



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA DEFENSA  
INSTITUTO DE INTELIGENCIA DE LAS FFAA  
ESPECIALIZACION EN GESTIÓN DE INFORMACIÓN  
MILITAR TERRESTRE**

**TRABAJO FINAL INTEGRADOR**

**TEMA:** La “Zona Gris”; un nuevo escenario de resolución de conflictos internacionales que afecta a la Defensa Nacional.

**AUTOR:** Capitán Damián Alejandro Yañez.

**DIRECTOR:** Coronel (R) Gastón Guillermo Irigoyen

**AÑO:** 2023

*“Las ideas expresadas sólo representan la postura personal del autor, por lo que son de su absoluta responsabilidad, no reflejando en consecuencia la opinión del Instituto de Inteligencia de las Fuerzas Armadas y de la Universidad de la Defensa.”*

## **INDICE:**

|                                                         |         |
|---------------------------------------------------------|---------|
| <b>RESUMEN:</b>                                         | Pág. 2  |
| <b>INTRODUCCIÓN:</b>                                    | Pág. 4  |
| <b>CAPÍTULO 1: DEFINICION DEL CONCEPTO DE ZONA GRIS</b> | Pág. 8  |
| <b>CAPÍTULO 2: BASES LEGALES DE LA DEFENSA NACIONAL</b> | Pág. 16 |
| <b>CAPITULO 3: ESCENARIOS DE ZONA GRIS</b>              | Pág. 26 |
| <b>CONCLUSIONES:</b>                                    | Pág. 33 |
| <b>BIBLIOGRAFIA:</b>                                    | Pág. 34 |

## **RESUMEN**

El presente trabajo de investigación, busca abordar un tema que resulta de interés y relevancia para nuestras Fuerzas Armadas, por consiguiente, intentará desde un primer momento analizar en profundidad el concepto de Zona Gris, (ZG) en adelante, que desde hace años se encuentra en debate entre distintos analistas internacionales.

El análisis en profundidad de este tipo de escenario pretende contribuir en la determinación de “nuevos desafíos” que puede afrontar la Defensa Nacional. También podría ser de utilidad para generar debates académicos en donde la realidad local, podría ser analizada desde una nueva perspectiva, buscando generar aportes a los distintos niveles de la conducción militar y, porque no, política.

Una vez definido el concepto de ZG se intentará dejar al descubierto los peligros que genera para los Estados modernos, en particular a los “occidentales” como el nuestro. En el mismo sentido se abordarán algunas herramientas útiles para afrontar o disminuir los efectos que pudieran llegar a provocarse en este tipo de escenario. Las herramientas consideradas, se tratarán en los distintos capítulos en los que se relacionarán con el empleo de las FFAA y de la Inteligencia como elementos necesarios para asegurar la supervivencia del Estado al ser víctima de acciones típicas de la ZG.

Lo mencionado anteriormente cobra una interesante relevancia al no existir en la actualidad un debate profundo y menos uno doctrinario, que integre a la ZG como un posible y probable escenario donde deba medirse la Defensa Nacional.

Palabras claves: Zona Gris - Guerra Híbrida - Relaciones Internacionales - Fuerzas Armadas.

## INTRODUCCIÓN:

*“El futuro panorama estratégico presentará crecientemente desafíos en la ambigua área gris que no son ni completamente guerra ni completamente paz”.*<sup>1</sup>

Son varios los autores que señalan que distintos Estados han encontrado una nueva forma de resolver sus conflictos con terceros de una forma que está por fuera de las “buenas costumbres” que rigen las relaciones internacionales. Aquellos países que no se encuentran satisfechos con el “*statu quo*”<sup>2</sup> y no poseen las fuerzas necesarias para intentar cambiarlo han encontrado una manera “económica”, rentable y poco riesgosa de conseguir pequeños logros, que a largo plazo los dejará en una mejor posición para resolver sus demandas.

La Zona Gris implementada como una forma de resolver conflictos entre distintos actores se ha observado en recientes crisis internacionales. La visible dificultad para reconocerla, por sus métodos confusos y poco atribuibles al promotor de ellos, generan la incapacidad del Estado perjudicado para promover respuestas acertadas, al menos, antes de sufrir daños considerables.

Las acciones realizadas en detrimento de algún Estado, afectado por acciones de ZG, pueden tener su origen en actores no estatales, ONGs (Organizaciones No Gubernamentales), fuerzas de seguridad, medios de comunicación social, incluyendo redes sociales, como también otros actores que responden a intereses de otro Estado, generando tensiones en pos de alcanzar sucesivos logros de manera constante. El ejemplo más reciente fue el sufrido por Ucrania, que a través de una guerra no declarada perdió una parte importante de su territorio como la península de Crimea, a manos de “hombrecillos verdes”<sup>3</sup>, ataques cibernéticos, elecciones y sufragios dudosos, como así también, la instalación de importantes medios de defensa aérea en su frontera por parte de Rusia.<sup>4</sup>

Este escenario de resolución de conflictos internacional ha sido denominado como “Zona Gris”, haciendo referencia a su concepción difusa y ambigua. Tomando como la *Zona Blanca* al periodo de paz (y sus buenas costumbres en materia de relaciones internacionales) y la *Zona Negra* a la guerra en su concepción clásica. La Zona Gris se perfila como una realidad “nueva”, (y no tan nueva según se analice la historia), en los

---

<sup>1</sup>Revisión de la Defensa Cuatrienal de 2010 (DoD, 2010:73) Citado en:

<https://thepoliticalroom.com/conflictos-en-la-zona-gris-origen-y-desarrollo-del-concepto/>

<sup>2</sup> El statu quo: es el estado de cosas de un determinado momento. El latinismo se usa para aludir al conjunto de condiciones que prevalecen en un momento histórico determinado

<sup>3</sup> Combatientes que intervinieron en los combates en Ucrania a favor de los pros rusos. Se encontraban armados con armamento, uniformes y equipos rusos, se movían en camiones con patentes también rusas. Pero según el presidente ruso, Putin, solo eran civiles organizados que compraron sus equipos en una tienda.

<sup>4</sup> La invasión de Rusia a Ucrania a partir del 24 de febrero del 2022 refuerza la perspectiva de rentabilidad de la Zona Gris como se analizará a lo largo del presente trabajo.

conflictos internacionales, ya que incapacita a los Estados de hacer uso de las herramientas tradicionalmente y normalmente empleadas en tiempos de crisis.

### **Estado del Arte:**

Según la información reunida para confeccionar este trabajo, hasta octubre del 2022, se pueden considerar los aspectos y definiciones que se mencionan en los siguientes párrafos.

Para catalogar este escenario de crisis donde la formalidad es prácticamente nula, varios autores optaron por denominarla como “zona gris”. Basado en esta concepción, como se destacó en el párrafo anterior, la “zona blanca” constituiría la paz y la “zona negra” la guerra en su definición académicamente aceptada.

La esencia básica de este tipo de crisis o enfrentamiento es precisamente su falta de precisiones, justamente esta realidad difusa genera conflictos entre los distintos autores a la hora de crear un marco teórico para este concepto que se intenta analizar.

Según Baques Quesada: *La zona gris puede ser definida como un escenario existente entre las situaciones pacíficas presididas por la bona fides (buena fé) y las guerras propiamente dichas. En el fondo, es más bien un tipo de paz que un tipo de guerra, si bien se trata de una paz tensa, polemológica, presidida por el conflicto (en el sentido politológico del término), ya que el objetivo de los actores que establecen una GZ (Zona Gris) es cambiar el statu quo.*<sup>5</sup>

La definición dada por Jordán Javier se torna un poco más compleja: *La Zona Gris es un espacio intermedio en el espectro del conflicto político que separa la competición acorde con las pautas convencionales de hacer política, del enfrentamiento armado directo y contenido. El conflicto en la Zona Gris gira en torno a una incompatibilidad relevante para al menos uno de los actores. Las estrategias utilizadas son multidimensionales, de implementación gradual y con objetivos a largo plazo.*<sup>6</sup>

### **Marco Teórico:**

Javier Jordán en su artículo “El conflicto internacional en la Zona Gris: (...)”<sup>7</sup> intenta encuadrar el concepto de Zona Gris dentro de un marco teórico. Menciona al *Quadrennial Defense Review* del año 2010 como el primer documento oficial que habló de la Zona Gris, a la vez que lo encuadró dentro del *Realismo Ofensivo*<sup>8</sup> de John Mearsheimer. En su trabajo deja en claro que este tipo de conflicto es un fenómeno

---

<sup>5</sup> Baques Quesada J. La versión china de la Zona Gris. Grupo de Estudios de Seguridad Internacional (GESI). Unidad de Barcelona. (2018)

<sup>6</sup> Jordán J. El conflicto internacional en la Zona Gris; una propuesta teórica desde la perspectiva del Realismo Ofensivo. (2018).

<sup>7</sup> Jordán J. El conflicto internacional en la Zona Gris; una propuesta teórica desde la perspectiva del Realismo Ofensivo. (2018).

<sup>8</sup> El realismo ofensivo es una teoría estructural en las relaciones internacionales que pertenece a la escuela de pensamiento neorrealista y fue presentada por el erudito político John Mearsheimer en respuesta al realismo defensivo. El realismo ofensivo sostiene que la naturaleza anárquica del sistema internacional es responsable de la promoción del comportamiento estatal agresivo en la política internacional. La teoría difiere fundamentalmente del realismo defensivo al representar a las grandes

antiguo en la política internacional. Según este autor; el aumento de la competencia entre los distintos Estados alejan las posturas liberales clásicas como: la paz democrática<sup>9</sup>, la interdependencia compleja<sup>10</sup> y el neo institucionalismo<sup>11</sup>.

Para poder acercarse a una definición académica menciona cuatro características que se deben cumplir en este tipo de conflicto<sup>12</sup>; a continuación las mencionaremos de manera resumida.

- 1- Ambigüedad: Ni relaciones pacíficas ni conflicto armado.
- 2- Estructuras multidimensionales: Se relaciona con el concepto de “guerra híbrida”, utilización de diversos instrumentos de poder y herramientas no armadas.
- 3- Intereses sustanciales en juego: El actor que pone en juego este tipo de estrategia intenta conseguir importantes objetivos aun rehusando el empleo de la vía diplomática convencional.
- 4- Gradualismo: Conflicto a largo plazo que busca progresar de manera paulatina pero siempre evitando una respuesta contundente de parte del oponente.

Quiñones de la Iglesia nos proporciona la siguiente definición: La Zona Gris es generada por el actor híbrido que se mueve y actúa con impunidad entre sus imprecisos límites, puesto que es él quien los establece. Como un genuino proceso de conducción de la batalla, el actor híbrido modula el alcance de la Zona Gris en tiempo, espacio y dominio.<sup>13</sup>

La obra, en español, que mejor aborda el tema del trabajo y ofrece mejores definiciones y explicaciones del tema lo encontramos en la obra: *De las guerras híbridas a la zona gris (...) 2021*; del autor español, ya referido Baques Quesada, siendo este libro de gran aporte para dejar debidamente definido el concepto de ZG.

