

# **INSTITUTO DE POLÍTICA INTERNACIONAL**

*Director: Académico Adalberto Rodríguez Giavarini*



# **LA NUEVA GEOPOLITICA MUNDIAL**

*Por el embajador Atilio Molteni,  
Instituto de Política Internacional*



## **LA NUEVA GEOPOLITICA MUNDIAL**

Por el embajador Atilio N. MOLTENI

Según Francis Fukuyama la historia terminó con la caída del Muro de Berlín en 1989, cuando concluyó la Guerra Fría, dando lugar a una etapa en la que Estados Unidos tuvo su momento unipolar. Este autor se basó en la tesis que proclamaba que la democracia liberal occidental había triunfado sobre el comunismo y el fascismo y constituía la forma final de gobierno, suponiendo que había desaparecido la posibilidad de conflictos entre las Grandes Potencias, pues el Pacto de Varsovia había concluido, la URSS se había convertido en la Federación Rusa, y ni ella, ni China estaban en condiciones de competir con el liderazgo norteamericano.

Cabe recordar que al finalizar la Segunda Guerra Mundial comenzó la preeminencia de los Estados Unidos en el mundo, pues con la colaboración de otros Estados desarrolló un nuevo orden internacional, que nunca llegó a ser absoluto. Fue el país más influyente de este sistema, debido a un conjunto de características geopolíticas que lo favorecen. Washington estableció una nueva serie de normas de cooperación para hacer posible la paz y la estabilidad económica, organizando instituciones globales para administrarla (ONU, Banco Mundial, FMI y los antecedentes de la OMC, por ejemplo). Sus objetivos fueron realistas y no

ideológicos, y buscaron superar las causas de dos guerras catastróficas, evitando la competencia estratégica entre los Estados europeos y en Asia y las condiciones económicas que las hicieron posible, como fue el proteccionismo, por el cual cada país dio primacía a sus intereses.

Los grandes componentes de este orden tuvieron un contenido liberal, debido al interés de Washington de establecer un sistema económico que le permitiera aumentar su riqueza y competitividad, como potencia líder en una evolución hacia mercados abiertos, pero al mismo tiempo benefició a la globalización. Otra de sus características fue buscar el fortalecimiento de las democracias (en distintas olas de democratización), sin obtener el mismo éxito que la globalización económica pues, en muchos casos, chocó con los intereses globales de Washington y, en otros, con la tendencia de los pueblos que buscaron la protección de Gobiernos fuertes, lo que hizo posible la subsistencia del autoritarismo, especialmente en Rusia y China. Además, Washington obtuvo que otros países compartieran sus puntos de vista, e incluso toleraran sus excesos, cuando no se sintió constreñido por las leyes y las instituciones de su propia creación. Muchos Estados admitieron la primacía norteamericana, por la visión del mundo que representó y por su propio interés, aceptando su poder.

La idea original fue que la preservación de la paz estuviera a cargo de la ONU, pero cuando la URSS dejó de ser un aliado y se transformó en un enemigo potencial, la presencia militar de los Estados Unidos en Europa y la creación de la OTAN fueron indispensables para la contención. Durante la Guerra Fría, empeñados en una rivalidad global y en un conflicto ideológico Washington y Moscú compitieron en todo el mundo en un período bipolar. Luego tuvo lugar el breve tiempo de hegemonía de los Estados Unidos cuando fue la única superpotencia, debido al desmembramiento de la URSS y otros acontecimientos. Sin embargo, este orden mundial siguió primando pues no fue creado para enfrentar a Moscú, y sus principios se aplicaron, por ejemplo, cuando en 1991 Saddam Hussein amenazó la estabilidad de Medio Oriente. Fue un momento de gran convergencia internacional,

durante el cual la competencia pareció algo del pasado, afianzado por el poder que demostró Washington.

Pero el fracaso de Estados Unidos en Iraq y Afganistán y otros acontecimientos, como la modernización y expansión de las fuerzas armadas chinas, sus acciones en Asia y en el Pacífico, la anexión de Crimea por la Federación Rusa, la participación de sus fuerzas irregulares en Ucrania y su intervención en Siria, demostraron que el momento excepcional de Estados Unidos ya pasó y comenzó un período nuevo y diferente, caracterizado por su competencia global con Rusia y China.

Las rivalidades características de la geopolítica están de regreso, debido a la vigencia de la política de poder en la interacción de los actores internacionales. Temas como fronteras, bases militares, autodeterminación y esferas de influencia, vuelven a tener prioridad sobre el orden mundial y la gobernanza internacional. Rusia y China, no aceptan el acuerdo geopolítico existente y siguen distintos cursos de acción para modificar su dinámica. Hay tres problemas centrales: el desafío ruso al orden de seguridad europeo y a la OTAN, la crisis del Medio Oriente y las tensiones geopolíticas en Asia y el Pacífico Sur, incluyendo a Corea del Norte.

