

LA REVISTA DEL PLAN FÉNIX AÑO 12 NÚMERO 92 DICIEMBRE 2023

ISSN 1853-8819

# voceS

en el Fénix



## LA DOBLE ENCRUCIJADA: INSERCIÓN EXTERNA ARGENTINA CON EL TSUNAMI LOCAL E INTERNACIONAL

# sumario n°92 diciembre 2023

ANTE UN MUNDO  
CAMBIANTE, SOSTENER LA  
VIGENCIA DEL OBJETIVO DE  
DESARROLLO CON EQUIDAD

Cátedra Abierta "Plan Fénix"

**DIANA TUSSIE** LA DOBLE ENCRUCIJADA: INSERCIÓN EXTERNA ARGENTINA CON EL TSUNAMI LOCAL E INTERNACIONAL **8** **RICARDO ARONSKIND** DESGLOBALIZACIÓN Y ESTRATEGIA NACIONAL **14** **BERNARDO LISCHINSKY** PRESTAMISTA O ACREEDOR DE ÚLTIMA INSTANCIA A NIVEL INTERNACIONAL (PDUII) **20** **ALFREDO CALCAGNO** NOTAS SOBRE EL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO GLOBAL **30** **PABLO NEMIÑA** LA ESTRATEGIA FINANCIERA OFICIAL EXTERNA DE CHINA. UNA CARACTERIZACIÓN DE SU EVOLUCIÓN **38** **MARIANA VÁZQUEZ** EL MERCOSUR. DEL PÉNDULO A LA TENSIÓN GEOPOLÍTICA Y LA DESINTEGRACIÓN ECONÓMICA **44** **JULIANA GONZÁLEZ JÁUREGUI** LA ARGENTINA EN UN CONTEXTO GLOBAL EN TRANSICIÓN: LOS DESAFÍOS DEL VÍNCULO ECONÓMICO CON CHINA **50** **RAMIRO L. BERTONI** CADENAS DE VALOR: ¿INCIERTAS O RESILIENTES? ¿PUEDEN BENEFICIAR A SUDAMÉRICA? **58** **ANABELLA BUSO** ORDEN INTERNACIONAL Y DECLIVE DE ESTADOS UNIDOS **68** **DANIEL GARCÍA DELGADO** ALTERNATIVAS POSIBLES DE UN NUEVO ORDEN INTERNACIONAL. ¿DÓNDE ESTAMOS PARADOS Y A QUÉ PARTE DEL MUNDO QUEREMOS IR? **76** **JOSÉ FERNÁNDEZ VEGA** LA GRAN INCERTIDUMBRE **82** **NICOLE MOUSSA** LOS BRICS SE EXPANDEN A MEDIO ORIENTE: DETERMINANTES E IMPLICACIONES **88** **JOSÉ MIGUEL AMIUNE** SIGLO XXI: LAS TRANSFORMACIONES EN EL SISTEMA INTERNACIONAL. UNIPOLARISMO O MULTIPOLARISMO **94**

## AUTORIDADES UBA

### Rector

Ricardo Jorge Gelpi

### Vicerrector

Emiliano Yacobitti

## AUTORIDADES FCE

### Decano FCE

Ricardo J.M. Pahlen

### Vicedecano

César Humberto Albornoz

### Consejeros Docentes

Alberto Edgardo Barbieri  
Inés Mercedes García Fronti  
María Alejandra Metelli  
Ana María Campo  
José Luis Giusti  
Emiliano Yacobitti  
María Teresa Casparri  
Andrés Flavio López

### Consejeros Estudiantes

Lucille Levy  
Martín Roel  
Martina Sarraf  
Alex Vargas

### SECRETARÍA DE EXTENSIÓN UNIVERSITARIA, BIENESTAR ESTUDIANTIL Y DESARROLLO SUSTENTABLE

Carlos Jara

### SUPLENTES

Nicolás Gutierrez  
Mara Troncoso  
Ezequiel Escobar  
Cecilia Aguiar

### SECRETARÍA DE RESPONSABILIDAD SOCIAL, EMPRENDEDORES E INNOVACIÓN

Andrea Zaidel

### SUPLENTES

César Humberto Albornoz  
Mariana Gloria Barreña  
Andrea Carolina Calello  
Patricia Bonatti  
Ricardo J. M. Pahlen  
Walter Fabián Carnota  
María Inés Barbero  
Guillermo Enrique Ragazzi