El lector podrá pensar, y con razón, que a lo largo de la historia existieron escenarios o acciones que podrían catalogarse como ZG, durante el trabajo pondremos de relieve que

---

potencias como revisionistas que maximizan el poder y privilegian el paso de responsabilidades y la autopromoción sobre las estrategias de equilibrio en su objetivo constante de dominar el sistema internacional.

<sup>9</sup> La teoría de la paz democrática es una teoría que postula que las democracias son renuentes en participar en un conflicto armado con otras democracias identificadas. En contraste con las teorías que explican el compromiso bélico, es una "teoría de la paz" que describe motivos que disuaden a la violencia patrocinada por el Estado.

<sup>10</sup> La interdependencia compleja, también entendida como “dependencia mutua”, apareció en la década de los setenta, y se convirtió en uno de los paradigmas para explicar las relaciones internacionales que integraban nuevos actores en el escenario mundial. La interdependencia compleja se basa en ofrecer una alternativa a la visión realista de las relaciones internacionales, la cual en grandes rasgos se basa en que los asuntos militares y de seguridad nacional son los que priman en la agenda internacional.

<sup>11</sup> El neo institucionalismo es una teoría enfocada en el estudio económico y sociológico de las instituciones, entendidas como los espacios donde los diferentes actores sociales desenvuelven sus prácticas (mercado, club social, partidos políticos, iglesias, sociedades de fomento, escuela, policía, universidad, redes sociales, ejércitos, cárcel, reformatorio, Estado, etc.).

<sup>12</sup> Jordán J. El conflicto internacional en la Zona Gris; una propuesta teórica desde la perspectiva del Realismo Ofensivo. (2018).

<sup>13</sup> Quiñones de la Iglesia F.J, Una revisión del concepto “guerra híbrida/actor híbrido”. Manual de Informaciones. Julio-septiembre 2021-Nro2 Vol LXIII. Pág.63.

la novedad no está solo en los métodos y acciones sino en la intensidad, congruencia de esfuerzos y en la simultaneidad de acciones típicas en busca de un objetivo en el mediano y largo plazo.



Diversos autores y hechos concretos señalan que los estados más vulnerables a sufrir agresiones vinculadas a la ZG son las denominadas “democracias occidentales”. Para evaluar, al menos superficialmente, como se encuentra preparado nuestro país, se analizarán algunas leyes y decretos que rigen el marco legal de las FFAA.

Para poder relacionar la Zona Gris dentro del marco legal vigente de las FFAA en este trabajo se analizarán las siguientes leyes y reglamentos:

- Ley 23.554. Ley de Defensa Nacional.
- Decreto Reglamentario 727/ 06. Reglamentación de la Ley Nro. 23.554.
- Ley 24.059. Ley de Seguridad Interior.
- Ley 25.520. Ley de Inteligencia Nacional.
- Directiva de Política de Defensa Nacional (2021).

### **Planteo y Justificación del Problema:**

*¿En qué medida el Marco Legal vigente en nuestro país condicionará el empleo del Instrumento Militar ante un eventual escenario de Zona Gris?*

### **Alcance y Limites:**

El presente trabajo realizará una revisión general de los conceptos estudiados por los distintos especialistas del tema, mientras se lo intenta comparar, en su influencia, con el Marco Legal que establece el funcionamiento del Instrumento Militar de la República Argentina.

### **Objetivos:**

a) El objetivo general:

Determinar en qué medida el marco legal vigente influye en el empleo del instrumento militar en un escenario de Zona Gris.

b) Objetivos específicos

1) Identificar las principales características de las ZG.

2) Determinar las restricciones vigentes para el empleo de las FFAA argentinas ante una amenaza no estatal.

### **Hipótesis:**

El Marco Legal vigente en la Defensa Nacional Argentina limitará en gran medida el empleo del Instrumento Militar en un entorno de Zona Gris.

### **Metodología de trabajo.**

Se realizará una investigación exploratoria de los distintos trabajos académicos realizados por parte de los especialistas del tema; a la vez que se los comparará con la doctrina vigente en el Ejército Argentino y las distintas leyes y reglamentaciones que enmarcan el funcionamiento de dicha institución dentro de la Defensa Nacional, Inteligencia Nacional y la Seguridad Interior.

## CAPÍTULO 1:

### DEFINICIÓN DEL CONCEPTO DE ZONA GRIS.

Resulta necesario antes de avanzar con las definiciones referidas a la Zona Gris, dejar en claro las diferencias que existen entre la ZG y las conocidas como Guerras Híbridas, ya que suelen confundirse. Aunque según varios autores, la ZG es la última evolución en el proceso de hibridación de los conflictos armados. Aunque como veremos se puede escalar un conflicto de ZG a uno híbrido o viceversa, ambos presentan diferencias de base que impiden que sean usados como sinónimos.

Cuando se hace referencia a guerras híbridas se tienen en cuenta las fuerzas empleadas en ellas; las FFAA regulares interactúan (complementándose o luchando) con fuerzas no convencionales o con métodos de lucha irregulares. Los actores no estatales tienen una participación considerable, siendo los medios de lucha clásicos o convencionales dejados en un segundo lugar en favor de los actores híbridos. Algo fundamental a tener en cuenta es que en una guerra híbrida, la “guerra” ya ha comenzado, el actor que adopta una estrategia híbrida conoce la superioridad del enemigo, pero está resuelto a enfrentarlo. Aquí es donde se debe resaltar que los conflictos híbridos son un ***tipo de guerra*** mientras que los conflictos de zona gris, como se explicará más adelante, son un ***tipo de paz***.

“Fue en el periodo 2015-2016 cuando varios autores le dieron consistencia y profundidad al término “zona gris”. El punto de partida fue la comparecencia del general Joseph L. Votel, comandante del Mando de Operaciones Especiales estadounidense (USSOCOM), ante el Subcomité de Amenazas y Capacidades Emergentes del Congreso de los Estados Unidos el 18 de marzo de 2015.”<sup>14</sup>

*“nuestro éxito en este entorno será determinado por nuestra habilidad para navegar adecuadamente conflictos que caen fuera del tradicional constructo de guerra o paz” y en el que “actores siguiendo una aproximación en la ‘zona gris’ buscan asegurar sus objetivos mientras minimizan el alcance y la escala del combate propiamente dicho”. Además, esta “zona gris” supone que “nos enfrentamos con la ambigüedad de la naturaleza del conflicto, las partes implicadas y la validez de las reclamaciones legales y políticas en juego”.*<sup>15</sup>

#### **La Zona Gris:**

“Se puede entender como una respuesta a la gran capacidad militar de las potencias que defienden el *statu quo*”.<sup>16</sup>

Cuando Baques Quesada realizó la anterior afirmación, se refería a los Estados Unidos y a la OTAN principalmente como los guardianes de ese *status quo*, aunque se puede dar

---

<sup>14</sup> Pérez Triana Jesús. Conflictos en la zona gris: Origen y desarrollo del concepto. (2021)

<sup>15</sup> Pérez Triana Jesús. Conflictos en la zona gris: Origen y desarrollo del concepto. (2021)

<sup>16</sup> Baques. De las Guerras Híbridas a la Zona Gris. Cap. 4 (2021)

en potencias de menor jerarquía como por ejemplo Israel que sufre un escenario de ZG por parte de Irán, utilizando a Hezbollah como un medio para alcanzar sus metas.

En el concierto internacional existen muchos países que se encuentran incómodos o insatisfechos con la situación actual, pero no ven en un conflicto armado una solución, por lo menos en el corto plazo, y es allí donde plantear un escenario de ZG para corregir su “incomodidad” resulta factible.

Se podría afirmar que la necesidad de alcanzar objetivos estratégicos sin iniciar nuevas guerras da vida a los escenarios conocidos como de ZG. Tomemos como ejemplo a China, enorme potencia económica con unas FFAA cada vez más poderosas, pero que todavía no se encuentra lista para desafiar abiertamente a Estados Unidos. Sin embargo, eligió una estrategia de ZG para incrementar su influencia en el Mar de China desafiando contenidamente (sin enfurecer), a la primera potencia militar del mundo. Y aun teniendo una armada con más barcos que la US NAVY, no por eso más poderosa, optó por emplear a su Prefectura Naval y a centenares de barcos pesqueros “armados” para participar en los numerosos incidentes que ocurren año tras años con los países que comparten dicho mar.

*Ningún país iniciaría una guerra con China porque un pesquero de esa nacionalidad atacó a uno vietnamita o porque un barco de su servicio de guardacostas “echó” a otro barco japonés mientras pescaba.* Estas acciones, aparentemente “no tan graves”, van ampliando lenta y progresivamente la influencia de China en dichos mares. En definitiva, consigue pequeños pero constantes logros en su estrategia a largo plazo de controlar el Mar de China.

“La ZG es un escenario, construido a modo de política pública, con el que una potencia revisionista pretende obtener réditos geopolíticos de una importancia tal, que en condiciones normales exigirían la apertura de hostilidades en clave militar”.<sup>17</sup>

### **Delimitar un conflicto de ZG: el principal inconveniente.**

Poder detectar a tiempo la activación de mecanismos que indiquen el comienzo de una ZG, será el mayor obstáculo para sus probables víctimas, que existan algunos indicios o conductas aparentes en un adversario, no querrá decir que este haya instalado efectivamente una ZG. Los Estados democráticos de derecho son los más vulnerables, los procedimientos propios necesarios para adoptar respuestas contundentes, sumado a la división de poderes que exige la participación de su respectivo congreso para adoptar resoluciones (como iniciar una guerra) y todo eso ante la atenta mirada de la opinión pública, hacen realmente difícil contrarrestar las acciones no cinéticas de la ZG desde el comienzo.

Más complicado será esperar la aprobación o respaldo de organismos internacionales como la ONU para responder las acciones generadas por otro Estado al que no se le puede atribuir “nada” de lo que está sucediendo. Es por esto que los Estados democráticos occidentales, que en general evitan cualquier conflicto, son realmente los más vulnerables.

---

<sup>17</sup> Baques. De las Guerras Híbridas a la Zona Gris. Cap. 4 (2021)

En Estados autoritarios o con regímenes más duros la respuesta se puede acelerar sin dar demasiadas explicaciones. La demora en la reacción es una de las principales ventajas de la ZG, podrá llegar el caso en que la demora provoque que la única reacción posible sea iniciar un conflicto armado. En ese caso la “víctima” de la ZG será vista como “victimario” ante el resto de las naciones; consecuentemente el promotor de la ZG habría conseguido una importante ventaja durante el resto del conflicto.

