

**ESTADOS UNIDOS, CHINA Y  
LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA**

*Comunicación del académico de número Felipe de la Balze,  
en la sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias  
Morales y Políticas, el 25 de agosto de 2021*

*Las ideas que se exponen en los ANALES son de exclusiva responsabilidad de los autores, y no reflejan necesariamente la opinión de dicha publicación, ni la de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.*

ISSN: 0325-4763

Hecho el depósito legal

© Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas  
Avenida Alvear 1711, P.B. - Tel. y fax 4811-2049 (1014)  
Buenos Aires - República Argentina  
[www.ancmyp.org.ar](http://www.ancmyp.org.ar)  
[ancmyp@ancmyp.org.ar](mailto:ancmyp@ancmyp.org.ar)

**ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS  
MORALES Y POLÍTICAS  
JUNTA DIRECTIVA 2021 / 2022**

*Presidente* . . . . . Académico Alberto DALLA VIA  
*Vicepresidente* . . . . . Académico Luis Alberto ROMERO  
*Secretario* . . . . . Académico Julián A. de DIEGO  
*Tesorero* . . . . . Académico Ricardo LÓPEZ MURPHY  
*Prosecretaria* . . . . . Académico María SÁENZ QUESADA  
*Protesorero* . . . . . Académico Rodolfo A. DÍAZ

**ACADÉMICOS DE NÚMERO**

Nómina	Fecha de nombramiento	Patrono
Horacio A. GARCÍA BELSUNCE . . . . .	21-11-79	Rodolfo Rivarola
Alberto RODRÍGUEZ VARELA . . . . .	28-07-82	Pedro E. Aramburu
Natalio R. BOTANA . . . . .	11-07-84	Fray Mamerto Esquiú
Horacio SANGUINETTI . . . . .	10-07-85	Julio A. Roca
Leonardo MC LEAN . . . . .	22-04-87	Juan B. Justo
Eduardo MARTIRÉ . . . . .	18-12-92	Vicente Fidel López
Isidoro J. RUIZ MORENO . . . . .	18-12-92	Bernardino Rivadavia
Jorge R. VANOSSI . . . . .	18-12-92	Juan M. Gutiérrez
René BALESTRA . . . . .	14-09-05	Esteban Echeverría
Alberto DALLA VÍA . . . . .	14-09-05	Félix Frías
Rosendo FRAGA . . . . .	14-09-05	Cornelio Saavedra
Juan Vicente SOLA . . . . .	14-09-05	Deán Gregorio Funes
Carlos Pedro BLAQUIER . . . . .	27-08-08	Nicolás Matienzo

Manuel SOLANET . . . . .	27-08-08	Joaquín V. González
José Claudio ESCRIBANO . . . . .	27-05-09	Domingo F. Sarmiento
Rodolfo Alejandro DÍAZ . . . . .	14-04-10	Dalmacio Vélez Sarsfield
Santiago KOVADLOFF . . . . .	14-04-10	Estanislao Zeballos
Vicente MASSOT . . . . .	14-04-10	Fray Justo Santa María de Oro
Felipe DE LA BALZE . . . . .	14-04-10	Bartolomé Mitre
Marita CARBALLO . . . . .	26-10-11	Roque Sáenz
Peña Héctor A. MAIRAL . . . . .	26-10-11	Carlos Pellegrini
Eduardo Martín QUINTANA . . . . .	26-10-11	Vicente López y Planes
María Angélica GELLI . . . . .	12-12-12	Antonio Bermejo
Adalberto RODRÍGUEZ GIAVARINI . . . . .	12-12-12	Adolfo Bioy
Almte. Enrique MOLINA PICO . . . . .	12-12-12	José de San Martín
Héctor AGUER . . . . .	10-09-14	Ángel Gallardo
Horacio JAUNARENA . . . . .	10-09-14	Mariano Moreno
Luis Alberto ROMERO . . . . .	10-09-14	Nicolás Avellaneda
Marcos AGUINIS . . . . .	24-08-16	Benjamín Gorostiaga
Ricardo LÓPEZ MURPHY . . . . .	24-08-16	Miguel de Andrea
Carlos Fernando ROSENKRANTZ . . . . .	09-10-19	Manuel Belgrano
María SÁENZ QUESADA . . . . .	09-10-19	Justo José de Urquiza
Julián A. de DIEGO . . . . .	09-10-19	José María Paz

# ESTADOS UNIDOS, CHINA Y LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA<sup>1</sup>

Por el académico DR. FELIPE DE LA BALZE

*Comunicación privada en la Academia Nacional de Ciencias Morales y  
Políticas, el 25 de agosto de 2021*

## I. El Conflicto Hegemónico

### 1. Introducción

El 28 de agosto de 2019, tuve el honor de presentar ante esta Academia un trabajo titulado *La Lucha por la Hegemonía Mundial*. En grandes líneas sostenía que habíamos ingresado a un nuevo escenario internacional caracterizado por un conflicto hegemónico entre China y los Estados Unidos.

Un escenario diferente al de la “Guerra Fría”, después de la Segunda Guerra Mundial (1945-1991) y al “Momento Unipolar”, de amplia preeminencia norteamericana (1991-2012), que vivimos luego del derrumbe soviético.

La asunción del presidente chino Xi Jinping en el 2012 y la campaña electoral de Donald Trump en el 2015, fueron los puntos de inflexión que confirmaron la llegada de una nueva era.