### SECRETARÍAS: SECRETARÍA ACADÉMICA

Gustavo Montanini

### SECRETARÍA DE RELACIONES ACADÉMICAS INTERNACIONALES, NACIONALES Y MUNICIPALES

Juan Francisco Nosiglia

### SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN

Adrián Ramos

### SECRETARÍA DE GRADUADOS

Rubén Arena

### Consejeros Graduados

Rubén Arena  
Jeniffer Cirolini  
Luis Alberto Cowes  
Sofía Caraballo

### ESCUELA DE NEGOCIOS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Catalino Nuñez

### SECRETARÍA DE TRANSFERENCIA DE GESTIÓN E INNOVACIÓN DE TECNOLOGÍAS

Alejandro Burgos

### SUPLENTES

Ana María Cristina Iglesias  
Daniel González  
María Fernanda Inza  
Juan Manuel Oro

### SECRETARÍA DE DOCTORADO Y POSDOCTORADO

María Teresa Casparri

### SECRETARÍA GENERAL

Pablo Rota

### SECRETARÍA DE RELACIONES INSTITUCIONALES

Omar Quiroga

### SECRETARÍA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN

Fabián Famá

Voces en el Fénix  
es una publicación  
del Plan Fénix

ISSN 1853-8819

Registro de  
la propiedad  
intelectual en  
trámite.



Los artículos  
firmados expresan  
las opiniones  
de los autores  
y no reflejan  
necesariamente  
la opinión del  
Plan Fénix ni de  
la Universidad de  
Buenos Aires.

## staff

### DIRECTOR

Bernardo Lischinsky

### COMITÉ EDITORIAL

José Miguel Amiune  
Ricardo Aronskind  
Alfredo Calcagno  
Ricardo Koss  
Fernando Porta  
Alejandro Rofman  
Mariana Vázquez

### COORDINACIÓN TEMÁTICA

Diana Tussie

### SECRETARIA DE REDACCIÓN

Wanda Fraiman

### COORDINACIÓN

Paola Severino

### SITIO WEB

Erica Sermuclis

### DISEÑO EDITORIAL

Martín Marpons

### CORRECCIÓN

Claudio M. Díaz

### FOTOGRAFÍA

Sub [Cooperativa de  
Fotógrafxs]

ANCCOM [Agencia  
de Noticias de  
Ciencias de la  
Comunicación - UBA]

### AUDIOVISUAL

Pablo Martínez  
Nicolás Cerezo

Córdoba 2122, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. C.A.B.A.  
Teléfono 5285-6819. <https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar> / [voces@vocesenelfenix.com](mailto:voces@vocesenelfenix.com)

# ANTE UN MUNDO CAMBIANTE, SOSTENER LA VIGENCIA DEL OBJETIVO DE DESARROLLO CON EQUIDAD

Cátedra Abierta "Plan Fénix"  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de Buenos Aires

**E**l Plan Fénix nació hace más de 20 años, en busca de alternativas a un modelo económico centrado en la convertibilidad y el retiro del Estado, que condujo al desempleo y la pauperización de amplios sectores de la sociedad y a la postre a una catastrófica caída del nivel de actividad. Esta búsqueda sigue vigente hoy día. Se demanda delinear posibles nuevos escenarios alternativos a nivel internacional, a fin de establecer los cursos de acción compatibles con una estrategia de desarrollo nacional; a nuestro juicio, el Estado debe constituirse como eje articulador, máxime en un contexto internacional de tanta complejidad. Somos conscientes de que esta propuesta aparece en un momento en que con mucha fuerza se plantean Estados minimalistas y prescindentes y se antagonizan conceptos como Estado y mercado, Estado e individuo, y Estado y libertad. Pero este antagonismo es falso; Estado y mercado se complementan y potencian. Es el Estado el que brinda el ordenamiento para que el mercado se desarrolle en un campo de juego equitativo



y eficiente, evitando despilfarros y posiciones dominantes de corporaciones. Pero además, es el Estado el que produce la legislación que asegura la vigencia de los derechos individuales y protege al consumidor de malas prácticas comerciales y en la calidad y precio de productos y servicios. Por último, y no por eso menos importante, es el Estado el que garantiza la libertad para que todas y todos la vivan.