*... “La ZG constituye la última evolución del fenómeno de hibridación de los conflictos que antaño se libraban como guerras (...) la ZG puede adoptar la cariz de una política públicas más”<sup>18</sup>...*

*“Los conflictos de zona gris mantienen plena su vigencia en la actualidad. En un escenario internacional muy interdependiente —sobre todo en lo económico—, avanzado tecnológicamente e interconectado desde un punto de vista informativo y de la comunicación, este tipo de conflictos son una apuesta previsible por parte de potencias regionales o internacionales revisionistas, pues la parte agresora es capaz de alcanzar objetivos estratégicos similares a los de una guerra sin derramamiento de sangre y con un coste menor en recursos y reputación”.<sup>19</sup>*

### **Características de la ZG:**

No se debe cometer el error de pensar que la ZG es solamente una transición entre lo “blanco” (paz) y lo “negro” (guerra); la ZG tiene objetivos, mecanismos y herramientas propias que hacen que este escenario tenga “vida propia”, en otras palabras, la ZG es otra opción entre los clásicos estados de guerra y paz.

#### Principales características:

**1. Ambigüedad e imposibilidad de atribución:** “La zona gris nace, sobrevive y avanza hacia sus objetivos gracias al fomento de la ambigüedad de sus acciones”.<sup>20</sup> Las acciones engañosas, de baja visibilidad y de difícil atribución serán la norma. *Ni relaciones pacíficas ni conflictos armados.*<sup>21</sup>

Suponiendo que el perjudicado por la ZG logre identificar que está siendo víctima de este tipo de acciones, deberá procurar reaccionar a tiempo si no correrá el riesgo de que le resulte más conveniente evitar la respuesta, ya que una reacción abrupta le coloque a la opinión pública en contra. Deberá tenerse en cuenta que no serán instituciones del Estado los que realicen las acciones típicas de la ZG, serán en cambio las ONG, agencias privadas, organizaciones terroristas, webs no estatales, personalidades políticas, agencias de noticias y un largo etc.; los que con apoyo del Estado promotor serán los operadores (proxies) de las ZG. A modo de ejemplo el canal ruso RT es un importante generador de noticias favorables a Moscú y de paso difunden noticias, muchas veces falsas, contrarias a los gobiernos que enfrentan al ruso.

---

<sup>18</sup> Baques. De las Guerras Híbridas a la Zona Gris. Cap. 4 (2021)

<sup>19</sup> Hernández- García Luis. La ZG: una aproximación conceptual desde las FAS. Atalayar. (2022)

<sup>20</sup> Chamber, 2016: 27 VER BIBLIOGRAFIA.

<sup>21</sup> Jordán J. El conflicto internacional en la Zona Gris; una propuesta teórica desde la perspectiva del Realismo Ofensivo. (2018).

Además, el promotor de la ZG se moverá en las sombras y en los límites donde no podrá ser denunciado ante organismos internacionales. El estado que es víctima de la ZG, se verá impedido de usar su herramienta más adecuada, las FFAA, ya que será visto internacionalmente como el Estado agresor.

Es una posibilidad que la escalada de tensiones en las Islas Georgias del Sur a principios de 1982 y que derivo en la Guerra de Malvinas tenga varios componentes o características de ZG.

La situación se torna aún más complicada de resolver si en el medio del conflicto se encuentra una minoría, ya sea étnica, religiosa, cultural etc. *Supongamos que la Republica de Chile esté sufriendo acciones de ZG por parte de una potencia X, utilizando como proxie al pueblo mapuche. Si el gobierno constitucional utiliza a sus FFAA (tal cual indica su propia Constitución) para controlar efectivamente los territorios del sur de su país (Estado de Excepción), el gobierno chileno ya ha perdido una batalla. Internacionalmente podrá verse como una desproporción el empleo del instrumento militar para controlar una minoría étnica que reclama derechos ancestrales. El promotor de la ZG, ya habría conseguido cierta legitimidad en su accionar.*

**2. Gradualidad:** Las estrategias propias de la ZG implica entender que no se verán resultados en el corto plazo, los resultados podrán cosecharse en el mediano o, con mayor seguridad, a largo plazo. Alcanzar objetivos importantes desde el punto de vista geopolítico, como por ejemplo la independencia de cierta porción de territorio enemigo ocupado por una minoría étnica requiere un proceso demasiado largo. Este factor es muy importante ya que al ser una política de Estado de largo plazo le resulta difícil de practicar a una democracia que alterna gobiernos cada 4 o 6 años. No obstante, un gobierno de carácter dictatorial, autocrático, de partido único o poco democrático podrá encontrar en la ZG una herramienta muy útil.

**3. Objetivos estratégicos:** Los objetivos que se buscan alcanzar presentan la misma magnitud que aquellos logrados a través de un enfrentamiento bélico. Hablamos de la anexión de parte del territorio enemigo, la caída de regímenes políticos, el control de recursos naturales, el posicionamiento geoestratégico y geopolítico, etc.

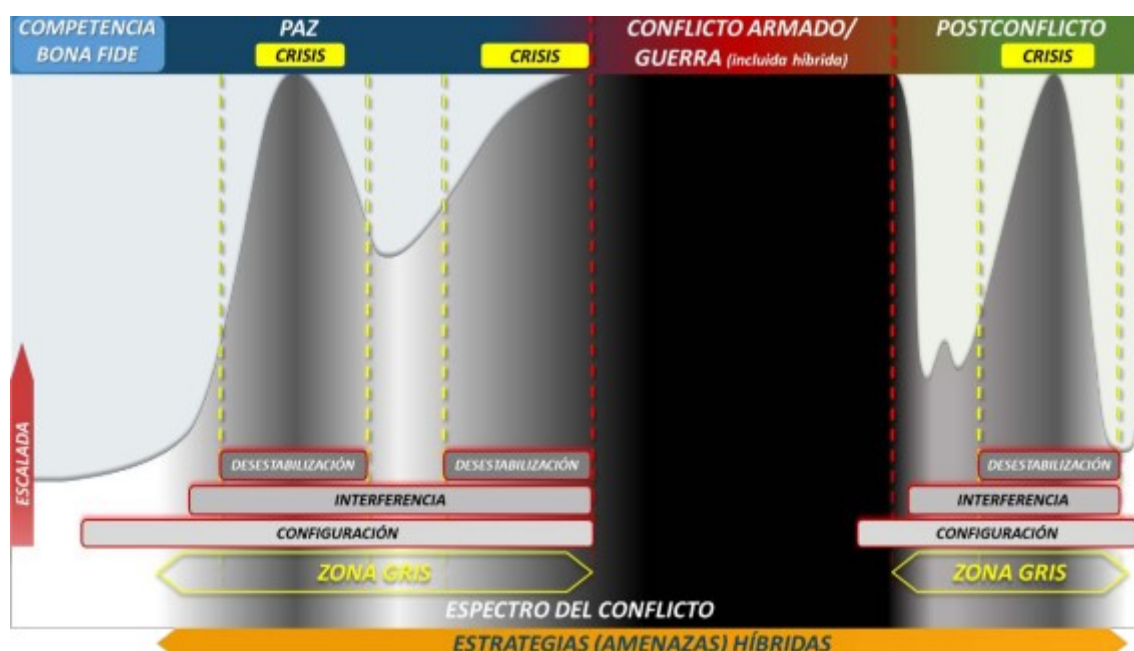
Baques Quesada menciona como el ejemplo típico de ZG el apoyo del gobierno alemán a Lenin durante la Primera Guerra Mundial. Dicho apoyo implicó la caída de un régimen político y la salida de un poderoso enemigo de la guerra. Sin realizar ni un solo disparo lograron causar mucho más daño al gobierno del Zar.

Otro objetivo, quizás menos convencional, sea utilizar la ZG para poder dilucidar la voluntad de terceras potencias de mantener las alianzas políticas-militares. No sería descabellado pensar que Rusia luego de promover durante años una ZG en la frontera con Ucrania haya concluido que: ni Estados Unidos ni la OTAN intervendrían abiertamente en una guerra convencional, en caso de que Rusia iniciara un ataque sobre Ucrania.

**4. Narrativa:** Poder crear un relato que le otorgue cierta legitimidad a las acciones de la ZG será fundamental para que la estrategia funcione. También será decisivo detectar e interpretar dicha narrativa para el perjudicado por dicha ZG. El relato no debe ser del todo cierto, pero tampoco debe ser poco creíble. Una minoría inconforme con su realidad dentro de un Estado será terreno fértil para comenzar acciones efectivas en contra de un determinado Estado.

Siguiendo con el caso ruso; la existencia de una pequeña población pro-rusa dentro de Ucrania es una fuerte palanca para generar nuevas acciones. Dicha población fue encuadrada dentro de una narrativa de discriminación por parte de los ucranianos llegando incluso a denunciar la existencia de grupos “nazis” que atacaban a la población pro-rusa. Si bien esta narrativa no fue creída en occidente, le alcanzó a Rusia para ganar más adeptos dentro de Ucrania y cerrar filas dentro de la población propia para crear la necesidad de lanzar una “*operación militar especial*”. Esta narrativa se está replicando en otros Estados con población ruso-parlante.

Es una realidad que las acciones de propagandas o comunicación social siempre estuvieron presentes en los conflictos bélicos; la diferencia radica en que: el promotor de la ZG articulará todas sus acciones en torno a dicha narrativa y no será, meramente, una herramienta más. Dicho en otras palabras, **sin una narrativa eficaz la ZG no podrá sostenerse en el tiempo**, más aun teniendo en cuenta que los objetivos buscados son a mediano o largo plazo.



La ZG: una aproximación conceptual desde las FAS. Atalayar <sup>22</sup>

En 2015, Michael J. Mazarr, analista sénior de la RAND Corporation, trataría de proporcionar una definición y caracterización del término “zona gris” en un trabajo

<sup>22</sup>Hernández- García Luis. La ZG: una aproximación conceptual desde las FAS. Atalayar. (2022)

extenso para el Instituto de Estudios Estratégicos (SSI) del ejército estadounidense. Según Mazarr la ZG tiene las siguientes características:

- *“Persigue objetivos políticos a través de campañas cohesionadas e integradas”.*
- *“Emplea en su mayor parte herramientas no militares y no cinéticas”.*
- *“Se esfuerza por mantenerse bajo umbrales clave de escalada o líneas rojas para evitar conflictos totales y convencionales”.*
- *“Se mueve gradualmente hacia sus objetivos en vez de buscar resultados concluyentes en un periodo específico de tiempo”.*<sup>23</sup>

*Autores relacionados con el US Army como Mazarr (2015) o Wilson (2017) nos hablan de tres características comunes a las tácticas propias de la Zona Gris:*

- *Hibridez, pues se utiliza una combinación de métodos hostiles de todo tipo que buscan provocar efectos estratégicos sin llegar al enfrentamiento directo.*
- *Amenazan la defensa convencional, que no puede hacer frente a las tácticas empleadas en la Zona Gris dada la desproporción entre los medios y los fines o la incapacidad de atribuir los ataques.*
- *Están pensadas para imposibilitar o confundir los cálculos de riesgo tradicionales, provocando la paralización del oponente incapaz de decidirse entre la inacción o la acción.*<sup>24</sup>

### **Herramientas de la ZG:**

En su artículo La Versión China de la Zona Gris, Baqués Quesada identifica las siguientes herramientas:<sup>25</sup>

- *La elaboración y difusión de una narrativa o relato llamado a potenciar las virtudes del propio discurso, normalmente en clave nacionalista (pero también podría darse en clave religiosa o ideológica), así como a denigrar al enemigo.*
- *La movilización de personal e instituciones civiles como principal argumento de presión contra los intereses de los defensores del statu quo. Dicha movilización puede contener desde manifestaciones pacíficas hasta episodios de violencia de baja intensidad, pequeños actos de sabotaje e incluso atentados.*
- *La existencia de cierta «guerrilla económica» (boicots, embargos, ayudas selectivas o su anverso, negación de ayuda, en función de los colectivos implicados).*

---

<sup>23</sup> Pérez Triana Jesús. Conflictos en la zona gris: Origen y desarrollo del concepto. (2021)

<sup>24</sup> Villanueva López D. ¿Es la “zona gris” el nuevo termino de moda? GESI. (2019)

<sup>25</sup> Baqués Quesada. La Versión China de la Zona Gris. GESI. (2018)

- El actor que genere una ZG debe contar con unas FFAA poderosas a fin de disuadir una posible respuesta militar de los defensores del statu quo contra dicha ZG.