Sobre esta situación, el 13 de febrero de 2018, el Director de Inteligencia Nacional estadounidense, Daniel R. Coats, presentó al Senado su evaluación de las amenazas mundiales. Su contenido demuestra una gran precariedad mundial y peligro. Algunos de sus conceptos significativos son:

1. El antagonismo entre los países va a aumentar debido que las principales potencias y otros agresores peligrosos explotan las tendencias globales actuales. El riesgo de conflictos entre Estados, incluyendo a las grandes potencias es el mayor desde el fin de la Guerra Fría. Las amenazas más inmediatas provienen de Corea del Norte y de los "proxies" utilizados por los iraníes o por los sauditas en su región. Al mismo tiempo, va a continuar creciendo la amenaza de las armas de destrucción masiva.

2. Los adversarios de Estados Unidos y otros actores internacionales utilizarán todos los instrumentos de su poder nacional -incluyendo medios cibernéticos e informativos-, condicionando a las sociedades y a los mercados, a las normas, a las instituciones y a otros centros internacionales.

3. Tanto China como Rusia buscan esferas de influencia y tratarán de condicionar a los Estados Unidos en sus regiones. Al mismo tiempo, los aliados y socios de Washington pueden dudar de su voluntad y capacidad para mantener sus compromisos internacionales, y tratarán de reorientar sus políticas, particularmente, las comerciales.

4. Las fuerzas que favorecen el orden geopolítico y la estabilidad van a seguir debilitándose, como también las normas en las cuales se basa el orden internacional. Nuevas alianzas y lazos informales –fuera de los bloques tradicionales del poder y de los gobiernos nacionales- van a afectar progresivamente la cooperación internacional.

5. Se van a incrementar las tensiones entre los países y evolucionar la amenaza de los grupos sunitas (fundamentalmente Estado Islámico y Al-Qaeda), que se reagruparan después de las pérdidas que han experimentado en Medio Oriente.

Ante esta descripción tan preocupante se agrega que, Estados Unidos, el país más poderoso por su capacidad económica y militar, demuestra un accionar condicionado por la imprevisibilidad de su presidente. En su campaña, Trump declaró que su objetivo central sería "Estados Unidos Primero", y el abandonó en sus discursos el liderazgo en la escena global. Sin embargo, hasta ahora no redujo su activismo ni sus acciones internacionales. En síntesis, puede estimarse que conservó la búsqueda de la hegemonía y está compitiendo con las mayores potencias, mientras está aumentando su presupuesto de Defensa y desarrolla una política dura con relación a Corea del Norte e Irán.

En las manifestaciones de Trump podemos subrayar: 1) las críticas a las alianzas militares, por considerar que las fuerzas de su

país están sobre extendidas, y manifiesta cierto antagonismo con sus aliados, por no contribuir adecuadamente a la defensa común. **2)** su opinión de que Washington está en desventaja debido a las características de la economía global y su déficit comercial, lo que origina tensiones, entre otros, con la UE, con Japón, con Canadá y México (con algunos avances en su solución), y la guerra comercial con China. **3)** su simpatía hacia los dirigentes fuertes y los movimientos nacionalistas y populistas. **4)** su valoración de que sus problemas domésticos son consecuencia de los externos.

Esta forma de pensar, lo ha llevado a promover el retiro de la Alianza Tras-Pacífico, del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, de la Unesco, del Acuerdo Nuclear con Irán y del Cambio Climático de Paris, mientras amenaza con hacerlo con la OMC. Sus opiniones tienen precedentes en el pensamiento de ciertos sectores del pueblo norteamericano y sólo les dio más fuerza, pues desde que terminó la Guerra Fría muchos no comparten la razonabilidad de la proyección del poder y el liderazgo norteamericano, al no existir memoria suficiente de las razones históricas que las motivaron.

Pero como hemos expresado, debido a la Segunda Guerra en Irak, la crisis financiera de 2008 y sus grandes déficits fiscales, muchos analistas entienden que concluyó el predominio norteamericano y comenzó un ciclo distinto, de su menor gravitación. La pregunta es que va a pasar con el orden internacional liberal, debido a que Putin y Xi Jinping demuestran que no está a su favor, por ser Estados autoritarios que ven amenazados sus intereses. Una alternativa podría ser una multipolaridad, donde varios Estados discutan las normas desde una situación privilegiada, con cierta preponderancia de Estados Unidos, pero donde también figuren China, India, Rusia, la UE y Brasil, debido a sus características conforme a los índices más relevantes: población, dimensión económica y potencia militar, (con la observación que la UE no es un país sino una organización de Estados, que reservan muchos aspectos de su soberanía).

Al comparar estos indicadores desde 1990, -en pleno orden unipolar- y 2017, se destaca que China aumentó su PNB y sus

gastos militares (del 1.7% al 15%, y del 1.6% al 13.8%). India también, en una proporción menor (del 1.4% al 3.3%, y del 1.4% al 3.6%, respectivamente), mientras la UE bajó su PNB en diez puntos y sus gastos militares en cinco, Japón su PNB en siete y Estados Unidos lo disminuyó al 24.3%, pero sigue siendo el país con el mayor gasto militar (36.1 %), mientras la Federación Rusa no tiene gran significación, salvo por sus armas nucleares.

Pero la alternativa más evidente sería un orden internacional condicionado por las opiniones privilegiadas de Estados Unidos y China, por lo cual algunos especialistas hablan del G-2, debido a que esta última puede dominar la economía mundial, con limitaciones geoestratégicas debido a la existencia de grandes Estados regionales, (como Japón e India), que tenga éxito su proyecto de una nueva “Ruta de la Seda”, que su capacidad militar alcance una proyección mundial y aumente sustancialmente su ingreso per cápita. En este caso, Argentina debería tener en cuenta que van a quedar atrás muchas características del orden mundial liberal que tuvo su vigencia durante setenta años, pues en China el capitalismo tiene características distintas y su estructura democrática es muy relativa.