Xi Jinping articuló clara y públicamente las ambición de su país de convertirse en una gran potencia mundial promoviendo su modelo

de desarrollo (capitalismo de estado) y fortaleciendo el sistema autoritario de gobernanza (partido único).

Donald Trump impulsó un perfil revisionista y nacionalista de la política exterior norteamericana, concentró esfuerzos en modificar la relación comercial, tecnológica y geopolítica con China y definió claramente a China como un adversario estratégico.

Los acontecimientos de los últimos dos años, que analizaremos a continuación, confirman la transformación profunda del sistema político mundial y las características principales del conflicto hegemónico en curso.

Estamos inmersos en la llamada “Trampa de Tucydides”<sup>1</sup>, en referencia al “círculo vicioso” de crecientes enfrentamientos que produce el conflicto comercial y geopolítico entre Esparta y Atenas durante el siglo V antes de Cristo. El desenlace final son las Guerras del Peloponeso (años 431-404 a.C.).

En las Guerras del Peloponeso, los dos grandes rivales se enfrentan por la primacía. Por un lado, Esparta defiende su liderazgo y el *status quo* económico y militar y, por otro, Atenas expande su comercio, crea colonias y pugna por instaurar su superioridad comercial y política.

La competencia inicial se intensifica con el pasar del tiempo, transformándose en rivalidad, en conflicto político y finalmente en enfrentamiento militar. Un círculo vicioso donde la rivalidad comercial, la conquista de colonias, la búsqueda de aliados y los intentos por debilitar las alianzas del rival, generan un escenario de creciente suspicacia y agresividad.

La carrera armamentista, el surgimiento de la desconfianza mutua, la animosidad entre las clases dirigentes de ambas potencias y la exaltación de un populismo demagógico al nivel de la plebe, se suman para generar un escenario destructivo.

<sup>1</sup> THUCYDIDES, *The Peloponesian Wars* (Oxford World Classics), traducción de P.J. Rhodes, 2009.

Durante tres décadas (1980-2010), los Estados Unidos facilitaron el surgimiento económico de China mientras que esta última aceptaba tácitamente el predominio geopolítico y militar de los Estados Unidos en Asia y su rol hegemónico mundial.

Los buenos negocios realizados por las multinacionales en China y las falsas expectativas de muchos políticos e intelectuales occidentales, crearon la ilusión de que el desarrollo económico y la integración al sistema capitalista global convertirían a China, lenta pero inexorablemente, en una nación democrática y liberal.

Los acontecimientos posteriores se ocuparon de desmentir la ilusión. China tuvo un éxito económico formidable y sacó a 800 millones de chinos de la pobreza mientras que su partido comunista afianzó un sistema político autoritario y ahora autocrático.

Es importante destacar que China es el país del mundo que realiza más encuestas de opinión. El partido único sustituyó al sistema democrático con un programa masivo de encuestas de opinión y un intrusivo seguimiento por Internet de las preocupaciones, las preferencias y el estado anímico de su población.

El periodo de las ilusiones se terminó, y ahora, las ambiciones geopolíticas chinas chocan con las expectativas y deseos de los norteamericanos de mantener su primacía en Asia y en el mundo.

Si bien los mares del este y sur de China y las regiones aledañas (en particular Taiwán) son el *locus* privilegiado de la rivalidad, las ambiciones chinas y los intereses norteamericanos se enfrentan a escala global, inclusive en nuestra región y en nuestro país.

No detallaré aquí el impresionante fortalecimiento económico, tecnológico, militar y diplomático de China durante las últimas décadas ni la declinación relativa de los Estados Unidos que ya presenté en mi trabajo anterior.

En la primera parte, me limitaré a presentar los acontecimientos ocurridos recientemente entre los Estados Unidos y China para que ayuden a entender las características esenciales y la posible evolución del enfrentamiento en curso.

En la segunda parte analizaré los dilemas y las opciones que enfrenta la política exterior argentina en el complejo y mutante escenario mundial actual y presentaré algunas recomendaciones.

## **2. Acontecimientos Recientes**

### **(i) Los Estados Unidos**

El acontecimiento más significativo fue la ratificación, por parte de la administración del presidente Biden, de los grandes lineamientos estratégicos diseñados por la administración anterior.

Sin embargo, se incorporaron modificaciones de metodología y de estilo cuyo propósito principal fue fortalecer la posición negociadora norteamericana. Por un lado, se enfatizó la importancia de los derechos humanos y la democracia, como principios universales a ser respetados, y se marcaron las diferencias con aquellas naciones — como China — que transgreden regularmente dichas normas.

Por otro lado, se abandonó el énfasis unilateralista de la administración Trump, y se propuso sumar a los aliados europeos (los miembros de la OTAN) y asiáticos (entre otros Australia, Corea del Sur y Japón) y, si fuera posible a la India, a un proyecto de contención de China en los campos comercial, tecnológico y militar.

Durante las visitas del presidente Biden a la OTAN y a la Unión Europea en Bruselas y de la vicepresidenta Harris y de los Secretarios de Estado y de Defensa a los aliados asiáticos, se pusieron en marcha varias iniciativas conjuntas:

Restringir la transferencia de tecnologías de uso dual (civil y militar), concertar sanciones financieras respecto a políticas que violen derechos humanos en Xijiang y Hong Kong, renegociar los acuerdos de la OMC y proponer límites a los subsidios que China utiliza para fortalecer la competitividad de sus empresas, condenar y dificultar el robo de la propiedad intelectual, incrementar la coordinación e interoperabilidad de las fuerzas armadas (inclusive la participación activa alemana, británica y francesa en operaciones conjuntas de libre navegabilidad en los mares del sur de China) y reafirmar los tratados mili-

tares existentes que tienen los Estados Unidos con Australia, Corea del Sur, Filipinas y Japón.