### **Conclusiones parciales para el Capítulo 1:**

*“el principal objetivo de la zona gris es alcanzar objetivo de la máxima relevancia geopolítica, pero sin que las herramientas empleadas para ello sean tan contundentes como para provocar esa reacción (se refiere a la guerra)”.*<sup>26</sup>

La Zona Gris es una realidad en varios lugares, quizás existan más escenarios de los imaginados; sus características lo tornan difícil de detectar y si es detectada será aún más difícil de atribuir. Se debe prestar atención a aquellos países que tienen cuestiones sin resolver, ya sea de cualquier índole. Para poder avanzar en la investigación nos quedaremos con la siguiente definición:

**La ZG es una interesante estrategia para aquellos países que están incómodos con su realidad actual. Esta estrategia le permitirá alcanzar objetivos a largo plazo, similares a los que normalmente se consiguen a través de guerra, pero desde la seguridad de la paz reinante. Las herramientas a utilizar serán amplias, pero todas estarán articuladas detrás de una narrativa que le otorgue cierta legitimidad.**

---

<sup>26</sup> Baques Quesada. De las Guerras Híbridas a la Zona Gris. 2021.

## CAPÍTULO 2:

### **BASES LEGALES DE LA DEFENSA NACIONAL.**

Para poder continuar con el desarrollo del presente trabajo a continuación se analizarán las bases legales que rigen el funcionamiento de las FFAA y por ende su impacto en un posible escenario de Zona Gris.

#### Bases Legales:

- Ley 23.554. Ley de Defensa Nacional.
- Decreto Reglamentario 727/ 06. Reglamentación de la Ley Nro. 23.554.
- Ley 24.059. Ley de Seguridad Interior.
- Ley 25.520. Ley de Inteligencia Nacional.
- Directiva de Política de Defensa Nacional (2021).

#### **a) Ley 23.554. Ley de Defensa Nacional:**<sup>27</sup>

A continuación, se transcribirán los artículos que son de interés para el presente trabajo.

- ARTÍCULO 1: La presente Ley establece las bases jurídicas, orgánicas y funcionales fundamentales para la preparación, ejecución y control de la defensa nacional.
- ARTÍCULO 4: Para dilucidar las cuestiones atinentes a la Defensa Nacional, se deberá tener permanentemente en cuenta la **diferencia fundamental que separa a la Defensa Nacional de la Seguridad Interior**. La Seguridad Interior será regida por una Ley Especial.
- ARTÍCULO 9: Los integrantes de Sistema de Defensa Nacional serán los siguientes:
  - a) El Presidente de la Nación;
  - b) **El Consejo de Defensa Nacional;**
  - c) El Congreso de la Nación. (...)
  - d) El Ministerio de Defensa;
  - e) El Estado Mayor Conjunto de las FFAA;
  - f) El Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea de la República Argentina;
  - g) Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina (..);
  - h) El Pueblo de la Nación mediante su participación activa en las cuestiones esenciales de la Defensa (...).
- ARTÍCULO 12: El Consejo de Defensa Nacional **asistirá y asesorará al Presidente de la Nación en la determinación de los conflictos**, de las hipótesis de conflicto y de guerra, así como también en la adopción de las estrategias, en la determinación de las hipótesis de confluencia y en la preparación de los planes y coordinación de las acciones necesarias para su resolución.
- ARTÍCULO 14: El Consejo de Defensa Nacional estará presidido por el Presidente. (breve descripción de la conformación del Consejo), (...) podrá

---

<sup>27</sup> Sancionada: 13 de abril de 1988. Promulgada: 26 de abril de 1988.

determinar la participación de otras autoridades e invitar a miembros de otros poderes y personas cuyos conocimientos o competencias considere de utilidad para los asuntos específicos que hubieran de tratarse.

#### Consideraciones para la Ley de Defensa Nacional en un escenario de ZG:

La mencionada Ley deja en claro la diferencia entre Defensa Nacional y la Seguridad Interior, resaltando que la Defensa Nacional se enfocará en *amenazas externas*. Como se vio en el capítulo anterior el promotor de la ZG empleara acciones encubiertas, engañosas y difíciles de detectar y peor aún, difíciles de adjudicar. El uso de proxys o terceros<sup>28</sup>, como ONG o terrorismo, incapacita la activación de los instrumentos de la Defensa Nacional. **A modo de síntesis, si un país promueve un escenario de ZG contra nuestro país la Ley de Defensa Nacional le otorgara una ventaja al negar el empleo del Instrumento Militar propio por un periodo considerable, si es que esto se logra corregir.**

El Consejo de Defensa Nacional se podría considerar como un acierto de la presente Ley, teniendo presente su apertura a diferentes integrantes que puedan contribuir a la problemática de la Defensa Nacional. Sería recomendable que existiría una agenda de reuniones permanentes que elabore los distintos escenarios que el país podría afrontar, la Zona Gris deberá ser uno de estos escenarios.

*“Si bien la Ley de Defensa Nacional reconoce la necesidad de involucrar a todas las áreas pertinentes del gobierno en la problemática de la Defensa, lo cual procura a través de la conformación de un Consejo de Defensa Nacional (CODENA) en la práctica ese cometido resultó una aspiración sujeta a la mayor o menor voluntad de colaboración de las áreas sin compromisos efectivos”.*<sup>29</sup>

#### **b) Decreto Reglamentario 727/2006 de la Ley 23.554.**

A continuación, se transcribirán los artículos que son de interés para el presente trabajo.

- ARTICULO 1: Las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la defensa nacional, serán empleadas ante agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley Nro: 24.059 de Seguridad Interior y en la Ley Nro: 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas en lo concernientes a los escenarios en los que se prevé el empleo del instrumento militar y de las disposiciones que definen el alcance de dicha intervención en operaciones de apoyo a la seguridad interior.
- **Se entenderá como “agresión de origen externo” el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la**

---

<sup>28</sup> Las guerras subsidiarias o guerras proxy son un tipo de conflictos en los que se identifica un conflicto interno entre distintos bandos o actores que se engloba como parte de otra rivalidad entre potencias o actores externos.

<sup>29</sup> Pierri Hugo. ¿Necesita la República Argentina una Estrategia de Seguridad Nacional? (1ra parte). DEYSEG. Página Web. Deyseg.com (2022)

**independencia política de nuestro país, o cualquier otra forma que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas.**

- ARTICULO 2: Las medidas destinadas a prevenir o superar los conflictos generados por las agresiones externas, a concluir los destinos de la Nación durante un hecho bélico y a consolidar la paz concluida la contienda, tendrán como sustento fundamental la labor y asesoramiento encomendada al CONSEJO DE DEFENSA NACIONAL (CODENA), de conformidad con los artículos 10 y 12 de la Ley de Defensa Nacional.
- ARTICULO 6: El PRESIDENTE DE LA NACION podrá requerir al CODENA la preparación de un **diagnostico comprensivo de la situación estratégica nacional**, en el que se deberán especificar y describir actores, situaciones y tendencias que, ya sea en el plano regional y/o global puedan interesar a la defensa nacional. (...)
- ARTICULO 27: Convocase al CONSEJO DE DEFENSA NACIONAL a partir de la fecha del dictado presente. (...)

#### Consideraciones para el Decreto Reglamentario 727/2006 en un escenario de ZG:

Si la Ley de Defensa Nacional limitaba el empleo de los medios disponibles de la Defensa Nacional, el presente Decreto Reglamentario incapacita de manera categórica el empleo del instrumento militar argentino. Si algún actor internacional monta acciones de ZG, o cualquier amenaza del tipo híbrida, sobre nuestro país el mencionado decreto le otorgará una significativa ventaja al inmovilizar las FFAA.

Quesada afirma que las sociedades occidentales son, debido a su aparato burocrático y legislativo, las más vulnerables a sufrir los embates de una ZG. El Decreto Reglamentario 727 le da toda la razón al autor español.

Jorge García Mantel en su artículo, **Directiva de Política de Defensa Nacional: más de lo mismo**, publicado en INFOBAE realiza el siguiente análisis del mencionado Decreto:

*Con respecto al Decreto 727/06, se decidió restringir las potencialidades de las FFAA ante una agresión de origen externo. La Ley de Defensa expresa: “La Defensa Nacional es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las FFAA, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo”...<sup>30</sup>*

*El decreto 727/06, repuesto ya que había sido derogado por la administración anterior, sumó a lo expresado en la ley, que “se entenderá como agresión de origen externo el uso de la Fuerza Armada por un Estado contra la soberanía... o en cualquier otra forma que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas”. Esta ideológica restricción, no considera que ya hoy, y más aún lo será en el futuro, las agresiones no sólo son de carácter estatal militar -otra Fuerza Armada-, sino que en innumerables ocasiones se manifiestan de otras formas que, sin dejar de tener su origen en el exterior, se desarrollan en nuestro territorio y/o tienen efectos en él, afectando intereses que la Defensa Nacional puede y debe contribuir a preservar, como pueden ser los ciberataques y los ataques terroristas o de milicias paraestatales.*

---

<sup>30</sup> García Mantel Jorge. Directiva de Política de Defensa Nacional 2021: más de lo mismo. INFOBAE.

*Otras formas, que incluso son detalladas en la Resolución 3314 de la Asamblea General de las Naciones Unidas del año 1974 que define agresión. En este sentido, parece haberse omitido que la citada Resolución, expresa que también “... se caracterizará como un acto de agresión, al envío por un Estado, o en su nombre, de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios” y que se expresa, además, que “la enumeración de los actos mencionados anteriormente (refiere a todo el artículo 3º) no es exhaustiva...”.* **De esta manera, ni la ley de defensa nacional, ni la propia ONU, ni ningún país del mundo define el concepto de agresión externa, en los términos restrictivos que lo hace este decreto y que limitan el accionar de las FFAA.**

**c) Directiva de Política de Defensa Nacional 2021.**<sup>31</sup>

A continuación, se transcribirán algunas afirmaciones y consideraciones que son de interés para el presente trabajo.