## **TRUMP Y LA OTAN**

Antes de llegar a la Casa Blanca, durante su campaña electoral, Donald Trump caracterizó como un fracaso, y criticó los conceptos centrales de la política exterior de su país durante el período posterior a la Segunda Guerra Mundial y la subsecuente Guerra Fría. En cambio, sus adversarios lo atacaron duramente por ningunear el orden liberal, el multilateralismo y por desempolvar objetivos de tinte aislacionista, nacionalista y transaccional, al cuestionar el papel Washington como referente de Occidente y de la OTAN (menoscabando el hecho de que Estados Unidos fue uno de los doce socios fundadores del Tratado de Washington, suscripto el 4 de abril de 1949).

Cuando asumió la presidencia, Trump sobreactuó la idea de dismantelar las piezas básicas del legado de Barack Obama y decidió buscar un poder regido por la soberanía y el interés nacional, con muy poco espacio para las normas e instituciones surgidas y alimentadas por su país durante los últimos setenta años. Cuestionó todos los compromisos multilaterales que pudiesen restringir su libertad de acción, para sustituirlos por la fantasía de jugar a “Estados Unidos primero” en un planeta global y tecnológico. Con mayor intensidad en el campo de la política internacional que en el de los asuntos domésticos, cumplió las promesas electorales al retirarse del Acuerdo de París sobre Cambio Climático, así como del compromiso acordado por los miembros permanentes del Consejo de Seguridad y Alemania respecto del programa nuclear de Irán, trasladó la Embajada de su país a Jerusalén, afianzó su alianza con Arabia Saudita, puso en marcha una guerra comercial con China y sanciones comerciales a varios de sus aliados más estratégicos, quienes hoy las cuestionan con máximo rigor en el contexto de la OMC.

Sin embargo, el 9 de abril de 2017, desde la Oficina Oval, en una conferencia de prensa con su Secretario General, Jens Stoltenberg, Trump afirmó que durante mucho tiempo se había quejado de la Alianza pero que, a su criterio, la Organización había cambiado al enfrentar al extremismo y al terrorismo y no la consideraba ya obsoleta. También, tardíamente reconoció el principio de seguridad colectiva del artículo cinco de su Tratado fundacional.

Con ese telón de fondo arribó a la Cumbre de la OTAN que se realizó entre el 11 y el 12 de julio de 2018 en Bruselas, donde planteó en términos ofensivos y descalificadores lo que a su juicio son los atrasos que registran la mayoría de los Miembros de esa Organización respecto del objetivo de compartir el financiamiento de la Alianza, hecho que provocó algo similar a un nuevo altercado entre Washington y los restantes gobiernos de la Organización (la que, tras la adhesión de Montenegro, ya cuenta con 29 participantes). Ahí volvió a emplear una conducta de confrontación para cuestionar con dureza el hecho de que la mayoría de los integrantes del Sistema no se inmutan al exhibir una supuesta mora

al momento de cumplir la promesa formulada en 2014 de aumentar sus gastos en defensa al 2% del PBI (objetivo que en realidad debería lograrse en 2024), e inclusive sugirió –quizás como táctica negociadora- que tal aporte debía aumentarse hasta alcanzar al 4%, de manera de que todos los Estados contribuyan de manera más uniforme el costo militar de enfrentar a las amenazas potenciales y reales que son imputadas al extremismo, el terrorismo y al papel de Rusia en el escenario de confrontación global.

No tuvo ningún empacho en destacar el bajo papel de Alemania en esas funciones. Sugirió que Berlín estaba totalmente controlada por el Gobierno ruso debido a su dependencia energética del Kremlin, mientras afirmaba que Washington gastaba mucho dinero en la defensa de esa nación europea y a cubrir el hecho de que la UE en su conjunto se daba el lujo de tener, en ese contexto, un superávit comercial de 150.000 millones de dólares anuales con la economía de los Estados Unidos (según otras estadísticas, tal superávit se ubicaría en los 101.000 millones). Cabe destacar que el gasto militar alemán solo asciende al 1.9% de su PNB, mientras el presupuesto de defensa de Estados Unidos es del 3.6% de su PNB, aunque este monto es el que se destina a la totalidad de esfuerzo militar en el mundo y no sólo al escenario europeo y a la OTAN. Los restantes miembros de la Organización que superan el 2% son Grecia, Estonia, Reino Unido y Letonia, mientras Polonia, Lituania y Rumania están cerca de esta cifra. El argumento central de Trump es que sus miembros se aprovechan de la protección militar de Estados Unidos mientras que, por el otro, les parece natural gozar del amplio superávit que exhiben en el comercio con su país.

Mientras muchos de sus interlocutores se preguntaban si la OTAN podía sobrevivir a Trump ante tan agresiva demanda de un aumento sustantivo en futuros gastos de defensa, el presidente adoptó una posición más transaccional. En una conferencia de prensa posterior a las deliberaciones se adjudicó el éxito de su accionar, y anunció que en 2018 los gastos de defensa de todos los miembros de la OTAN aumentarían entre 33.000 y 40.000 millones de dólares y que varios Estados cumplirían pronto con los objetivos financieros fijados por la Organización.