En el campo militar se acelera el traspaso de fuerzas militares estadounidenses (sobre todo navales, aéreas y de infantería de marina) de otras regiones (Medio Oriente y Europa) hacia el sur de Asia y el Pacífico (el llamado “Pívor Asiático”). El reciente retiro de las tropas de Afganistán es parte de ese proyecto en marcha.

Los Estados Unidos, con el desarrollo del petróleo no convencional (shale oil) en su propio territorio, ya no dependen del petróleo del Medio Oriente. Se repliegan al Golfo Pérsico y a la defensa de Israel y, en términos estratégicos, limitan sus ambiciones en el Medio Oriente a promover la estabilidad regional y a impedir que otra gran potencia controle el área.

Simultáneamente se venden armas modernas a Taiwán y se fortalece la cooperación militar con Australia, Filipinas, Singapur, Vietnam, inclusive con la India. Por su parte, Australia ha modificado su postura estratégico/militar durante el último año, incrementando su presupuesto militar, comprometiéndose a reequipar y modernizar sus fuerzas armadas con la adquisición de misiles de largo alcance, submarinos nucleares y el desarrollo de capacidades cibernéticas (defensivas y ofensivas).

Respecto a Japón, se apoya su proceso de rearme y se confirma oficialmente que las islas Senkaku en el Mar Amarillo (hoy ocupadas por Japón y reclamadas por China) se encuentran incluidas en el Artículo 5 del Tratado de Defensa Bilateral, que obliga a los USA a intervenir militarmente si Japón fuera atacado por otro país.

Se ha lanzado también un intenso “diálogo cuadrilateral” entre Australia, Japón, India y los Estados Unidos con el propósito de sumar las cuatro democracias más importantes de Asia a un proceso, por ahora informal, de cooperación estratégica y militar para contener a China.

Por su parte, el Pentágono ha iniciado conversaciones con sus principales proveedores de equipamiento y con el Congreso para redecuar sus compras de armamento al nuevo escenario global, lo cual

implica enfatizar en el futuro lo naval, lo misilístico/satelital y lo cibernético.

En el campo de la competencia tecnológica se aprobó en el Senado estadounidense, con apoyo amplio de ambos partidos, el muy revelador *Innovation and Investment Act*. Esta ley que ahora va a discutirse en la cámara de Diputados, podría llamarse con menos tapujos, “el anti-China Act”.

Esta importante iniciativa, por ahora poco publicitada en la prensa internacional, es prácticamente una declaración de guerra fría de los Estados Unidos a China en todos los campos, principalmente en el tecnológico.

La lectura del *Innovation and Investment Act* (ver síntesis en la sección “*Findings*”, 3.002, de la ley) confirma plenamente mi hipótesis de que estamos inmersos de lleno en el “circulo vicioso” de la Trampa de Thucydides.

Primero, propone asignar U\$S 250.000 millones de dólares para gastar en la carrera tecnológica con China. El gasto se distribuirá entre sostener el esfuerzo de “investigación y desarrollo” en áreas relacionadas con la defensa y la seguridad, invertir en la creación de nuevas cadenas de valor en los sectores considerados vulnerables, defender la propiedad intelectual y financiar proyectos de infraestructura y de cibernética que sean estratégicos en términos de la competencia tecnológica con China. Quizás, lo más relevante, es que se promueve y financia la reorganización de las cadenas de valor para reducir la dependencia de los Estados Unidos y sus aliados de los insumos estratégicos actualmente provistos por la economía china.

Segundo, define a China como un actor malicioso (*bad actor*) que procura reemplazar un sistema internacional liberal, democrático y basado en reglas, por otro más autoritario y menos respetuoso de los derechos humanos y de los derechos de los países más chicos.

La persecución a los disidentes políticos, los centros de trabajos forzados y reeducación de los uigures en Xijiang, los conflictos limítrofes recurrentes con los países vecinos en el litoral marítimo (entre otros, Japón, Filipinas, Indonesia, Malasia y Vietnam), las restricciones

a la autonomía y libertades de Hong Kong y, las repetidas amenazas a Taiwán son mencionados como causas de preocupación.

Tercero, propone prestar atención a las “acciones de influencia” (o de penetración política) de China en los Estados Unidos y sus países aliados. En particular, la nueva ley requerirá que los centros de estudio, las fundaciones, los *media*, las ONG, los laboratorios y las empresas que realicen acuerdos con instituciones chinas estarán obligados a informar inmediatamente a las autoridades. En el futuro, viajes, honorarios, donaciones, préstamos y pagos deberán ser automáticamente notificados a las autoridades competentes.

Finalmente, se encarga a los servicios de inteligencia que realicen una exhaustiva investigación de la corrupción de los principales directivos del partido comunista chino y, de ser posible, que identifiquen los activos y propiedades que ellos o sus familias tengan en el exterior.

En el campo financiero, la Comisión Nacional de Valores (la SEC), que regula el funcionamiento de los mercados de capitales en los Estados Unidos, ha obligado a 59 grandes empresas chinas (fundamentalmente en el sector petrolero, telecomunicaciones y tecnología) a retirar sus acciones de la cotización en Wall Street porque el gobierno norteamericano determinó que estaban directa o indirectamente bajo la influencia de las fuerzas armadas y/o de los servicios de inteligencia chinos. Vale la pena notar que varias de ellas son activas en la Argentina y algunas tienen “joint ventures” con grupos empresarios locales.