- Capítulo 1: *Tablero estratégico-militar*: (...) Se destaca una realidad caracterizada (América del sur) por la escasa probabilidad de conflictos interestatales con derivaciones militares, en la cual los diferendos territoriales se han dirimido a través de medios de solución pacífica y de la apelación al Derecho Internacional.

*Tablero económico-comercial*: (...) Resulta fundamental, en consecuencia, que la Republica Argentina pondere adecuadamente la situación de grandes espacios territoriales efectiva o potencialmente provechosos en materia de recursos naturales, teniendo en cuenta la situación en el Atlántico Sur y el régimen jurídico internacional aplicable al Sector Antártico Argentino en virtud de la plena vigencia del Tratado Antártico. Los referidos cambios económicos han revitalizado la puja por los recursos naturales estratégicos y por el control de las rutas de comercio que transportan dichos recursos desde sus zonas de extracción hacia las de producción y consumo. **La demanda mundial de agua dulce, petróleo, gas, minerales y alimentos, entre otros bienes escasos, se vislumbra como potencial fuente de conflictos entre Estados.**

*Tablero transnacional*: (...) Resulta entonces indispensable evaluar desde la perspectiva soberana y en el campo de la ciberdefensa, el impacto de las próximas tecnologías como las “redes 5G” o la comunicación cuántica. Es necesario realizar un ajustado análisis prospectivo sobre los posibles escenarios que implicaran las TICs para la gobernanza de internet y su topología, tanto desde el punto de vista tecnológico como político.

**APRECIACIÓN ESTRATÉGICA DEL ESCENARIO REGIONAL**: (...) Por otra parte, se percibe en varios países suramericanos un preocupante y creciente proceso de asignación de misiones de seguridad pública a las FFAA, tales como la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, siguiendo en muchos casos los lineamientos en materia de “Guerra contra las Drogas” y “Guerra contra el Terrorismo”. Esta asignación de resultados ha demostrado ser magros en términos de control de tráfico ilegal y de la criminalidad organizada y negativos en términos de la profesionalización de las fuerzas militares

---

<sup>31</sup> Publicada en julio de 2021.

involucradas, contrastan con el rol de las FFAA en países como la Argentina y en muchos casos, ante eventual colisión con la institucionalidad democrática, complejizan las posibilidades de cooperación y desarrollo de actividades conjuntas y en el marco de normativa y esquemas regionales de integración y de organismos hemisféricos.

En el caso de la República Argentina, desde la restitución del régimen democrático en el año 1983, el arco político entero ha rechazado la militarización de la seguridad pública, acuerdo explícitamente plasmado en las coincidencias interpartidarias que desembocaron en la Ley de Defensa Nacional N° 23.554. Por tanto, se deja en manos del Poder Judicial y las distintas fuerzas de seguridad la prevención, investigación y control de estos delitos. Esta decisión se debe a un fuerte consenso democrático respecto de ***establecer un límite claro entre el aparato de Defensa y el de Seguridad.***

## Capítulo II: *Concepción y posicionamiento estratégico de la República Argentina en materia de Defensa.*

- (...) la política de Defensa de la Nación identifica en el concepto de legítima defensa, materializado en el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas el criterio esencial y ordenador sobre el cuál se estructura todo el Sistema de Defensa del Estado argentino. Rechaza las políticas estratégicas de agresión, en tanto atentan contra el marco legal internacional y el principio de resolución pacífica de conflictos como principal mecanismo para dirimir diferencias entre Estados.
- (...) **la política de defensa nacional debe evitar el problema histórico de la reproducción acrítica y descontextualizada de concepciones de empleo y doctrinas que reflejan, por un lado, los intereses y la mirada de potencias extranjeras y por el otro, realidades geopolíticas diferentes que imperan en AMÉRICA DEL SUR. En efecto, del mismo modo que a mediados del siglo XX se replicaron con resultados desprofesionalizantes las prácticas de contrainsurgencias de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) y desde fines de ese mismo siglo se procuró en diversas oportunidades el abordaje de las denominadas “nuevas amenazas”, actualmente el riesgo de la importación de doctrinas se proyecta hacia la denominada “guerra híbrida” y sus múltiples variantes.**
- Presentados los lineamientos generales que orientan la política de Defensa Nacional de la República Argentina, cabe ahondar en un conjunto de principios básicos que deberían continuar estructurando el funcionamiento del Instrumento Militar. A saber:
  - 1) La Misión Principal del Instrumento Militar consiste en disuadir, conjurar y/o repeler **agresiones externas de origen estatal**, lo cual constituye el principio ordenador de su diseño, planificación, organización, doctrina, despliegue y funcionamiento.  
Siguiendo el consenso político, institucional y normativo fijado desde la aprobación de la Ley N°23.554 de Defensa Nacional, en el presente documento debe entenderse la frase “agresión de origen externo” como **el**

**uso de la fuerza armada por parte de un Estado en contra de la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país, o en cualquier forma que sea incompatible con lo establecido por la CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS.**

Capítulo III: *Directrices para la instrumentación de la Política de Defensa Nacional y de la Política Militar.*

- El Ministerio de Defensa deberá en materia de inteligencia estratégica militar:
  - i) Dirigir, orientar, controlar, coordinar, planificar las actividades vinculadas al ciclo de producción de inteligencia realizadas por los organismos de inteligencia del INSTRUMENTO MILITAR en sus respectivos niveles.
  - j) Entender en la producción y análisis de inteligencia estratégica militar, la que será considerada como el conocimiento de las capacidades y debilidades del potencial militar de los países que interesen (...) así como el ambiente geográfico de las áreas estratégicas operacionales determinadas por el planeamiento sectorial.
  - k) Contribuir a la **“Alerta Temprana Estratégica”** que permita adoptar las medidas necesarias.

#### Consideraciones para la DPDN 2021 en un escenario de ZG:

La mencionada Directiva vuelve a cometer el error, analizado desde la perspectiva de un escenario de ZG, de separar la Defensa Nacional de la Seguridad Interior. Esta separación parte de un juicio sesgado y anacrónico. Lo más peligroso es que en el análisis realizado de la situación internacional se reconoce la tendencia de los conflictos armados a volverse híbridos, pero lo reduce a una mala interpretación de las potencias actuales.

*“La nueva DPDN borra de un plumazo el concepto de “nuevas amenazas” (terrorismo, narcotráfico y crimen organizado) adoptado por la norma homóloga aprobada en 2018 (...), desalienta la idea de un ataque de fuerzas irregulares como una amenaza a la defensa nacional” ...<sup>32</sup>*

Resulta llamativo hablar de América del sur como zona de paz dejando de lado varios conflictos aún vigentes, el caso más emblemático son las FARC en Colombia. Este grupo pasó de ser un grupo guerrillero y revolucionario a uno terrorista y posteriormente un grupo narco terrorista y siempre buscando su legitimización ante el mundo, con el apoyo de diversas ONGs internacionales. Posteriormente se detectó su influencia y sus armas cada vez más cerca de nuestras fronteras, hay que recordar que se conocieron vínculos entre las FARC y la RAM en Chile. Este caso es una realidad y llevó al gobierno colombiano a emplear todos los medios disponibles; sin duda las FARC se mueven cómodamente en un conflicto híbrido y la realidad colombiana no es una importación de teorías de las grandes potencias es la realidad de cada día.

---

<sup>32</sup> Muy polémica Directiva de Política de Defensa Nacional. Urgente24. (2021)

Por otra parte, se vuelve identificar al CODENA como un actor fundamental en cualquier conflicto futuro que atraviese nuestro país, es lamentable que no se hayan reunido al día de hoy sus integrantes.

**d) Ley 24.059. Ley de Seguridad Interior.**

A continuación, se transcribirán los artículos que son de interés para el presente trabajo.

- ARTICULO 2: A los fines de la presente ley se define como seguridad interior a la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional.
- ARTICULO 9: Crease el Consejo de Seguridad Interior con la misión de asesorar al Ministro del Interior en la elaboración de las políticas correspondientes al ámbito de seguridad interior, como, asimismo en la elaboración de los planes y la ejecución de las acciones tendientes a garantizar un adecuado nivel de seguridad interior.
- ARTICULO 11: El Consejo de Seguridad Interior estará integrado por miembros permanentes y no permanentes, ellos serán:  
Permanentes: (...)  
  
No Permanentes:
  - Ministerio de Defensa;
  - Titular del Estado Mayor Conjunto
  - Los jefes de policía provinciales no designados para integrar el Consejo en forma permanente.
  - Los gobernadores de provincia que así lo solicitaren podrán participar en las reuniones del Consejo.
- ARTÍCULO 27: En particular el Ministerio de Defensa dispondrá en caso de requerimiento del Comité de Crisis, que las FFAA apoyen las operaciones de seguridad interior mediante la afectación a solicitud del mismo, de sus servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte, así como de elementos de ingenieros y comunicaciones, para lo cual se contará en forma permanente con un representante del Estado Mayor Conjunto en el Centro de Planeamiento y Control de la Subsecretaria de Seguridad Interior.
- ARTÍCULO 28: Todo atentado en tiempo de paz a la jurisdicción militar, independientemente de poner en forma primordial en peligro la aptitud defensiva de la Nación, constituye asimismo una vulneración a la seguridad interior.
- ARTÍCULO 31: Sin perjuicio del apoyo establecido en el artículo 27, las FFAA serán empleadas en el restablecimiento de la seguridad interior dentro del territorio nacional, en aquellos casos excepcionales en que el sistema de seguridad interior descrito en esta ley resulte insuficiente a criterio del

Presidente de la Nación para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo Nro.2.

- ARTÍCULO 32: A los efectos del artículo anterior el Presidente de la Nación, en uso de las atribuciones contenidas en el artículo 99, inciso 16 de la Constitución Nacional, dispondrá el empleo de elementos de combate de las FFAA para el restablecimiento de la normal situación de seguridad interior, previa declaración del estado de sitio.

#### Consideraciones para la Ley de Seguridad Interior en un escenario de ZG:

Esta ley se ocupa de todos los aspectos relacionados a la Seguridad Interior, es interesante que a pesar de separar la Defensa Nacional de la Seguridad Interior marcando el empleo de las FFAA solo contra las FFAA de otro país es inevitable considerar su empleo en funciones de seguridad. Resulta conveniente aclarar que las FFAA poseen en su personal, adiestramiento y medios, diferentes capacidades que le dan tal flexibilidad que para emplearlas solamente en su función original, no es demasiado conveniente.

Como se analizó en el Capítulo 1, la ZG se realizará en un escenario de “paz” aparente por lo tanto el empleo de las FFAA argentina se verán regidas por esta Ley principalmente en caso de empleo. En un análisis rápido se puede observar que el empleo de las FFAA podrá apoyar en un primer momento a las FFSS, pero si estas son superadas por algún actor no estatal deberá activarse la declaración del Estado de Sitio para poder emplear cinéticamente a los elementos de combate; burocracia que le da un tiempo de oro al eventual promotor de la ZG.