No obstante ese lenguaje bélico, el Presidente de Estados Unidos optó por aprobar, quizás teniendo en cuenta la necesidad de conservar la influencia de su país en la Organización y el papel de Washington como el mayor poder militar de la Alianza, tanto la Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno que participaron en la Cumbre, como una segunda referida a la Seguridad y Solidaridad Transatlántica (lo que supuso una gran diferencia respecto de la actitud que tuvo en la Cumbre de los Siete, en Canadá, donde cuestionó los consensos alcanzados). En los aludidos documentos se describen, entre otros temas, las acciones y despliegues que va a implementar la NATO para mejorar su actividad de disuasión. También en ellos se afirma que la Federación Rusa amenaza las normas del orden internacional al desestabilizar a Ucrania y a la ilegal e ilegítima anexión de Crimea, la que viola el Derecho Internacional, llevando a cabo actividades militares provocadoras, lesivas de las instituciones y promotoras de la desunión. Por su parte, los Gobiernos europeos demostraron gran preocupación por la unidad transatlántica, por la situación que enfrentan ante el fortalecimiento de Gobiernos populistas en su región, y por la imprevisibilidad que exhiben el presidente Trump y su Gobierno.

## **TRUMP Y PUTIN**

La personalidad del jefe de la Casa Blanca deparó nuevas sorpresas, en la primera reunión formal que mantuvo el 16 de julio de 2018 con Vladimir Putin en Helsinki, donde alegó que alcanzó un éxito sin precedentes al mejorar las relaciones con Moscú, sin cuestionar su intervención en el proceso electoral en su país, no obstante la opinión de sus servicios de inteligencia, lo cual fue aprovechado por su contraparte rusa para legitimar las acciones estratégicas en Ucrania y Crimea; en Siria y en Medio Oriente, y, como efecto colateral, para evidenciar que está en igualdad operativa con los Estados Unidos, cuando existe una fuerte lucha de poder en el mundo.

Sin embargo, meses después tuvo lugar una nueva militarización de su relación con la Federación Rusa, pues el 20 de octubre de 2018 el presidente Trump anunció que los Estados Unidos se retiraría del Tratado de Armas Nucleares de Medio Alcance suscrito en 1987, alegando que Rusia lo violaba desde hace varios años, mientras su país estaba impedido de desarrollar nuevas armas y China no era parte de este Acuerdo. La alternativa consistiría que todos se comprometieran a no desarrollarlas. Ante esta nueva militarización de los asuntos mundiales, la pregunta fundamental es por qué lo hizo en este momento y si esta es una cuestión de negociación o un ataque ideológico al control de las armas. El 21 de octubre, su secretario nacional de Seguridad, John Bolton, (nunca fue partidario de este Tratado y es una figura influyente junto al presidente) informó de esta decisión a su contraparte rusa durante una visita a Moscú, pero todavía no se dio a conocer una nota formal del retiro de Washington del Tratado.

La evolución hacia este Tratado comenzó en 1983, cuando Ronald Regan anunció planes para desplegar misiles intermedios Pershing II en Europa, como respuesta a los SS-20 de la Unión Soviética, lo que al ser llevado a la práctica fue muy resistido en varios países europeos. Su firma tuvo lugar con Mikael Gorbachev en diciembre de 1987, como parte del proceso que llevaría al fin de la Guerra Fría. Conforme con su texto, ambos países estuvieron de acuerdo en prohibir todos los misiles que pudieran ser disparados desde tierra y misiles cruceros de un alcance entre 500 y 5.500 kilómetros, tanto con cabezas convencionales como nucleares, pero quedaron exceptuados aquellos que fueran disparados desde el mar o desde el aire. Al implementarse el Tratado, los soviéticos destruyeron 1846 misiles y 654 SS-20, (misiles de tres cabezas), por su parte, los Estados Unidos destruyeron 846 misiles. Ambas partes completaron sus reducciones de estas armas en 1991. En ese año este acuerdo fue seguido por el “Tratado de Reducción de Armas Estratégicas”.

Desde 2014 Washington comenzó a afirmar que Moscú estaba violando el Tratado al desarrollar y desplegar una nueva clase de misiles cruceros basados en tierra, que denominaron SSC-8 (Moscú los llama 9M729), lo que fue negado por Rusia. Este

acuerdo permite el retiro de una de las partes con seis meses de preaviso, cuando ocurran acontecimientos extraordinarios relativos al Tratado que pongan en juego sus intereses supremos. Algunos especialistas han indicado que esta acción no solo responde a las violaciones rusas, sino también al hecho que siendo un tratado bilateral no es aplicable a China, que es su nuevo competidor estratégico. Pero también la denuncia de este Tratado tiene implicancias para la seguridad de los aliados de Estados Unidos en Europa, a los que mantiene en Asia, y para el control de armamentos con Rusia.