Asimismo, la SEC ha decidido que los balances de las empresa chinas que hoy cotizan en Wall Street (aproximadamente 250) deberán ser auditadas por empresas internacionales o tendrán que retirar su cotización a más tardar en el año 2023/24. Por ahora, el gobierno Chino, por razones de seguridad nacional, se opone a dichas auditorias.

Los Estados Unidos utilizan las sanciones financieras como instrumento de presión política en su accionar internacional respecto a países con los cuales tienen conflictos que consideran que ponen en riesgo su seguridad nacional.

La preeminencia del dólar como moneda internacional le permite al Tesoro norteamericano restringir el acceso al sistema financiero internacional a los países sancionados (se limitan los movimientos de fondos y el uso de cuentas bancarias).

Durante la última década se han aplicado sanciones financieras a diversos países, entre otros a Corea del Norte, Irán, Rusia y Venezuela. Recientemente se extendieron algunas sanciones financieras puntuales a empresas y a funcionarios chinos involucrados con los centros de trabajos forzados en Xijiang y con las restricciones a la autonomía de Hong Kong.

En resumen, los acontecimientos de los últimos dos años confirman una modificación profunda en la percepción que los Estados Unidos tiene sobre China y el inicio de numerosas acciones de contención en todos los campos.

Las encuestas de opinión publicadas confirman que una amplia mayoría de los norteamericanos consideran a China como un adversario. Simultáneamente hay un consenso amplio y bipartidario en la clase dirigente respecto a la necesidad de enfrentar la expansión China en el mundo. Sin duda, el círculo vicioso de la “trampa de Thucydides” está en marcha.

## **(ii) China**

La nueva orientación de la política norteamericana obliga a China a reevaluar su estrategia. Sus dirigentes están convencidos de que los Estados Unidos se proponen obstaculizar su surgimiento como gran potencia y que la antigua política de “cooperación competitiva” —que generó tan buenos negocios durante tres décadas— está en crisis.

El fuerte lobby empresario norteamericano que le daba sustento a la “cooperación competitiva” se debilitó durante los últimos años. Las limitaciones en China al uso libre del internet (que afectaron entre otras a Google, Amazon y Twitter), los robos en materia de propiedad intelectual a través del espionaje cibernético, las sanciones regulatorias a empresas norteamericanas que operan en China, los subsidios gubernamentales otorgados a las empresas chinas que compiten interna-

cionalmente y las restricciones impuestas a la autonomía de Hong Kong —que supuestamente debía durar hasta el 2047— han socavado la trama de intereses comunes que sostenían la cooperación anterior.

Pero China cree que el tiempo juega a su favor y ha decidido redoblar la apuesta y mantener la estrategia en curso. Calcula que, si las tendencias actuales se mantienen, la brecha que la separa de los Estados Unidos se achicará con el paso del tiempo.

Apuesta a que su rápido crecimiento económico, su creciente participación en el comercio internacional, su veloz desarrollo tecnológico y sus avances en la concreción de su proyecto de la Ruta de la Seda (infraestructura, inversión y préstamos intergubernamentales), le brindarán la oportunidad para soslayar las presiones norteamericanas y consolidar, lenta pero inexorablemente, su preeminencia mundial.

**El cálculo económico** que le brinda sustento a su estrategia es simple. Su enorme economía y su fuerte integración al comercio mundial le ofrecen a China la posibilidad de capitalizar sus fortalezas económicas en ventajas diplomáticas y geopolíticas.

Hoy, la economía china es aproximadamente del mismo tamaño que la norteamericana en términos del PBI total. Si la diferencia entre la tasa anual de crecimiento de China y los Estados Unidos se mantiene en alrededor del 3%, en 12 años la economía china será un 50% más grande que la norteamericana y, en 24 años, el doble.

A su vez, la economía china es más abierta que la norteamericana y su presencia en el comercio mundial es más grande y crece más rápido (su relación comercio internacional/PBI es del orden del 20% versus solo del 10% para los Estados Unidos).

China, al revés de los Estados Unidos, es una gran importadora de materias primas (energía, minerales y productos agrícolas) y de bienes terminados (automóviles, bienes de lujo y maquinaria). Además, China se transformó durante las últimas décadas en “la factoría del mundo” a partir de una estrategia de ensamblaje y cadenas de valor que la integran fuertemente al comercio internacional tanto del lado importador como del lado exportador.

China utiliza agresivamente su política comercial para promover sus objetivos políticos y diplomáticos. No difiere de otras grandes potencias que históricamente han utilizado el acceso a su mercado doméstico para promover intereses económicos y políticos, punir adversarios o cimentar relaciones geopolíticas/diplomáticas de largo plazo.

Lo inusual del caso chino es el uso ofensivo de la política comercial para amenazar o castigar a socios comerciales por decisiones estrictamente políticas. Varios casos ocurrieron durante los últimos años involucrando a países tan diversos como Japón, Corea del Sur, Canadá y Noruega pero el reciente conflicto con Australia es tal vez el más sorprendente.

