



Claves para pensar una estrategia internacional soberana

Elio De Antoni¹

12 de octubre de 2023

Introducción

El sistema internacional se encuentra en un estado de convulsión y cambio permanente. La rapidez con la que se desarrollan las transformaciones hace que resulte verdaderamente difícil establecer un análisis preciso.

Hace tan solo una década atrás parecíamos marchar indefectiblemente hacia un mundo multipolar, con el ascenso de potencias emergentes como China, Rusia, India y el consecuente desplazamiento del eje comercial desde el Océano Atlántico hacia el Pacífico. La crisis financiera de 2008 en Estados Unidos y Europa, la consolidación del G20 como cumbre de jefes de Estado en reemplazo del G7, la modificación de las cuotas de poder dentro del FMI para otorgar más espacio a las economías emergentes y la aparición de los BRICS, entre otros fenómenos, surgían como síntomas de descomposición del orden internacional liderado por Estados Unidos luego de la Guerra Fría.

Sin embargo, el estancamiento relativo de las demás potencias y el ascenso ininterrumpido de China están instalando nuevamente una dinámica bipolar, con rasgos particulares propios de nuestra era. A diferencia del siglo anterior, la competencia económica, militar y tecnológica entre Estados Unidos y China se da en

¹ Politólogo (UBA); Magíster en Defensa Nacional (UNDEF) y Coordinador Académico de REDAPPE (Red Argentina de Profesionales para la Política Exterior).

un contexto de difusión de poder -donde los Estados no tienen el control total de los fenómenos que surgen en sus territorios-, de alta interdependencia económica y financiera entre ambos países rivales, y fundamentalmente de mucha incertidumbre e inestabilidad.

En este marco, conocer la estrategia de poder global desplegada por ambas potencias nos puede servir para comprender la dinámica del enfrentamiento, ubicarnos en el conflicto y pensar nuestra propia estrategia.

Estrategia de Estados Unidos

Con su tradicional estilo directo, la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos publicada en 2022 afirma “nos proponemos competir de manera eficaz con la República Popular China, que representa el único competidor que tiene la intención y -cada vez más- la capacidad de redefinir el orden internacional²”. A partir de este diagnóstico, que reconoce abiertamente el carácter bipolar de la disputa por la hegemonía mundial, Estados Unidos despliega una estrategia global que fue explicitada por Jake Sullivan, consejero de seguridad nacional y principal asesor de Biden en materia de política exterior, en un importante discurso que dio el pasado 27 de abril. Allí afirmó que su administración “identifica sectores específicos que son críticos para el crecimiento económico y estratégicos desde el punto de vista de la seguridad nacional”, entre los cuales menciona la tecnología, la infraestructura, los minerales críticos y principalmente la energía limpia, cuyas cadenas de suministro “corren el riesgo de ser instrumentalizadas del mismo modo que lo fue el petróleo en los años 1970 o el gas natural en Europa en 2022”, haciendo referencia al embargo establecido por la OPEP en 1973 y a la guerra en Ucrania. Los ejemplos mencionados son claves para entender la estrategia estadounidense, porque en ambos casos la dependencia energética que los países occidentales tenían con respecto a los países árabes y a Rusia se transformó en un

² Ficha informativa: Estrategia de Seguridad Nacional del gobierno Biden-Harris. (2022). Disponible en: <https://www.state.gov/translations/spanish/ficha-informativa-estrategia-de-%E2%81%A0seguridad-nacional-del-gobierno-biden-harris/>

arma muy eficaz en su contra. Por eso Sullivan resalta “estamos a favor de la reducción de riesgos y la diversificación” cuando habla del vínculo con China, porque el objetivo es limitar el comercio de insumos clave a “países confiables³”.

Se puede decir que Biden institucionalizó el enfoque de Trump, que identificó a China como rival sistémico y dio marcha atrás con la deslocalización productiva que se dio a partir de la década de 1970, cuando las empresas estadounidenses se radicaron en Asia para reducir costos. La pandemia y la guerra en Ucrania aceleraron notablemente este proceso, y hoy la estrategia de “friend-shoring” para garantizar la seguridad en el abastecimiento de bienes puede considerarse una política de Estado norteamericana.

Estrategia de China

China empezó a mostrar sus intenciones de tener un papel global más protagónico. Con el lanzamiento de la “Iniciativa de Desarrollo Global” (2021), la “Iniciativa de Seguridad Global” (2022) y la “Iniciativa de Civilización Global” (2023) la potencia asiática hizo explícita su apuesta por construir un liderazgo internacional. El contenido de estas iniciativas es muy genérico, y siempre gira en torno al concepto rector de la visión estratégica china, la construcción de la denominada “comunidad de destino de la humanidad”, que se alcanzaría a través de la cooperación internacional, el respeto a la diversidad cultural y el desarrollo sostenible y requiere del esfuerzo de todas las naciones del mundo y no solamente de un grupo dominante.