Esta decisión del presidente puede tener distintas interpretaciones: **1)** Consistir en una posición negociadora para obtener ventajas concretas de Rusia, debidas a que ambos países tienen interpretaciones divergentes de su estabilidad estratégica, lo que aumente el riesgo de una competencia nuclear. **2)** Tener por objeto obtener su cooperación, pues durante cuatro años se ha negado en avanzar en el tratamiento de esta cuestión. **3)** Anunciar el comienzo de una nueva era de tratados más modernos de control de armas, que respondan a las realidades de las tecnologías emergentes y los riesgos cibernéticos y un carácter multilateral.

Un factor a tener en cuenta es que esta iniciativa va a provocar problemas concretos con los europeos, que difícilmente compartan los puntos de vista de Washington, tienen dudas de que esté asegurada la paz y la seguridad de su continente y que la denuncia del Tratado permita a Rusia el despliegue irrestricto de este tipo de armas, cuando ya tienen que enfrentar múltiples problemas como son el retiro del Reino Unido de la UE, la crisis de la Eurozona, las amenazas cibernéticas de Rusia, las tendencias antidemocráticas de algunos de sus miembros, y su dependencia energética de Moscú.

## **TRUMP Y XI JINPING**

Con relación a China hay que tener en cuenta que sus vínculos con Estados Unidos están en crisis. En abril de 2018,

Trump acusó a los chinos de robar su propiedad intelectual, y luego comenzó a imponer tarifas significativas, a pesar de que su relación comercial bilateral es la mayor del mundo. El 4 de octubre, el vicepresidente Mike Pence formuló una declaración que fue interpretada como una declaración de facto de una nueva Guerra Fría, y pocos días después tuvo lugar un incidente entre un buque chino y un destructor norteamericano que estuvieron cerca de colisionar, cuando este último estaba ejerciendo su derecho de libertad de navegación.

Lo cierto es que han quedado muy atrás las circunstancias geopolíticas que permitieron al presidente Nixon la apertura a China en los años setenta, que fue consecuencia de su mutua desconfianza de la URSS. La ascensión al Gobierno en 2012 de Xi Jinping le permitió una consolidación no vista del poder desde los tiempos de Mao y el progreso de su economía, con lo que tuvo comienzo una nueva era, que no importó la liberalización de su política interna y le permitió demostrar a Beijing una política exterior cada vez más asertiva, pues trata de demostrar su nacionalismo y su poder a través de la proyección de este, tratando de impedir que los Estados Unidos limiten sus capacidades.

La posibilidad de que Estados Unidos y China llegaran a un acuerdo sobre su guerra comercial en ocasión de la reunión del G-20 en Buenos Aires no fue clara, pues podía tener lugar una tregua o, en cambio, un agravamiento de la situación existente. Después de las elecciones de segundo término, Trump dijo que quería llegar a un entendimiento porque deseaba tener una gran relación con el presidente Xi Jinping y también con China, pero ello estaba por verse, pues el presidente norteamericano se orienta por el principio de "América Primero" y dejó atrás el concepto de un orden mundial liberal, en un mundo cambiante.

Además, tuvieron lugar otros desarrollos, el vicepresidente Mike Pence, después de una visita a Japón, participó en la conferencia anual de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), donde abogó en favor de que en esa región

existan Gobiernos responsables, que respeten las normas legales y los derechos individuales. Afirmó que cada país de la región trataba de establecer una relación cercana a los Estados Unidos, y no querían vivir en una zona dominada por China. En Tokio, ya había dicho que en la región del Indo-Pacífico cada país debía ser libre de seguir su propio camino e intereses, que los mares y cielos debían estar libres para todos aquellos que ejercieran actividades pacíficas y donde las naciones soberanas se desarrollaran con fuerza en conjunto, y donde no hubiera lugar al autoritarismo y la agresión.

Luego, en la Cumbre que tuvo lugar en Papua Nueva Guinea de la APEC (Foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico, compuesto por 21 países que representan el 60 % de la economía mundial), el enfrentamiento entre el Presidente Xi Jinping y el Vicepresidente Pence impidió que, por primera vez en los veintinueve años de esta Organización se acordara un comunicado conjunto, lo que fue interpretado como un endurecimiento del conflicto entre las dos partes, pues Washington pretendió que se hiciera mención de las prácticas comerciales chinas que considera coercitivas y donde busca obtener concesiones, entre ellas, que levante las restricciones al acceso a mercados, lo relativo a la propiedad intelectual y la tentativa de obligar a las empresas extranjeras que transfieran tecnologías valiosas, mientras Beijing reafirmó su posición contraria al proteccionismo y unilateralismo de Trump, que impuso tarifas del 10% a 250.000 millones a las mercaderías chinas (que aumentarían al 25 % en enero del 2019), con el objeto de que modifique sus políticas. A su vez, al no participar Estados Unidos en el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP), por decisión del presidente Trump, Washington busca ahora acuerdos comerciales bilaterales exclusivos con los países de la región.

En lo referente a la seguridad, a diferencia de lo que ocurre en Europa con la OTAN, predomina allí un sistema de alianzas bilaterales, que para Estados Unidos comprende la cooperación militar y de defensa con sus aliados regionales (Australia, Japón, Corea del Sur, Filipinas, Taiwán, Tailandia y Singapur), y comprende también la apertura diplomática a Myanmar y Laos y un

mayor nivel de cooperación con la India. Ellos buscan seguridades frente al poder de China.