Entre el 35% y el 40% de las exportaciones totales australianas se dirigen al mercado chino y China es el principal inversor extranjero en dicho país. A fines del año pasado, súbitamente y sin preaviso, China redujo aproximadamente un 20% las importaciones australianas (afectando en particular a los vinos, pescados, legumbres y frutas), en represalia por dos declaraciones políticas del gobierno australiano que nada tenían que ver con la relación comercial entre ambos países.

La primera fue una declaración del gobierno australiano sugiriendo la necesidad de investigar “independientemente” los orígenes del COVID-19 en la zona de Wuhan. La segunda fue una crítica a las iniciativas chinas de endurecer las leyes de seguridad en Hong Kong restringiendo la tradicional autonomía de dicha ciudad respecto a Pekín.

Así mismo, regularmente empresas extranjeras de primera línea (como H&M, Inditex, Toyota y NIKE entre muchas otras) que venden sus productos en China, han sufrido masivos boicots a sus productos por ofensas políticas consideradas inadmisibles por el gobierno en Pekín.

Críticas al uso de mano de obra forzada en la zona de Xi Jiang, contactos con disidentes o el Dalai Lama o declaraciones relacionadas con la defensa de los derechos humanos son percibidas por el régimen como una amenaza y responde con represalias. En general, las empresas, deseosas de mantener su acceso al mercado chino, modifican su comportamiento y se retractan públicamente.

**En el campo tecnológico**, China también muestra su voluntad de transformarse en una gran potencia y rivaliza con los Estados Unidos.

Su estrategia de largo plazo fue gradualista. Durante las últimas décadas se presionó a las compañías extranjeras que querían instalarse en su territorio para que compartieran su tecnología con socios locales. Se envían anualmente 300.000 estudiantes a estudiar en los países desarrollados (la mayoría en carreras científicas, de ingeniería y escuelas de administración) y se insiste en que muchos hagan pasantías y adquirieran experiencia de trabajo en el exterior.

También, y sin tapujos, se copió masivamente —legal e ilegalmente— la propiedad intelectual en materia de productos y procesos, lo que permitió, a bajo costo, avanzar en el diseño y producción de numerosos bienes y servicios, inclusive algunos muy avanzados, como los trenes veloces, la aviación, los satélites y muchos servicios de internet, entre otros.

Finalmente, se incrementaron fuertemente los presupuestos de investigación y desarrollo tanto al nivel gubernamental como al nivel de las grandes empresas. Durante los últimos años, el proyecto China 2025, financió en gran escala el desarrollo tecnológico de 10 sectores claves (inteligencia artificial, robótica, nanotecnología, nuevos materiales, autos eléctricos y energías renovables entre otros).

Gracias a los esfuerzos realizados y al gran tamaño de su mercado, los avances tecnológicos han sido rápidos. Pero a pesar de los esfuerzos realizados, el nivel científico y tecnológico chino es, en general, inferior al de los Estados Unidos —como lo confirmó el tema de las vacunas contra el COVID-19 y el atraso en la industria de los semiconductores— pero sus costos son más bajos, lo que le permite competir cabeza a cabeza, sobre todo en los países económicamente menos avanzados.

**La Ruta de la Seda** es un proyecto de una extraordinaria ambición estratégica y geopolítica. Apunta a rediseñar el escenario de inserción de China en la geografía mundial, le brinda oportunidades de negocios a las grandes empresas y contratistas públicos y le sirve como un instrumento privilegiado de influencia y presión diplomática.

China es altamente dependiente del tráfico marítimo para satisfacer sus importaciones de materias primas así como los insumos y bienes intermedios que alimentan a su formidable industria manufacturera.

Los Estados Unidos son una gran potencia marítima como lo fue Gran Bretaña en el siglo XIX. Dispone de 11 portaviones (de un total de 17 a nivel mundial) y tiene la capacidad naval para bloquear el acceso a los mares del sur y del este de China.

El trasfondo geopolítico de la Ruta de la Seda es reducir la dependencia geográfica de China respecto al poderío naval norteamericano diversificando sus fuentes de transporte y aprovisionamiento con el resto del mundo (en particular el Medio Oriente, África y Europa) hacia conexiones por tierra a través del continente euroasiático o a través de puertos en el Mar Índico.

Además, la Ruta de la Seda le brinda negocios al importante sector de los contratistas públicos chinos que vieron mermar sus oportunidades de trabajo durante la última década después de tres décadas de actividad febril dentro de China en la construcción de obras de infraestructura y masivos proyectos de urbanización.

China, como todas las grandes potencias, utiliza activamente el financiamiento internacional para avanzar en sus objetivos estratégicos, introducir a sus grandes empresas en las economías locales, sellar relaciones al nivel de los gobiernos y fortalecer su posicionamiento internacional.

En un mundo donde el financiamiento de largo plazo es relativamente escaso, China facilita a través de préstamos la concreción de proyectos productivos o de infraestructura en países que no cuentan con demasiadas alternativas.

Dichos préstamos son un conducto privilegiado para obtener acceso a materias primas, abrir mercados a la exportación de manufacturas y ejercer influencia política y diplomática.

Gracias a dichos préstamos, China abrió mercados para sus manufacturas (como cuando la Argentina redujo restricciones y la declaró “economía de mercado” en el 2006), obtuvo concesiones petroleras (en Ecuador, Venezuela y diversos países africanos), bases navales (en

Djibouti, Sri Lanka y Pakistán) y bases de seguimiento espacial y satelital en Asia Central y en la Argentina.