En la presentación de la Iniciativa de Civilización Global, Xi Jinping afirmó que “China no seguirá el camino trillado de la colonización y el saqueo, ni el camino tortuoso que tomaron algunos países que buscaron la hegemonía cuando se fortalecieron”, sino que seguirán “apoyando y ayudando a los países en desarrollo en su búsqueda de un desarrollo, industrialización y modernización y ofreceremos

³ Un Green New Deal global desde Washington: el mundo de Jake Sullivan. Le Grand Continent, Abril de 2023. Disponible en: <https://legrandcontinent.eu/es/2023/04/28/un-green-new-deal-global-desde-washington-el-mundo-de-jake-sullivan/>

soluciones y fortalezas chinas para reducir la brecha Norte-Sur y lograr un desarrollo común⁴". Como se puede ver, Xi Jinping apunta principalmente a interpelar a los países periféricos del denominado "sur global", con una narrativa que hace énfasis en el desarrollo y el respeto por la diversidad, marcando un contraste con las estrategias de dominación tradicionales utilizadas por las potencias occidentales en la historia moderna.

La estrategia de levantar el perfil en el plano político internacional también es acompañada por una retórica más dura. En julio de 2021, durante la celebración de los 100 años del Partido Comunista Chino, Xi Jinping afirmó "nunca permitiremos que alguien intimide, oprima o subyugue a China", y advirtió "cualquiera que se atreva a intentarlo se encontrará con su cabeza sangrientamente golpeada contra la Gran Muralla de acero forjada por más de 1.400 millones de chinos⁵".

¿Y nuestra estrategia?

A medida que la disputa entre Estados Unidos y China se agudiza, los países periféricos como el nuestro se encuentran más limitados a la hora de tomar decisiones en el plano estratégico. Por caso, la adopción de tecnología avanzada en el área de telecomunicaciones como el 5G, la adquisición de armamento militar, la construcción de infraestructura logística o energética se transforma en un campo de disputa geopolítica que condiciona nuestra capacidad soberana de tomar decisiones en el ámbito doméstico.

En este contexto, nuestro país debe trazar una estrategia internacional que tienda a aumentar nuestra autonomía relativa y nos permita mantener una posición equidistante del enfrentamiento entre ambas potencias. Algunas claves para pensar esta estrategia podrían ser tratar de ampliar y diversificar nuestras relaciones exteriores -teniendo en cuenta el creciente peso de los países no occidentales en

⁴ Boletín informativo. Embajada de la República Popular China en Costa Rica. 15 de Marzo de 2023. Disponible en: <http://cr.china-embassy.gov.cn/esp/binfo/202304/P020230401290413726647.pdf>.

⁵ "China no será oprimida": el duro discurso de Xi Jinping. BBC News, 1 de julio de 2021. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-57681127>.

nuestra canasta exportadora-, la apuesta por el multilateralismo y el uso de instrumentos de “soft balancing” que brindan las instituciones internacionales para restringir el abuso de poder de las grandes potencias, y fundamentalmente el diálogo y la convergencia con nuestros países vecinos para consolidar una agenda conjunta que nos permita posicionarnos como región y tener mas herramientas para defender nuestros intereses en el concierto internacional.

La región en el tablero geopolítico

La pérdida de relevancia de América Latina en comparación con otras regiones es una característica constante durante las últimas décadas. Si tomamos indicadores estructurales como la proporción de la población, el volumen comercial, la proyección militar y las capacidades diplomáticas de los Estados latinoamericanos, vemos que en todos los casos se observa una trayectoria declinante⁶.

Sin embargo, a pesar de que la región es menos gravitante en términos mundiales, es un punto de disputa creciente entre Estados Unidos y China. Este último incrementó significativamente los lazos económicos, financieros y políticos en la región, convirtiéndose en el principal socio comercial de América del Sur, con un intercambio que creció de 12 mil millones de dólares en el año 2000 a 495 mil millones de dólares en 2022. A través de su mega proyecto denominado “nueva ruta de la seda” Beijing financia obras de infraestructura de gran envergadura en la región en áreas clave como comercio, transporte, energía y telecomunicaciones⁷. Esto genera cada vez más preocupación en Estados Unidos, particularmente en el ámbito estratégico-militar. En su discurso anual ante el Congreso norteamericano, la jefa del Comando Sur, Laura Richardson, puso en primer lugar la competencia con China dentro de los desafíos en la región, y consideró que la inversión en

⁶ Schenoni, Luis y Malamud, Andres. “Sobre la creciente irrelevancia de América Latina”. Nueva Sociedad. Enero - Febrero de 2021. Link:

<https://nuso.org/articulo/sobre-la-creciente-irrelevancia-de-america-latina/>

⁷ “América Latina sigue siendo un área clave de la Iniciativa del Cinturón y Ruta de la Seda de China”. Oxford Business Group. 19 de junio de 2023. Disponible en:

<https://oxfordbusinessgroup.com/articles-interviews/latin-america-remains-a-key-focus-of-chinas-belt-and-road-initiative/#Espa%C3%B1ol>

infraestructura crítica puede tener un uso comercial pero también militar, por lo tanto, se trata de un riesgo estratégico que su país no puede aceptar ni ignorar⁸.