Desde el punto de vista geopolítico la preocupación norteamericana es que en una región que considera vital para sus intereses, China que es el país que más ha crecido por cuarenta años, sea capaz de establecer una zona de esferas de influencia para concretar su seguridad, de modo tal de establecer un balance de poder, que en su momento deba ser aceptado por Washington.

Pero este proceso tiene también características más agudas en el Mar Oriental y en el Mar del Sur de la China. En el primero de ellos, es una disputa con Japón sobre unas islas que éste llama Diaoyu y China Senkaku. El segundo es una extensión de más de dos millones de kilómetros cuadrados con cientos de islas, atolones, rocas y bajos arenosos, en algunos de los cuales China construyó bases civiles y militares. Sus reclamos coinciden, según las áreas, con los de Vietnam, y también con pretensiones de Brunéi, Malasia, Filipinas y Taiwán. Estas instalaciones buscan controlar los pasajes marítimos por donde circulan mercaderías por miles de millones de dólares. Para contrarrestar estos desarrollos, en donde hasta ahora fue la potencia indiscutida, Estados Unidos defiende una estrategia para la seguridad marítima, basada en la libertad de navegación y sobrevuelo en las áreas permitidas por el Derecho Internacional y apoya conversaciones multilaterales en el marco de la ASEAN, que hasta ahora no han avanzado.

Pero existen tres cuestiones que son centrales para China y pueden dar lugar a conflictos: 1, Beijing no acepta la independencia de Taiwán y desataría un conflicto para impedirla. Preventivamente utilizará todo tipo de acciones contra cualquier Gobierno de la isla que trate de concretarla. Hasta ahora optó por mantener el estatus quo preservando el reconocimiento internacional de la unidad de China, con el objeto de llegar a la reunificación pacífica de Taiwán, en un proyecto a largo plazo. 2, No admite el colapso del Gobierno de Corea de Norte, y apoya a Kim Jong-un, no obstante, la falta de avances en su desnuclearización, porque le preocupa que cientos de miles de refugiados crucen su frontera y pueda producirse la unificación de una Corea, aliada de los Estados Unidos. En una

primera etapa, Trump advirtió reiteradamente que podría tratar de resolver el problema por sí mismo, lo que implica una escalada militar muy difícil, debido a que los objetivos están ocultos y protegidos y Kim podría infligir daños muy importantes a Seúl. Luego comenzó un dialogo directo, que hasta ahora no dio resultados. 3, Va a enfrentar cualquier acción en contra del Partido Comunista Chino, y al “Socialismo con Características Chinas para una Nueva Era de Xi” aprobado por su último Congreso, que intente un cambio del régimen autocrático del país que no da lugar a las libertades individuales, pues los conceptos chinos de seguridad y su sistema de Gobierno se basan en el crecimiento económico y en la estabilidad. Por otro lado, busca demostrar su nacionalismo y su poder, a través de la proyección pacífica de este, tratando de impedir que los Estados Unidos limiten sus capacidades.

Hasta ahora, Washington mantiene una superioridad militar con relación a China (y Rusia), pero hay indicios que no se va a mantener por mucho tiempo, situación que puede modificar el pensamiento de los estrategas chinos que pueden llegar a ser más asertivos en la región y en el mundo. Por el momento, existe entre ambas potencias una competencia evidente que se está acentuando, donde Estados Unidos trata de impedir que se concrete una zona de influencia china, sin llegar a crisis militares o conflictos armados.

## **DOS DESARROLLOS BILATERALES EN OCASIÓN DEL G 20 EN BUENOS AIRES**

La reunión anual del G 20 concluyó exitosamente en Buenos Aires. Este intento de gobernanza global se celebró en un momento en el cual el nacionalismo se demuestra muy potente, el autoritarismo se expande y la rivalidad geopolítica está en alza. No obstante, se pudo acordar una “Declaración de los Líderes” por consenso, basada en el diálogo y la búsqueda de posiciones comunes. Pero también tuvieron lugar otros desarrollos políticos significativos, entre los cuales es conveniente destacar los referidos

a las relaciones de Estados Unidos con la Federación Rusa y con China.

1. El 24 de noviembre de 2018 tuvo lugar un incidente que consistió en la captura por guardacostas rusos de tres buques ucranianos y su tripulación que navegaban desde el puerto de Odessa en el Mar Negro al de Mariupol en el Mar de Azov, problema vinculado con la anexión por Rusia de la Península en 2014. Estos hechos tuvieron lugar en el Estrecho de Kerch que se encuentra entre Crimea y la costa rusa, donde Moscú acaba de terminar la construcción de un puente de 19 kilómetros de largo que los une, lo que ha restringido la navegación a buques ucranianos que se dirigen a los puertos de esa nacionalidad en el Mar de Azov, por lo cual Kiev acusó a Moscú de bloquear su tráfico marítimo y desestabilizar a su país. Estos hechos se unen a los enfrentamientos en el este y sur de Ucrania, donde los separatistas buscan crear “la Nueva Rusia” en las regiones de Donetsk y Luhansk, apoyados por acciones de guerra “híbridas o ambiguas” rusas en su favor, que buscan quebrar el estatus quo. Hasta ahora las acciones de mediación de Alemania y Francia ante Ucrania y Rusia, no dieron resultado, cuyos objetivos están contenidos en dos Acuerdos suscriptos en Minsk (Bielorrusia), negociaciones que ahora se reanudarán como resultado de las conversaciones mantenidas en Buenos Aires en el marco del G 20, pero sin que la UE y la OTAN decidieran imponer nuevas sanciones a Rusia a pesar de la solicitud de Ucrania.