Los bancos oficiales chinos también otorgan financiamiento de largo plazo a proyectos de inversión liderados por empresas chinas (como es el caso en nuestro país de varios proyectos relacionados al litio, las energías solares y eólicas y la minería).

Si bien en general estas oportunidades deben ser seriamente consideradas es necesario evaluar escrupulosamente sus riesgos. Se trata en general de “créditos atados”, donde el financiamiento, la provisión de los materiales y la ejecución del proyecto son realizados por empresas relacionadas al prestamista.

Los “créditos atados” gozan de una larga historia internacional de abusos e ineficiencia. Fueron la práctica usual de los imperios coloniales y de muchas grandes potencias que desean promover a sus empresas y contratistas, limitar la competencia y maximizar sus ganancias, obviamente en detrimento de los intereses del país que recibe el crédito.

A veces incluso se ofrecen créditos para realizar proyectos que no son prioritarios para el país supuestamente beneficiario. En otros casos, la evaluación de los costos y beneficios es inadecuada y se pretende llevar adelante proyectos que están mal diseñados, que no respetan el medio ambiente o que son excesivamente costosos y de baja rentabilidad.

También existe la posibilidad de que se otorguen préstamos o swaps a gobiernos para facilitar un triunfo electoral y/o estabilizar una economía en dificultades. Dichos préstamos, que raramente se otorgan sin condicionalidades (acceso a un recurso estratégico, abrir un mercado a las exportaciones u obtener concesiones político/militares), deben ser cuidadosamente analizados para determinar su conveniencia y costos en el largo plazo.

China, por ahora, depende de su poderío comercial, de sus inversiones y de la influencia que ejerce a través de la realización de los proyectos relacionados a la Ruta de la Seda, para llevar adelante sus objetivos internacionales.

Seguramente más adelante se proponga avanzar sobre su principal objetivo geopolítico de mediano plazo: la reunificación de Taiwán y la posterior consolidación de una primacía en Asia en detrimento de los intereses y la posición de su rival.

En los ojos de los estrategas de Pekín, la preeminencia en Asia (el continente más poblado y de mayor crecimiento económico) y el reacomodamiento de los intereses y posturas de los principales actores mundiales, debieran, en el largo plazo, abrir las puertas a una superioridad global, relegando la hegemonía norteamericana al continente americano y a Europa Occidental.

## **II. La Política Exterior Argentina**

La Argentina, durante las últimas décadas, perdió prestigio y posición en el ranking mundial. Después de varias décadas de decadencia, la Argentina necesita recuperar un desarrollo económico sostenido, atraer inversiones, generar empleo, eliminar la pobreza y alcanzar mayores niveles de educación, cultura y calidad de vida. La política exterior debe estar al servicio de esos objetivos.

### **1. Los Dilemas**

El campo de maniobra de la política exterior argentina estará demarcado por la bipolaridad y el conflicto hegemónico, que son las fuerzas dominantes del escenario internacional actual.

No se trata de desconocer el papel que juegan otras grandes potencias como Rusia, la India, la Unión Europea y Japón, pero todas ellas están en un escalón más abajo en el ranking y nos afectan menos.

Estamos inmersos en un escenario internacional marcado por un creciente protagonismo económico de Asia y una irrupción de China en el juego económico y político mundial, en directa competencia con los Estados Unidos.

Simultáneamente, el achicamiento de la brecha que separa a los Estados Unidos de China preanuncia una mayor conflictividad entre ambas potencias en el futuro.

Si la Argentina actúa con inteligencia podría poner en práctica una “diplomacia de doble vía” que le permite cooperar fructíferamente con ambos rivales para promover su desarrollo económico y mantener grados razonables de autonomía y libertad de acción en su política internacional.

Para tener éxito y cosechar beneficios se requiere un consenso político interno mínimo respecto a los objetivos y los medios y una instrumentación prudente y cautelosa de la política exterior a través del tiempo.

Es evidente que el nuevo sistema bipolar internacional no será como la antigua Guerra Fría por dos razones. Por un lado, los altos niveles iniciales de interdependencia económica entre los dos grandes rivales hacen muy improbable un desacoplamiento amplio y rápido entre las economías de Estados Unidos y China en un horizonte de mediano plazo. El proceso de integración de la economía mundial (la globalización) quizás se desacelere, pero no se detendrá.

Por otro lado, la enorme superioridad de los Estados Unidos en el campo militar y en el número de aliados, obliga a China —que tiene muchos socios y pocos aliados— (Camboya, Corea del Norte y Laos) a priorizar lo comercial y lo financiero en detrimento de lo militar en su relacionamiento internacional y en sus políticas de influencia diplomática.

El riesgo de una guerra mundial es bajo, porque la disuasión nuclear recíproca es efectiva y la superioridad militar norteamericana es incontestable. China ha concentrado su esfuerzo en reforzar sus capacidades militares en los mares del sur y este de China pero no cuenta con la capacidad que tienen los Estados Unidos de proyectar su poder militar a escala global.

Un enfrentamiento militar a través de terceras partes parecería poco probable, aunque un conflicto convencional en el estrecho de Taiwán, no es descartable a mediano plazo.

Un mundo bipolar, donde dos grandes potencias compiten por la hegemonía, será conflictivo, tumultuoso y sujeto a riesgos para países como el nuestro. Las potencias rivales se vuelven altamente sen-

sibles a las iniciativas de potencias medias, en particular cuando dichos comportamientos favorecen los objetivos globales de su rival en el campo de la seguridad y las tecnologías de punta.