Si nos centramos en América del Sur, su valor geoestratégico es insoslayable: es la región comparativamente más rica del mundo en materia de recursos estratégicos, dada la relación entre población, territorio y riquezas naturales. En efecto, Suramérica es la segunda región con mayor dotación de recursos hidrocarburíferos detrás de Medio Oriente; posee la mayor reserva de agua dulce del planeta -por el volumen de sus reservas y la capacidad de reemplazo de sus sistemas de agua-; tiene una de las más importantes reservas de minerales del mundo, con tres países que concentran más de la mitad de las reservas de un recurso estratégico como el litio; y es la región con la mayor cantidad de especies, ecorregiones y biodiversidad marítima del mundo⁹.

Otro activo de gran importancia que tiene la región suramericana es su condición de “zona de paz”. A lo largo del siglo XX se produjeron sólo dos guerras inter-estatales (Paraguay vs Bolivia; Perú vs Ecuador) y desde entonces no se registran conflictos bélicos entre dos países suramericanos¹⁰. La progresiva eliminación de las hipótesis de conflicto entre países vecinos que se dio a partir de la recuperación de la democracia en la década del '80 creó un entorno de confianza que consolidó la condición pacífica de la región. A partir de allí, la mayoría de los países suramericanos publicaron libros blancos de defensa, que contienen información sobre capacidades bélicas, despliegue de fuerzas, gasto militar y percepción de amenazas, lo cual contribuyó a crear un ambiente regional de mayor transparencia y previsibilidad.

⁸ Statement of General Laura J. Richardson Commander. March 8, 2023. Disponible en: <https://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/Posture%20Statements/2023%20SOUTHCOM%20Posture%20Statement%20FINAL.pdf?ver=rxp7ePMgfX1aZVKA6dl3ww%3d%3d>

⁹ Forti, Alfredo. “La defensa y los recursos naturales en Suramérica. Aportes para una estrategia regional”. Revista de Estudios Estratégicos n° 2. Julio-Diciembre 2014. Centro de Investigaciones de Política Internacional (CIPi). Link: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Cuba/cipi/20180327110930/REE2.pdf>

¹⁰ Hubo dos conflictos armados menores entre Perú y Ecuador en 1981 y 1995, que no se clasifican como guerra por no alcanzar el umbral de las mil bajas militares en el lapso de un año.

Estos dos grandes activos estratégicos - recursos naturales y zona de paz- adquieren un valor fundamental en el contexto actual. La necesidad de las grandes potencias de garantizar la seguridad en las cadenas de suministros de recursos vitales como la energía y los alimentos, y la urgencia por acelerar la transición hacia fuentes de energía limpia que impone la crisis ambiental coloca a nuestra región en un lugar destacado.

Hacia una estrategia internacional soberana

Como señalan Tokatlian y Malacalza, la crisis del orden global actual puede interpretarse como el ocaso del predominio de occidente, en lo que refiere a sus valores, reglas, instituciones y creencias¹¹. Esta transición hacia un mundo pos-occidental genera desplazamientos de poder y nuevas lógicas de relacionamiento que pueden convertirse en una ventana de oportunidad para que los países periféricos como el nuestro amplíen su capacidad de maniobra en el plano externo. Pero para eso necesitamos contar con una mayor articulación regional, una agenda de diálogo sobre los temas de importancia estratégica, para poder negociar de manera colectiva y reducir la asimetría de poder que existe entre nuestros países y las grandes potencias.

Argentina tiene condiciones estructurales para articular una estrategia internacional soberana. Cuenta con una gran extensión territorial, población y recursos naturales, un sector primario altamente competitivo, una industria y un sector de servicios desarrollado, un entramado científico y tecnológico con grandes capacidades y recursos humanos altamente calificados para los estándares de la región. La política exterior debe apalancarse sobre estas capacidades y buscar potenciarlas en un marco de convergencia regional, con el objetivo de ampliar nuestra autonomía y así poder implementar un modelo de desarrollo nacional inclusivo y sustentable.

¹¹ Malacalza, Bernabé y Tokatlian, Juan Gabriel. “La Argentina y el BRICS: ¿oportunismo u oportunidad?”. Cenital, 3 de septiembre de 2023. Link disponible en: <https://cenital.com/la-argentina-y-el-brics-oportunismo-u-oportunidad/>