Al igual que el CODENA el Consejo de Seguridad Interior podrá ser un elemento de trabajo para analizar eventuales escenarios que se puedan configurar como ZG.

*“distinguir entre combatientes y no combatientes será cada vez más complicado”.*<sup>33</sup>

#### **e) Ley 25.520. Ley de Inteligencia Nacional**

*Si conoces a los demás y te conoces a ti mismo, ni en 100 batallas correrás peligro; si no conoces a los demás, pero te conoces a ti mismo, perderás una batalla y ganarás otra; si no conoces a los demás ni te conoces a ti mismo, correrás peligro en cada batalla.*<sup>34</sup>

A continuación, se transcribirán los artículos que son de interés para el presente trabajo.

- ARTÍCULO 2: A los fines de la presente ley y de las actividades reguladas por la misma, se entenderá por:
  1. Inteligencia Nacional a la actividad consistente en la obtención, reunión, sistematización y análisis de la información específica referida a los hechos,

---

<sup>33</sup> Baques Quesada. De las Guerras Híbridas a la Zona Gris. Cap. 2

<sup>34</sup> Sun Tzu. El arte de la guerra.

riesgos y conflictos que afecten la Defensa Nacional y la seguridad interior de la Nación.

2. Contrainteligencia a la actividad propia del campo de la inteligencia que se realiza con el propósito de evitar actividades de inteligencia de actores que representen amenazas o riesgos para la seguridad del Estado Nacional.

3. Inteligencia Criminal a la parte de la Inteligencia referida a las actividades criminales específicas que, por su naturaleza, magnitud, consecuencias previsibles, peligrosidad o modalidades, afecten la libertad, la vida, el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional.

4. Inteligencia Estratégica Militar a la parte de la Inteligencia referida al conocimiento de las capacidades y debilidades del potencial militar de los países que interesen desde el punto de vista de la defensa nacional, así como el ambiente geográfico de las áreas estratégicas operacionales determinadas por el planeamiento estratégico militar.

5. Sistema de Inteligencia Nacional al conjunto de relaciones funcionales de los organismos de inteligencia del Estado Nacional, dirigido por la Secretaría de Inteligencia a los efectos de contribuir a la toma de decisiones en materia de seguridad exterior e interior de la Nación.

- ARTÍCULO 6: Son organismos del Sistema de Inteligencia Nacional:  
La Secretaría de Inteligencia.  
La Dirección Nacional de Inteligencia Criminal.  
La Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar.
- ARTÍCULO 10: Créase la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar dependiente del Ministro de Defensa, de conformidad con lo establecido en el Artículo 15 de la Ley 23.554. Tendrá como función la producción de Inteligencia Estratégica Militar. Los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas tendrán a su cargo la producción de la inteligencia estratégica operacional y la inteligencia táctica necesarias para el planeamiento y conducción de operaciones militares y de la inteligencia técnica específica.
- ARTÍCULO 12: El Presidente de la Nación fijará los lineamientos estratégicos y objetivos generales de la política de Inteligencia Nacional.
- ARTÍCULO 14: El Presidente de la Nación podrá convocar a un consejo interministerial para el asesoramiento sobre los lineamientos estratégicos y objetivos generales de la política de Inteligencia Nacional, determinando en cada caso los miembros participantes en el mismo.  
Asimismo, el Presidente de la Nación podrá convocar a participar de dicho Consejo, con carácter consultivo, a representantes de las Fuerzas Armadas, Fuerzas de Seguridad o de la Policía Federal Argentina, cuando lo considere pertinente.

### Consideraciones para la Ley de Inteligencia Nacional en un escenario de ZG:

*“Esos **problemas de diagnóstico** se ven agravados por el hecho de que muchas víctimas de la ZG son Estados democráticos de derecho. Lo que significa que deben extremar la prudencia antes de lanzarse a una hipotética respuesta, sobre todo si es armada”.*<sup>35</sup>

La delimitación que hace la mencionada ley sobre las tareas que realicen los distintos elementos de inteligencia del Estado argentino parece racional y recomendable en un escenario de paz *normal* pero quedaría desfasado en un escenario de ZG. Como se vio en capítulos anteriores el uso de Proxies es demasiado común para los promotores de la ZG. A modo de ejemplo supongamos que el país X utiliza sus FFAA para entrenar a una minoría de nuestro país con reclamos territoriales. Esa minoría disidente forma un brazo armado y cruza nuestras fronteras con *instructores* del país X entre sus filas. *¿Qué organismo del estado sería responsable de alertar, analizar, llevar el orden del batalla etc de este elemento civil/militar?*

Nuevamente se hace necesario la existencia de algún tipo de coordinación y o intercambio de información, la Agencia Federal de Inteligencia (AFI) como organismo rector en TODO lo relacionado a inteligencia debería preparar desde tiempo de paz los mecanismos necesarios para que la información e inteligencia producida por la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar (DINIEM) y la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal (DINICRI) sea reunida e integrada para que llegue al Poder Ejecutivo de la manera más completa posible.

Por su propia naturaleza es extremadamente difícil detectar que se activen mecanismos propios de una ZG. En este papel la inteligencia deberá jugar un papel fundamental en alertar al poder político que se está sufriendo este tipo de acciones. Si la inteligencia militar se limita exclusivamente a analizar el componente militar de un Estado, difícilmente pueda contribuir en la vigilancia estratégica, en la anticipación y alerta temprana necesaria para la salvaguarda de los intereses argentinos.

Otro dato, y no menor, se da por el hecho de que los elementos de obtención de información según la doctrina del EA, abarca a todos sus hombres, estando sus elementos organizados, entrenados y equipados para obtener información, no obstante dichos elementos no podrán desplegarse para cumplir sus funciones en tiempo de paz. Dicho en otras palabras la Inteligencia Militar debe prescindir en tiempo de paz de gran parte de sus medios de obtención de información que deberían contribuir a detectar esta amenaza y riesgo a la defensa nacional.

---

<sup>35</sup> Baques Quesada. De las Guerras Híbridas a la Zona Gris. Cap. 4

A modo de resumen: detectar la activación de mecanismos propios en una ZG es sumamente complicado de por sí, segmentar, compartimentar la inteligencia, seguramente contribuirá a dificultar un acertado diagnóstico. Mientras más se demore en montarse una respuesta más daño se producirá en la ZG.

### **Conclusiones Parciales para el Capítulo 2:**

El marco legal analizado define un accionar para las FFAA muy estrecho limitándola a su empleo sobre el instrumento militar de un país agresor, no dejando margen para una amenazada híbrida o no estatal. Lo anterior surge de un análisis, desde el punto de vista del autor, equivocado al desestimar a las “nuevas amenazas” e influenciado por limitaciones de carácter ideológico por los hechos acaecidos en la década del 70.

Resulta llamativo que nuestro país haya firmado la *Declaración de Seguridad en las Américas* en el 2003 dentro del marco de la OEA. En dicha declaración se reconocen a las “nuevas amenazas” como un nuevo flagelo a las sociedades modernas.<sup>36</sup>

La inteligencia del Estado resulta fundamental para dar la “alerta temprana” para poder montar una estrategia para combatir en la ZG. De igual importancia será fundamental identificar el “relato o narrativa” que se intente orquestar en contra del país. Para realizar esta actividad de recolección, proceso y análisis deberá integrarse en algún estamento a la inteligencia “civil” y a la “militar”.

---

<sup>36</sup> Declaración de Seguridad en las Américas. OEA. Ciudad de México de 2003.

### **Capítulo 3: Escenarios de Zona Gris**

#### **El caso del Mar del Sur de China:**

En el Mar del Sur de China se desarrolla actualmente, el escenario más exitoso de una ZG. ***China controla un espacio marítimo 5 veces mayor al que le correspondería de acuerdo con una lectura estricta de la CONVEMAR o la costumbre internacional.***<sup>37</sup> El mencionado mar es disputado entre China, Brunei, Malasia, Filipinas, Taiwán, Indonesia y Vietnam; China reclama el 90% de dicho Mar, alegando “derechos históricos” fundados en su pasado imperial, a la vez que presenta el “Mapa de los Nueve Guiones” de 1948.

China consiguió, sin disparar un solo disparo, controlar aproximadamente el 90% del mencionado mar, sorprendiendo incluso a Estados Unidos que no pudo articular un respuesta contundente a pesar de la demanda de sus aliados en la región. En 1974 China le arrebató a Vietnam las Islas Paracelso. Años después ocupó 07 formaciones rocosas del archipiélago de las Spratly, aprovechando la debilidad internacional y militar de Vietnam. Cuando Estados Unidos se retiró de Filipinas, China aprovechó la oportunidad y le quitó a Filipinas la isla de Mischief Reef. En 2012 ocupó otro atolón filipino. A partir del año 2013 China empezó a construir instalaciones logísticas y militares en las islas ocupadas, así como nuevas islas artificiales. Ante las protestas de sus vecinos y de Estados Unidos, China alegó que eran para usos civiles.

*“El inestable equilibrio en las Spratly comenzó a evolucionar hacia una situación de conflicto en 2009, cuando Vietnam y Malasia realizaron conjuntamente la presentación de plataforma continental ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental creada por la CONVEMAR (CLCS). China protestó formalmente y presentó su “mapa de los Nueve Guiones”. Aunque China ratificó la CONVEMAR en 1996, nunca antes había presentado un mapa de sus límites marítimos en foros internacionales”.*<sup>38</sup>

Dichas ocupaciones fueron realizadas por milicias navales armadas, apoyadas por la Guardia Costera y la Armada China. El uso de estas milicias evita que escale el conflicto limitando la respuesta de sus vecinos que se limitan en el empleo de sus medios militares. Filipinas ante la incapacidad de ofrecer una respuesta sólida recurrió a la CONVEMAR, este organismo dio su fallo en 2016 pero como era de esperar el fallo no fue reconocido por China. Luego de desconocer el fallo China comenzó a

---

<sup>37</sup> Elizondo Silvana. Estrategia de Zona Gris y libertad de navegación: El caso del mar del Sur de China. Boletín del Centro Naval 852. Sep/Dic 2019.

<sup>38</sup> Elizondo Silvana. Estrategia de Zona Gris y libertad de navegación: El caso del mar del Sur de China. Boletín del Centro Naval 852. Sep/Dic 2019.

fortificar las islas más grandes, instalando importantes sistemas de defensa aérea, anti buque, radares y aviones de combate. Este fortalecimiento de sus capacidades militares se podría complementar con la instalación de una ADIZ (Zona de Identificación de Defensa Aérea) similar a la que implementó en 2014 en el Mar del Este de China.

Si bien la expansión china comenzó en 1970, se aceleró entre el 2012 y el 2016. Esta expansión logró un cambio sustancial en el control del MSC sin que ninguno de los países afectados ni Estados Unidos haya podido disuadir o impedir las intenciones chinas.

En el año 2018 un buque militar chino interceptó y encerró al US *Decatur* de la US Navy cuando intentaba cruzar el MSC en una operación de *libertad de navegación*.<sup>39</sup> Luego de este hecho Estados Unidos logró la participación de más países en operaciones similares, como el Reino Unido, Australia, Francia y Japón.

