Editora UnB.
- Storni, S. (1952). *Los intereses argentinos en el mar*. Instituto de Publicaciones Navales.

## NOTAS

- 1 Dentro del marco institucional de la OTAN, la NCAGS es un “sistema militar de cooperación que proporciona guía, consejo y asistencia a la comunidad mercante, reforzando la seguridad y protección de los buques que voluntariamente se adhieren a él, a la vez que minimiza las interferencias que pueden producirse entre las actividades desarrolladas por las unidades navales y el tráfico mercante que transita el Área de Operaciones” (ENCOMAR 2020)