No era un buen momento para el presidente norteamericano para reunirse nuevamente con Vladimir V. Putin, y Donald Trump utilizó lo ocurrido en el Estrecho citado para suspender una reunión bilateral ya pactada. Ello se debió al clima desfavorable en Washington a un acercamiento con la Federación Rusa, pues sumado a su intervención en las elecciones de 2016, uno de sus antiguos abogados, Michael Cohen, reconoció su responsabilidad por haber mentido al Congreso acerca de los proyectos inmobiliarios de Trump en Moscú, que coincidieron con su candidatura a la presidencia, a pesar de que él siempre negó que haya tenido algún interés comercial en Rusia. El 12 de diciembre de 2018, Cohen fue condenado por no cumplir con las leyes de

financiación de las campañas, evasión impositiva y mentir al Congreso. Esta situación se une a otras revelaciones y críticas al proceder de Trump, originadas en políticos (inclusive republicanos) y de los medios de comunicación masivos.

En síntesis, a pesar de las declaraciones de ambos presidentes, los problemas políticos concretos los han hecho regresar a actitudes de enfrentamiento, como ocurre con el retiro norteamericano del Tratado de Armas Nucleares de Mediano Alcance (suscripto en 1987) y con lo que ocurre en Siria y en Ucrania. Se debe a que Estados Unidos y Rusia son adversarios con diferentes sistemas de Gobierno, mientras sus intereses, narrativas y perspectivas (y las de sus aliados, representados en la arquitectura de seguridad europea) son contradictorios, pues Putin está en contra del principio de igualdad soberana de los Estados y a favor de un orden jerárquico internacional que favorezca a su país.

2. Durante una cena de trabajo mantenida al concluir la Cumbre del G 20 por el presidente Trump con su par de China, Xi Jinping, en un desarrollo dramático convinieron en una tregua por 90 días durante las cuales Estados Unidos se obligó a no aplicar nuevas tarifas a los productos chinos (desde el 1 de enero estaba previsto incrementarlas del 10% al 25 % a 200.000 millones de dólares de importaciones y, posiblemente, se extenderían a más productos) y su contraparte aceptó aumentar la compra de productos norteamericanos. De todas maneras, es una decisión temporaria pues ambos países tienen políticas muy divergentes en cuanto a acceso a mercados, propiedad intelectual y políticas comerciales. Además, a Washington le preocupa el desarrollo tecnológico chino que pone en peligro la primacía que hasta ahora ha tenido en esa materia.

Para algunos analistas lo sucedido responde a la táctica de negociación del presidente norteamericano, ya demostrada en el caso de Corea del Norte, en el incremento del 20% al presupuesto de defensa de los países europeos, en la revisión del NAFTA, y en la contención del precio del petróleo por parte de algunos de los países del Golfo, que consistiría en mantener una retórica muy agresiva y luego negociar una solución transaccional, y al mismo

tiempo conservar el apoyo de sus votantes que están a favor de sus promesas electorales y de “América Primero”. Otro factor a tener en cuenta es que en un momento en que Estados Unidos tiene una economía en expansión y pleno empleo, la posibilidad de que las tarifas aplicadas a los productos chinos pudieran dar lugar a una transferencia a la producción doméstica para sustituir a esas importaciones no tendría lugar y aumentaría los costos al consumidor norteamericano. Ahora estos 90 días van a permitir observar cuanto cada una de las partes está dispuesta a ceder.

Luego, desde Washington, el presidente Trump -que tiene gran poder en las negociaciones comerciales conforme a la legislación de su país-, se declaró a sí mismo como “el hombre de las tarifas” lo cual constituye su arma principal, pero insistió que la tregua acordada en Buenos Aires con Xi Jinping está en marcha (ambos países representan el 40% de la economía mundial). Sin embargo, para muchos analistas la posición china es dudosa, pues no se comprometió a un calendario preciso para aumentar sus importaciones, y por otro lado, durante los noventa días convenidos están en juego no sólo estas tarifas, sino también las negociaciones estructurales sobre propiedad intelectual, transferencias de tecnología, servicios, agricultura, inteligencia artificial y cibernética, rubros en los cuales Estados Unidos tiene el liderazgo.

Para la República Argentina el éxito de estas negociaciones tiene gran significado por la dependencia que hemos desarrollado con estos dos países, donde China se convirtió en nuestro mayor prestamista no institucional y por los proyectos que se han puesto en marcha en distintos sectores, mientras que la vinculación con Washington es tradicional por su nivel de inversiones, y debido a que la opinión de Trump permitió alcanzar con el FMI un acuerdo de un monto sin precedentes, pero cuya implementación depende de múltiples circunstancias.