Por último se debe mencionar que; si bien los Coroneles chinos Qiao Liang y Wang Xiangsui postularon su *Unrestricted Warfare* como su forma de entender los conflictos actuales este concepto es más equiparable a la “*guerra total*” y no tanto a la ZG. La diferencia radica en la gradualidad y la no escalada que propone la ZG contra un ataque con todos los medios del concepto chino. En otras palabras el postulado chino se mantiene como guerra o negro, cuando la ZG no deja de ser un tipo de paz o un conflicto de carácter limitado. Pekín no planea ninguna guerra en la los MSC porque es consciente de que todavía no alcanzó un equiparación militar con Estados Unidos.

#### **Para poder identificar los aspectos característicos de la ZG mencionados en los capítulos anteriores se nombrarán algunos de ellos:**

**Objetivo:** China consiguió un incremento sorprendente de sus dominios insulares, a costa de varios de sus países vecinos y sin disparar un solo tiro. Como se puede apreciar estas ganancias son similares solo a las que se pueden conseguir a través de una guerra.

**Narrativa:** Aspiración a retomar el lugar del *Imperio del Centro* como protagonista de la región en lo que se denomina el “ascenso pacífico” de China con una visión pacífica de relaciones con sus vecinos más débiles. Además de buscar la reparación por los daños y humillaciones sufridas en la época colonial; y el *Mapa de los Nueves Guiones*<sup>40</sup> de 1948 como representación gráfica de sus derechos históricos sobre dicho mar.

**Milicias armadas y Guardia Costera:** China posee una de las Armadas más poderosas del globo, no obstante en este escenario utiliza su Guardia Costera o cientos de barcos pesqueros, algunos armados, para ejercer el control, coerción y ocupación de las islas en disputa. La razón se encuentra en el deseo de evitar la escalada del conflicto, no es lo mismo si un incidente tiene por protagonista un buque de guerra o uno policial. Aunque hay que resaltar que las unidades militares se encuentran más a retaguardia de los guardacostas y pesqueros realizando tareas de disuasión.

---

<sup>39</sup> El Programa de Libertad de Navegación iniciado en 1979 consiste en realizar operaciones militares diseñadas para desconocer las limitaciones a la navegación que puedan imponer estados ribereños, está basado en la interpretación propia de la CONVENMAR.

<sup>40</sup> El mencionado mapa incluye las Islas Pratas, las Islas Parcelso, los bancos de Macclesfield y Scarborough y las Islas Spratly.

*Una de ellas es la Milicia de Sansha, creada en 2013, que perfecta un perfil abiertamente paramilitar integrado por profesionales de tiempo completo entrenados en el manejo de armas livianas. Los 84 buques nuevos que la componen cuentan con cascos reforzados, rieles externos para mitigar daños por colisión y cañones de agua, características que no son comunes en pesqueros normales.<sup>41</sup>*

**Presiones económicas:** La utilización de medios económicos como elemento de presión es una habitual herramienta china sobre sus vecinos. Cuando Filipinas denunció a China ante el Tribunal de la CONVEMAR, este último estableció sanciones económicas y se cree que estuvo detrás de los ataques cibernéticos sufridos por Manila.

*En el orden económico; China juega fuertemente su superioridad de medios en relación a los países de la ASEAN, proponiendo proyectos de infraestructura e inversiones en el marco de la mega iniciativa One Belt, One Road. A través de estos planes, ha logrado pronunciamientos favorables de varios países reclamante s en el MSC, como Filipinas y Brunei.<sup>42</sup>*

**Poder Militar:** Si bien la Armada China es una de la más poderosa del mundo y muy superior a sus vecinos, sus buques durante las ocupaciones de las islas se dedicaron proteger a barcos civiles o de su guardia costera mientras disputaban el control de las islas y el mar circundante. Queda claro que la disuasión, incluido las *demonstraciones no-ofensivas*, en la ZG es muy importante, aunque se evite el empleo del instrumento militar. Posteriormente China creo una capacidad de A2/AD (antiacceso y denegación de área) en torno al Mar del Sur de China. Si bien los militares no tuvieron el protagonismo en la ocupación de islas y atolones, una vez conquistados se han ocupado de instalar: radares, misiles antiaéreos, misiles anti-buque, medios de Inteligencia y demás instrumento que aparte de una ventaja táctica le permite el control de la escalada del conflicto.

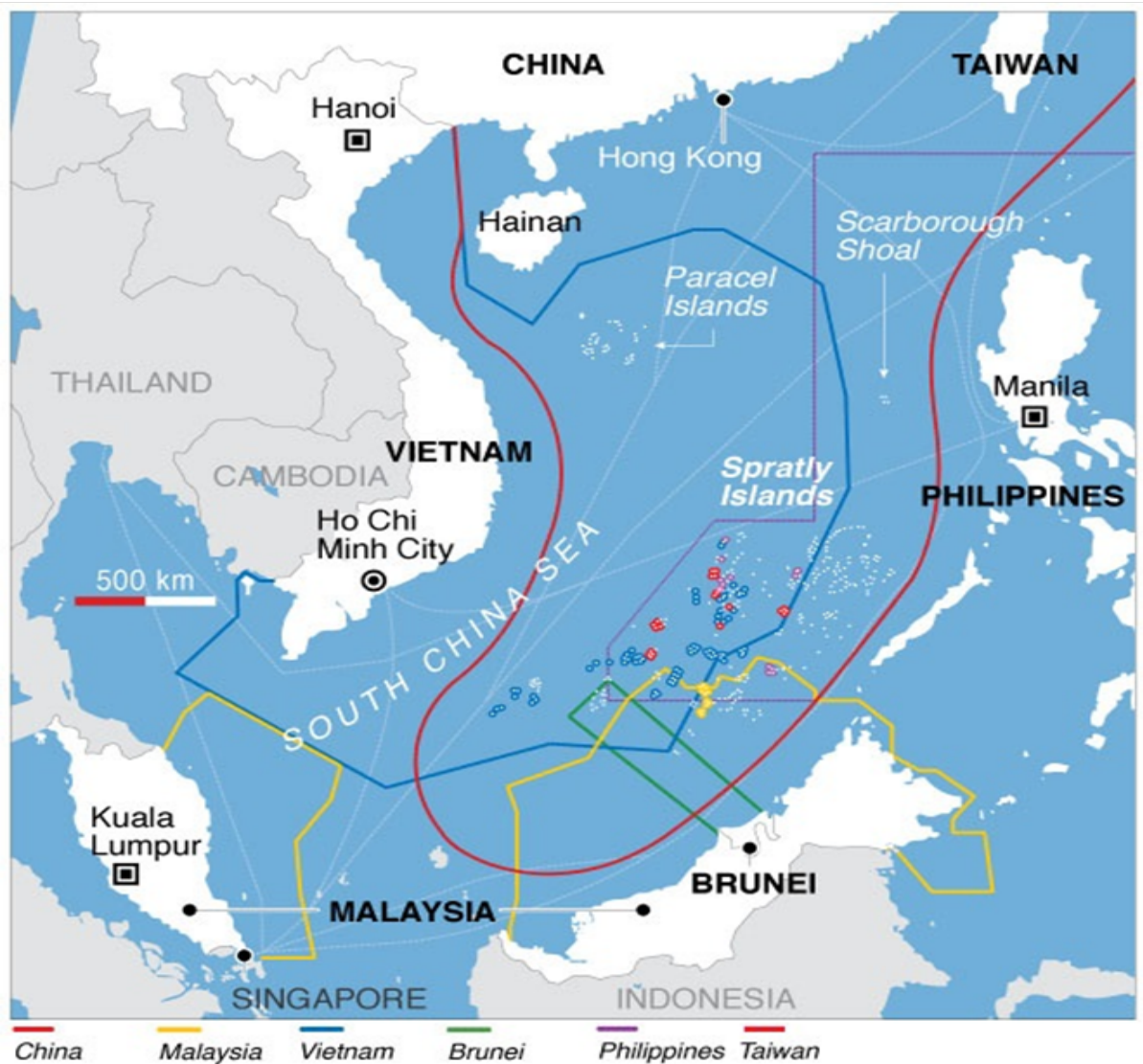
#### POSESIONES DE CHINA EN LAS ISLAS SPRATLY<sup>51</sup>

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

<sup>41</sup> Elizondo Silvana. Estrategia de Zona Gris y libertad de navegación: El caso del mar del Sur de China. Boletín del Centro Naval 852. Sep/Dic 2019.

<sup>42</sup> Elizondo Silvana. Estrategia de Zona Gris y libertad de navegación: El caso del mar del Sur de China. Boletín del Centro Naval 852. Sep/Dic 2019.

### Pretensiones Chinas en el Mar del Sur de China.



### La Zona Gris que impulsa Rusia:

Según Baqués Quesada<sup>43</sup> fue el general ruso Valeri V Geramisov (actual Jefe del Estado Mayor de las FFAA de Rusia) en 2013 habló sobre la evolución de los conflictos bélicos, resaltando que en un futuro los medios no militares serán más importantes que los medios militares en los conflictos y que la línea divisoria entre la paz y la guerra será cada vez más delgada. Ambos conceptos similares a los atribuidos a la ZG. Geramisov plantea que es Estados Unidos el que está utilizando estas estrategias para

<sup>43</sup> Baqués Quesada J. La Zona Gris, el nuevo terreno de juego. Revista Ejércitos. Número 12. (2019).

cambiar gobiernos en las *Primaveras de Colores* y en algunas zonas del continente africano.

Como resultado de la expansión de la OTAN hacia el Este y la pérdida de países bajo su influencia, Moscú adoptó nuevas formas de mantener su influencia en varios países ex – URSS. Quesada afirma qué: ... *“en el fondo el razonamiento ruso es coherente: occidente dañó los intereses de Moscú de modo discreto, inteligente y pacífico, de manera que Rusia puede, y debe, usar esos mismos medios para dañar los intereses occidentales”*...<sup>44</sup>

Los objetivos de Rusia podrían ser debilitar el liderazgo de EEUU en Europa y por otro lado recuperar un poco de su zona de influencia perdida.