Se nos presentaran oportunidades así como desafíos que podrían transformarse en amenazas si nos equivocamos de camino. Es necesario evaluar correctamente los intereses vitales y las ambiciones de los dos rivales.

Beneficiarse de la competencia entre dos grandes potencias rivales sin transformarse en víctima no es fácil, como lo ilustró claramente el caso de la Argentina durante la Segunda Guerra Mundial o el caso reciente, ya mencionado, de la abrupta retorsión comercial infligida por China a Australia.

¿Cómo definir una política exterior en este marco? Es esencial definir con claridad el contexto general así como los intereses y los temas vitales (las líneas rojas que no deben cruzarse) de cada uno de los dos grandes contendientes. ¿Qué podemos obtener de uno sin poner en peligro la relación con el otro?

En mi opinión, **los temas vitales de los Estados Unidos** (sus líneas rojas) son tres: (i) hacer buenos negocios, (ii) proteger su importante stock de inversiones directas en nuestro país y (iii) excluir una presencia militar china en la región.

Históricamente, el Cono Sur no fue una prioridad estratégica para Washington que, generalmente, prioriza los negocios en la región. Dicha situación se modificó y los Estados Unidos adoptaron políticas más intervencionistas cuando una gran potencia extra-hemisférica – con la cual se enfrentaban globalmente– pretendió intervenir activamente en la sub-región; le ocurrió a la Argentina hacia los finales de la Segunda Guerra Mundial y a Brasil (1964) y Chile (1973) durante la Guerra Fría.

Nuestro objetivo es conservar y fortalecer la relación privilegiada que hemos mantenido con los Estados Unidos y sus aliados occidentales, durante décadas, en materia de comercio, negocios, contactos culturales y defensa y seguridad.

En el campo de la seguridad no se trata de una alianza formal sino de mantener viva una asociación informal, que se inició durante la presidencia de Arturo Frondizi (1958).

Adquirir equipamiento militar de los Estados Unidos o de sus principales aliados (navíos y submarinos alemanes y franceses, aviones franceses y norteamericanos, fragatas británicas, etc.), entrenar oficiales en sus escuelas militares, participar de operaciones navales conjuntas en el Atlántico Sur e involucrarnos en misiones de paz de las Naciones Unidas (Chipre, Balcanes, Haití, etc.). La misma alianza informal funcionó durante las últimas décadas entre los Estados Unidos con Brasil y con Chile.

Además, los Estados Unidos nos nombraron en 1998 como “gran aliado extra OTAN” lo que nos califica para adquirir armamento en condiciones comerciales sumamente ventajosas. Los otros dos países que obtuvieron dicha clasificación en América del Sur fueron Brasil y Colombia.

Ante la presencia china, los Estados Unidos se han vuelto más asertivos y demandantes en su accionar internacional en nuestra subregión. La concesión de puertos, la adquisición de tecnologías con uso dual (por ejemplo la posible adquisición del sistema de comunicaciones G5 de la empresa china Huawei o la instalación de un cable sub-oceánico de comunicaciones entre Chile y Asia) fueron temas que suscitaron un intenso interés de Washington durante los últimos meses.

Esta mayor sensibilidad de los Estados Unidos respecto a la presencia china en nuestra región nos abre, si sabemos gestionarla, oportunidades para un relacionamiento más provechoso en temas comerciales, financieros y tecnológicos.

Expeditar las aprobaciones sanitarias y regulatorias que faciliten la exportación de productos regionales (como las frutas, legumbres, tabaco, carne, la pesca, biodiesel, el litio, etc.) que tienen dificultades para entrar a dicho mercado, a pesar de que los aranceles son en teoría bajos.

Promover una mayor participación de empresas norteamericanas en el sector energético y en los servicios y avanzar en una cooperación más ventajosa en todo lo relacionado al turismo y a los intercambios

educacionales, en ambas direcciones.

Facilitar y avanzar en el relacionamiento con empresas norteamericanas de informática y servicios de internet donde la Argentina cuenta con algunas ventajas competitivas y complementarias con las actividades que se realizan en Silicón Valley.

**Para China, sus intereses vitales** (sus líneas rojas) son también tres: (i) asegurar el acceso de sus exportaciones de manufacturas al mercado argentino en condiciones de “nación más favorecida”; (ii) garantizar un aprovisionamiento confiable de largo plazo para sus importaciones de materias primas (soja y otros productos agropecuarios, litio, petróleo y quizás en el futuro cobre) y (iii) respetar y proteger las inversiones realizadas y los préstamos otorgados a nuestro país.

Mientras que para los norteamericanos los temas de seguridad y defensa en nuestra región son prioritarios para China son secundarios. Por supuesto, si la oportunidad se presenta, China aprovechará la debilidad argentina para promover sus intereses de seguridad, como lo hizo con la instalación de la base de seguimiento espacial en Neuquén en el 2014. Se trató de aprovechar una oportunidad, no de una política de largo plazo.

Indudablemente, el veloz crecimiento de Asia, y en particular de China, nos abre importantes mercados para nuestras exportaciones y la posibilidad de atraer nuevos capitales para ampliar nuestro potencial productivo. Pero hasta ahora no hemos sabido aprovechar bien las oportunidades.

Nuestras exportaciones a China son modestas y excesivamente concentradas en pocos productos (soja, carnes y unos pocos productos regionales). Además el saldo comercial fue permanentemente deficitario durante los últimos diez años. Todos nuestros vecinos (Brasil, Chile, Perú y Uruguay) exportan mucho más y tienen superávit. A manera de ejemplo: Chile le exporta a China más de US\$ 20.000 millones de dólares por año mientras nosotros apenas exportamos US\$ 6.000 millones de dólares.