Por ello es necesario tener en cuenta el estado de las relaciones que mantienen estas dos superpotencias, pues China es un Estado en transición que está modificando de manera sustancial no sólo su economía, sino también su base tecnológica, sus fuerzas militares, y sus lazos con su región y con el mundo. Ellos no son

todavía comparables con los de Estados Unidos, pero si la tendencia actual perdura puede superarlo en los próximos veinte años o antes. Para analistas de renombre, las alternativas que tienen ambos Estados son cooperación, competición o conflicto.

Los puntos de vista de Estados Unidos sobre China están contenidos en su “Estrategia de Seguridad Nacional” (diciembre de 2017), en su “Estrategia de Defensa Nacional” (febrero de 2018), en las expresiones del Secretario de Defensa Mattis en el “Diálogo Shangri-La” (6-2-2018) y, sobre todo, en el discurso ya mencionado del vicepresidente Mike Pence en el “Hudson Institute” (4-10-2018). Ellos son uniformes en destacar que las relaciones con China son un tema de seguridad nacional al entender que Beijing desafía el poder norteamericano, su influencia y sus intereses, con el propósito de erosionar su seguridad y su prosperidad.

Es decir que, para Estados Unidos, la relación con China no sólo se vincula con su déficit comercial (375.000 millones de dólares anuales, casi la mitad de su déficit mundial), sino tiene en cuenta que los objetivos chinos para 2025 incluyen el control del 90 % de las industrias más avanzadas, como la robótica, la biotecnología y la inteligencia artificial. Además, tienen en cuenta que China ha llevado su gasto militar más allá que la totalidad del resto de los países asiáticos (donde tienen significación los de Japón, Corea del Sur, India y Australia), y busca excluir a Estados Unidos del Pacífico Occidental.

La posición básica de los Estados Unidos es prevenir que emerja un poder hegemónico en cualquier parte de Eurasia, debido a que ello representa una amenaza a sus intereses vitales, en este caso China. Por ello sus fuerzas armadas están diseñadas para permitir desplazarse sobre grandes espacios y actuar de inmediato a su arribo a las zonas de conflicto. De allí el gran número de bombarderos estratégicos que posee, aviones de reconocimiento, transporte y aviones tanque, portaaviones, submarinos de ataque, buques de combate y transportes anfibios. A ello se agrega, las tropas que tiene estacionadas en Europa, el Golfo Pérsico y en la región del Indo-Pacífico, en este caso, en Corea del Sur, Japón y

Guam, mientras la Flota del Pacífico comprende 200 buques, incluyendo cinco portaaviones, y dos fuerzas de infantería de marina, más los efectivos del Ejército y la Fuerza Aérea en el Pacífico. También tiene bases cuyos efectivos pueden actuar con relación a China en Singapur, Australia, Guam, Hawái y Alaska.

Por su parte, China tiene sus fuerzas diseñadas para actuar en su región, sólo cuenta con un portaaviones y otro en construcción, pero está en un proceso de modernizar y expandir sus fuerzas armadas (son actualmente 2.183.000 soldados y 518.000 en la reserva) y busca transformarse en una superpotencia militar regional, y tiene capacidad nuclear. Los gastos militares chinos han aumentado constantemente con el crecimiento de su PBI, y desde 2014 el crecimiento de su flota no tiene rival, mientras sus misiles anti navales lanzados desde buques, desde el aire y desde tierra son muy avanzados, algunos de ellos desplegados en los islotes del Mar de la China. Por ejemplo, su alcance va desde los 400 kilómetros a 1500 en el caso del DF.21D, y a 4000 en lo relativo DF-26, lo cual los hace muy peligrosos para los portaaviones norteamericanos. A su vez, está desarrollando una nueva generación de bombardeos de largo alcance armados con misiles crucero, aviones de combate de la última generación, misiles contra satélites, portaviones y submarinos, capaces de desplegarse más allá de su periferia territorial. En síntesis, es el factor mayor de cambio en la región Asia-Pacífico.

Todo indica que, frente al desafío chino, Estados Unidos está optando por contar más medios militares por contenerla y confrontarla, en el marco de una rivalidad estratégica, que incluyen la manera de actuar ante el reclamo de la casi totalidad del mar del Sur de la China y el gravísimo problema que plantea Corea del Norte. En especial, su desarrollo en todo tipo de misiles es notable, por lo que Estados Unidos ha debido contemplar la modificación de su estrategia militar frente Beijing, y es una de las razones por las cuales busca terminar con el Tratado de Armas Nucleares de Mediano Alcance que no la comprende. China tiene un incremento constante de sus gastos de defensa (más del 7% anual). Para algunas instituciones especializadas occidentales, es el segundo gasto militar en el mundo que estiman (2018) entre 209 y 250.000

millones de dólares, al no incluir las cifras oficiales la investigación y desarrollo y las importaciones de armas (mientras los de Estados Unidos son de 602.800 millones para el mismo año). En síntesis, los problemas entre ambas potencias no se limitan a lo comercial y a la alta tecnología, sino que también comprenden un enfrentamiento geopolítico.

Para orientar las acciones de la política exterior argentina actual, uno de cuyos fundamentos es buscar una amplia apertura al mundo, es necesario tener en cuenta esta nueva geopolítica para actuar en consecuencia, pues comenzó una nueva fase de las relaciones mundiales, donde existe una competencia abierta entre las Grandes Potencias, lo que puede dar lugar a una estabilidad frágil o a enfrentamientos, que pueden afectar el orden internacional.