**Para poder identificar los aspectos característicos de la ZG mencionados en los capítulos anteriores se nombrarán algunos de ellos:**

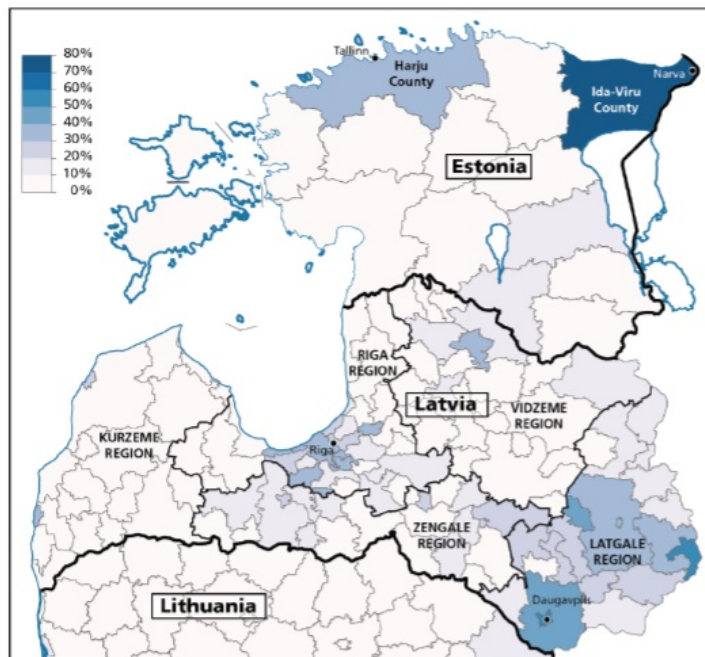
**Narrativa:** Apoyada en la identidad rusa (eslava), la religión ortodoxa y la propia lengua rusa, Moscú intenta penetrar en otros países donde existen poblaciones que se identifican con algunas de estas características. En Georgia y Moldavia la iglesia ortodoxa a hizo detractora del ingreso de estos países a la OTAN y al mejoramiento de las relaciones con la Unión Europea. Los argumentos son variados, desde la posible presencia de tropas turcas (musulmanes) en su suelo, hasta el contagio de valores “occidentales” como ser el fomento de la homosexualidad.

La distribución de pasaportes rusos se utiliza como arma, sobre todo en Georgia, donde no se acepta la “doble” nacionalidad, por lo cual aceptar un pasaporte ruso es una decisión demasiado importante. Similar fue la situación en Crimea, la distribución de pasaporte en grandes cantidades generó en Moscú la “necesidad” de defender los derechos de ciudadanos rusos en Ucrania, promoviendo la anexión de Crimea en 2014 y la posterior invasión de 2022.

---

<sup>44</sup> Baqués Quesada J. La Zona Gris, el nuevo terreno de juego. Revista Ejércitos. Número 12. (2019).

Figura 2. Distribución de población ruso-parlante en los Países Bálticos



Jordán, J. Rusia el conflicto en la zona gris en la región Báltica.

**Presiones políticas y económicas:** Varios gobiernos europeos acusan a Rusia de financiar partidos políticos, de extrema izquierda y extrema derecha, con el fin de generar rupturas dentro de Europa. Ya sea en Francia, Hungría o Alemania los aportes económicos rusos están presentes. En 2017 Rusia fue acusada de financiar la reelección del candidato pro ruso Milos Zeman en República Checa; este prometió sacar a su país de la UE y de la OTAN.

Rusia también “castigó” económicamente a varios países como Moldavia y Georgia, antes de la guerra. En ambos casos llegó a interrumpir las comunicaciones terrestres de esos países con Rusia. A Ucrania, antes de la guerra, le tocó sufrir restricciones en el suministro de gas natural, lo mismo padeció República Checa.

**Desinformación y Ciberataques:** Los medios rusos Sputnik y RT han protagonizado varias campañas de desinformación en contra de países europeos y de Estados Unidos, incluso en dos oportunidades divulgaron historias sobre supuestas violaciones de niñas por parte de soldados de la OTAN en Lituania o una niña rusa en Alemania.

En 2007 Estonia removió una estatua que conmemoraba al Ejército Rojo, posteriormente sufrió una serie de ciberataques a gran escala. Georgia antes del conflicto también sufrió varios ciberataques, muy presumiblemente desde Rusia. El ministerio de defensa polaco sufrió ataques similares en 2017 pero previamente ese país ya había sufrido otros ataques; 2015 (en aeropuertos), 2016 (bancos).

**Empleo de las FFAA:** Rusia movilizó en varias ocasiones sus fuerzas en las fronteras de sus vecinos como forma otra de presión, generalmente dicho despliegue coincidía con otras medidas coercitivas. De manera similar a las “milicias navales” china, Rusia envió cientos de “hombrecillos verdes” durante la anexión de Crimea, estos hombres

usaban armamentos, vehículos, y uniformes demasiados similares a los empleados por el ejército ruso, pero este jamás los reconoció como propios. Mientras estas fuerzas alteraban el orden en Crimea y fomentaban su separación de Ucrania desde el otro lado de la frontera eran cubiertos por sistemas de defensa aérea y guerra electrónica rusos que limitaban el accionar de las FFAA Ucranianas.

El hecho de que Rusia lanzara su invasión sobre Ucrania en 2022 no da por tierra el empleo de la ZG, ya se ha dicho que la ZG puede ser concebida como una preparación para una guerra híbrida o convencional, el promotor de dicha ZG generará las bases para tener un mejor punto de partida.

### **CONCLUSIONES GENERALES.**

La ZG se vislumbra como una nueva forma de resolver conflictos, su esencia encaja con el proceso de evolución de los conflictos armados hacia un formato híbrido. Resulta muy probable que en el futuro existan más escenarios con este formato debido a los objetivos de gran importancia que se pueden obtener.

**Conclusión General: El marco legal vigente que regula el empleo de las FFAA argentinas restringirá en gran medida su empleo ante un eventual escenario de Zona Gris, otorgándole al eventual promotor de dicho escenario una importante ventaja previa; que no podrá ser mitigada en un tiempo prudente, debido a la cantidad de reformas legales necesarias para habilitar el empleo efectivo de las FFAA argentinas.**

### **Aporte Final:**

Ventura en su artículo<sup>45</sup> hace la siguiente mención; *en los últimos años los países europeos (incluido Rusia) han seguido el ejemplo estadounidense de conformar consejos de seguridad nacional y formular estrategias de seguridad nacional; todavía en los países latinoamericanos no se ha generalizado esta mecánica pero existen mayores consensos en que es el camino a seguir, debido a la mayor amplitud del concepto de seguridad, la posibilidad de interrelacionar y coordinar múltiples ámbitos*

---

<sup>45</sup> Ventura Fernando. Aplicaciones y desafíos de la guerra híbrida, irrestricta y zona gris para los sistemas de defensa latinoamericanos. Perspectivas Revista de Ciencias Sociales. Año 4 Número8. 2019.

*civiles con los militares y de seguridad pública, como también abarcar el análisis y resolución de mayor cantidad de amenazas, como también de operaciones en la ZG.*

En la misma dirección Baqués Quesada resalta la importancia que tendrán en el futuro las agencias interestatales, incluidos organismos culturales, para intentar detectar, abordar e intentar resolver probables escenarios de ZG.

*En los papeles, existen en los países sudamericanos los consejos de defensa o los consejos de seguridad nacional, pero en general su eficacia y producción de políticas sostenidas en el tiempo son escasas, dudosas o directamente nulas.<sup>46</sup>*

Debido a la dificultad detectar la activación de ZG, identificar la narrativa en curso y al amplio de abanico que utiliza la ZG el autor adhiere a las ideas de varios autores internacionales de abordar este escenario integralmente desde amplios sectores que componen la nación. La existencia del **Consejo de Defensa Nacional** y el **Consejo de Seguridad Interior**, más allá de si se reúnen o no, brindan unas herramientas validas que podrán perfeccionarse para abordar escenarios de ZG y otros que pongan en peligro los intereses vitales de la Nación Argentina. El fortalecimiento y ampliación de ambos Consejos será muy útil para generar estrategias para combatir un escenario de ZG.

### **Bibliografía:**

#### **Leyes y decretos:**

- Ley 23.554. Ley de Defensa Nacional.
- Decreto Reglamentario 727/ 06. Reglamentación de la Ley Nro. 23.554.
- Ley 24.059. Ley de Seguridad Interior.
- Ley 25.520. Ley de Inteligencia Nacional.
- Directiva de Política de Defensa Nacional (2021).

#### **Declaraciones:**

- Declaración de Seguridad en las Américas. OEA. Ciudad de México de 2003.

#### **Libros:**

---

<sup>46</sup>Ventura Fernando. Aplicaciones y desafíos de la guerra híbrida, irrestricta y zona gris para los sistemas de defensa latinoamericanos. Perspectivas Revista de Ciencias Sociales. Año 4 Número8. 2019.

- Baqués Quesada J. De las Guerras Híbridas a la Zona Gris. La metamorfosis de los conflictos en el siglo XXI. UNED INSTITUTO UNIVERSITARIO GENERAL GUTIERREZ MELLADO. Edición Digital, julio 2021.

#### **Artículos:**

- Baqués Quesada J. La versión china de la Zona Gris. Grupo de Estudios de Seguridad Internacional (GESI). Unidad de Barcelona. (2018)
- Baqués Quesada J. La Zona Gris, el nuevo terreno de juego. Revista Ejércitos. Número 12. (2019).
- Baqués Quesada J. Hacia una definición del concepto “Gray Zone”. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Elizondo Silvana. Estrategia de Zona Gris y libertad de navegación: El caso del mar del Sur de China. Boletín del Centro Naval 852. Sep/Dic 2019.
- Hernández- García Luis. La ZG: una aproximación conceptual desde las FAS. Atalayar. (2022)
- Jordán, J. (2018). El conflicto internacional en la zona gris: una propuesta teórica desde la perspectiva del realismo ofensivo. Revista Española de Ciencia Política, 48, 129-151. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.48.05>
- Jordán, J. Rusia el conflicto en la zona gris en la región Báltica. GESI. Universidad de Granada.
- Quiñones de la Iglesia F.J, Una revisión del concepto “guerra híbrida/actor híbrido”. Manual de Informaciones. Julio-septiembre 2021-Nro2 Vol LXIII. Pág.63.
- Pérez Triana Jesús. Conflictos en la zona gris: Origen y desarrollo del concepto. (2021)
- Muy polémica Directiva de Política de Defensa Nacional. Urgente24. (2021)
- García Mantel Jorge. Directiva de Política de Defensa Nacional 2021: más de lo mismo. INFOBAE.

- Pierri Hugo. ¿Necesita la República Argentina una Estrategia de Seguridad Nacional? (1ra parte). DEYSEG. Página Web. Deyseg.com. (2022)
- López P., C. Agencia, actores, escenarios, la tensa calma de la zona gris sudamericana. Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad CISDE. (2020).
- Ventura Fernando. Aplicaciones y desafíos de la guerra híbrida, irrestricta y zona gris para los sistemas de defensa latinoamericanos. Perspectivas Revista de Ciencias Sociales. Año 4 Número8. 2019.
- Villanueva López D. ¿Es la “zona gris” el nuevo termino de moda? GESI. (2019)

#### **Videos:**

- Concepto de Zona Gris. Fundamentos de su creación y medidas preventivas para afrontarlas  
<https://www.youtube.com/watch?v=h6CVZE8FGsE>
- Conflicto en la zona gris y estrategias híbridas  
<https://www.youtube.com/watch?v=XSBCN-NUNXk&t=1122s>
- GUERRAS HÍBRIDAS y ZONAS GRISES; Un Siglo en el que cambió el concepto de la Guerra para siempre.  
<https://www.youtube.com/watch?v=-s2tdsOVnLQ>