Para avanzar en un relacionamiento más provechoso con China debemos ampliar la cooperación en materia de comercio e inversiones.

Con China se podría, como ocurrió con Gran Bretaña a fines del siglo XIX, combinar sus compras de materias primas con inversiones productivas y la financiación de la infraestructura de energía y transporte necesarios para producir y llevar dichos productos al mercado. Las experiencias con los préstamos chinos para modernizar los ferrocarriles van en la dirección correcta.

Pero debemos asegurarnos que el campo de juego esté nivelado en términos de costos y beneficios puntuales. Que empresas argentinas participen como socios en los nuevos emprendimientos, que se priorice el uso de la mano de obra y proveedores locales, que se tomen los recaudos ambientales apropiados y que los proyectos, particularmente los que realiza el Estado, sean prioritarios y socialmente rentables.

Nuestra postura con China debiera ser explicitada tanto con ellos como con los norteamericanos. Ser un proveedor confiable, cumplir los acuerdos y poner en marcha todos los negocios beneficiosos para la Argentina que no impliquen consecuencias geopolíticas que pudieran amenazar los intereses de defensa y seguridad de los Estados Unidos y sus aliados en la región.

En el trato con China es muy importante tomar en cuenta que su gobierno es muy sensible ante cualquier ofensa simbólica que menoscabe su soberanía territorial o que parezca entrometerse en sus asuntos internos.

Ya sabemos que China usa asertivamente su influencia económica y comercial para promover su integridad territorial, defender al régimen y punir a sus críticos. Habrá que gestionar con suma prudencia las consecuencias de los conflictos que indudablemente ocurrirán entre los Estados Unidos y China en materia de libertades y respeto por los derechos humanos.

## **2. Recomendaciones**

Para la Argentina, beneficiarse de la competencia entre dos grandes potencias no es fácil, pero es factible. Se requiere entender las circunstancias internacionales, pensar cuidadosamente los intereses y los temores de los dos grandes rivales, definir claramente las líneas rojas que no deben cruzarse e instrumentar con pragmatismo y cautela una

estrategia coherente que privilegie el interés nacional. Sugiero seguir las siguientes reglas:

Primero, en materia de seguridad y defensa es necesario reconocer la hegemonía de los Estados Unidos en el continente americano. Los Estados Unidos tienen la capacidad para proyectar su capacidad militar en nuestra región, capacidad que los chinos no tendrán por muchos años. Si no elegimos inteligentemente nuestro posicionamiento estaremos expuestos a hacerlo bajo presión y en la peor de las circunstancias.

La cooperación militar con los Estados Unidos y sus aliados occidentales debe estar limitada a temas defensivos y regionales y ser instrumentada en estrecha cooperación con nuestros vecinos, en particular Brasil y Chile.

Segundo, debemos practicar una política pragmática en los temas comerciales y de inversiones que beneficien nuestro desarrollo económico. La relación comercial e inversora con China puede incrementarse sustancialmente pero es esencial nivelar el campo de juego y asegurarse un trato equitativo tanto en lo comercial como en lo financiero.

Es imprescindible aumentar y diversificar las exportaciones, recibir transferencias tecnológicas e incrementar la participación argentina (empresas, proveedores y mano de obra) en las inversiones chinas en el país.

Los límites son aquellas iniciativas económicas o tecnológicas que involucren tecnologías de “uso dual” (militar y civil) que amenacen los intereses de seguridad de alguno de los dos grandes rivales. El caso de la estación china de seguimiento espacial instalada en Neuquén debiera servirnos como llamado de atención sobre lo que no se debe hacer.

Tercero, debemos priorizar y profundizar la integración económica y política con nuestros vecinos en todos los campos, inclusive el militar. No debemos politizar por razones ideológicas o por razones de política doméstica las relaciones con ellos.

Cuarto, debemos realizar un esfuerzo permanente para diversificar nuestras relaciones económicas internacionales, en particular pro-

fundizando nuestro relacionamiento comercial y económico con la Unión Europea y sus países miembros, Rusia, la India, Japón y Corea del Sur y con todos los países en desarrollo de África, América Latina, Asia Central y Medio Oriente.

Quinto, no debemos practicar una política internacional “principista”. No tenemos los atributos de poder para gravitar en el diseño de las reglas que conforman el sistema político y económico mundial. Nadie está obligado a actuar más allá de sus verdaderas capacidades (recordemos la antigua ley romana: “*ultra virus memo obligatur*”).

Debemos defender los valores democráticos que son parte de nuestra idiosincrasia e identidad cuando tengamos la posibilidad de ejercer una influencia positiva y concreta. Deberíamos coordinar una política común con nuestros vecinos Brasil, Chile, Paraguay y el Uruguay, que enfrentan los mismos desafíos.

Sexto, debemos reducir nuestra dependencia financiera de ambas potencias en pugna. La competencia bipolar incrementa el perfil intervencionista de las dos grandes potencias en los asuntos internos de potencias medias como la Argentina. La dependencia financiera nos expone al chantaje y a la retorsión.

Nuestro endeudamiento externo es excesivo y la fragilidad de nuestras cuentas públicas nos vuelve dependientes y nos expone a presiones que pueden involucrarnos en situaciones engorrosas para nuestros intereses.