La Argentina y el mundo se enfrentan a un cambio de época. Así lo sugiere un abanico diverso de fenómenos: las recientes guerras; los fenómenos climáticos; las tendencias políticas internacionales (con el creciente número de gobiernos o movimientos de derecha radicalizada); el posible fin del unilateralismo, reemplazado por el bilateralismo o multilateralismo en la gobernabilidad mundial. El acontecer se ve atravesado por las agendas de los países de ingresos altos y sus políticas, los acuerdos diplomáticos en los organismos internacionales, el comercio y los precios internacionales, los flujos de capitales y de inversiones, el financiamiento la tecnología en todas sus formas, y nuevos actores.



Se abre así una nueva fase de un proceso de globalización, que ha sido y es para muchos la americanización (por Estados Unidos) u occidentalización del mundo. El mismo reconoce su origen en la colonización europea de tres continentes luego del arribo de Colón a lo que posteriormente se denominó América. Tuvo su cenit más reciente con la caída del Muro de Berlín, un fenómeno que impactó en los países del este de Europa, donde sobresale la disgregación de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Al mismo tiempo, comenzó la emergencia de China como potencia. Al comienzo de este siglo sucedió el 11S a casi 30 años de otro día negro, el golpe militar en Chile, con sus posteriores consecuencias para la Argentina y otros países de América Latina. En la primera década se produce la crisis financiera del Atlántico Norte y a los pocos años la crisis de deuda en Europa meridional. La pandemia del Covid-19 pone al mundo en suspensión y apenas comienza a salirse con grandes costos de la misma, sucede la guerra de Ucrania y sus consecuencias económicas y políticas mundiales. Asimismo, el contexto internacional demanda una mirada desde un prisma que prescinda de perspectivas ideologizadas en torno de oposiciones entre amigos y enemigos, y se centre en los intereses permanentes del país y de sus habitantes, lo posible o deseable vs. lo imposible. La otra vía nos llevará a inútiles y costosas confrontaciones con numerosos países; la no-injerencia en asuntos internos de otros países debe ser la norma.

La agenda económica mundial presenta las complejidades propias de esta época, a la que se suman las especificidades argentinas. En relación al comercio internacional, nuestro país no define los precios de los productos que vende al exterior ni los productos mismos, por el contrario, se toman los precios dados internacionalmente, ya sea que suban o que bajen, se tienen que aceptar, y también, generalmente, se debe aceptar lo que otros países quieran comprarnos y las restricciones que impongan a nuestros productos o servicios; muchos de ellos solo nos compran materias primas y no aceptan que estas tengan prácticamente ningún valor agregado ni quieren comprar productos industriales. El flujo de servicios informáticos entre países es un tema complejo de valorar y regular. Actualmente, con las restricciones y sanciones y la configuración de bloques comerciales se pone en peligro el significado mismo de comercio internacional. Los movimientos de capitales y las inversiones internacionales dependen de las políticas de los países de ingresos altos. Son centrales las ventajas que puedan obtener respecto de materias primas o en la producción de bienes en otros países, para saltar barreras aduaneras, para mejorar su competitividad internacional, o para competir con otras corporaciones. Los movimientos de beneficios entre países para potenciar la evasión o elusión impositiva llevan a la movilización de inver-



siones especulativas de corto plazo que distorsionan los tipos de cambio y concentran ingresos y riqueza a nivel mundial desatendiendo las necesidades de la gente y los grandes retos de la humanidad.

Del mismo modo, con respecto al financiamiento, no imponemos mayormente tasas de interés ni plazos ni condiciones financieras de la deuda que se toma, ya sea por parte del sector público o privado. Por el contrario, el país tiene que aceptar condiciones y, como en el caso del FMI, condicionalidades de política económica y techos máximos y pisos mínimos a determinadas variables, como el nivel de déficit primario en el primer caso o el nivel de reservas en el segundo.

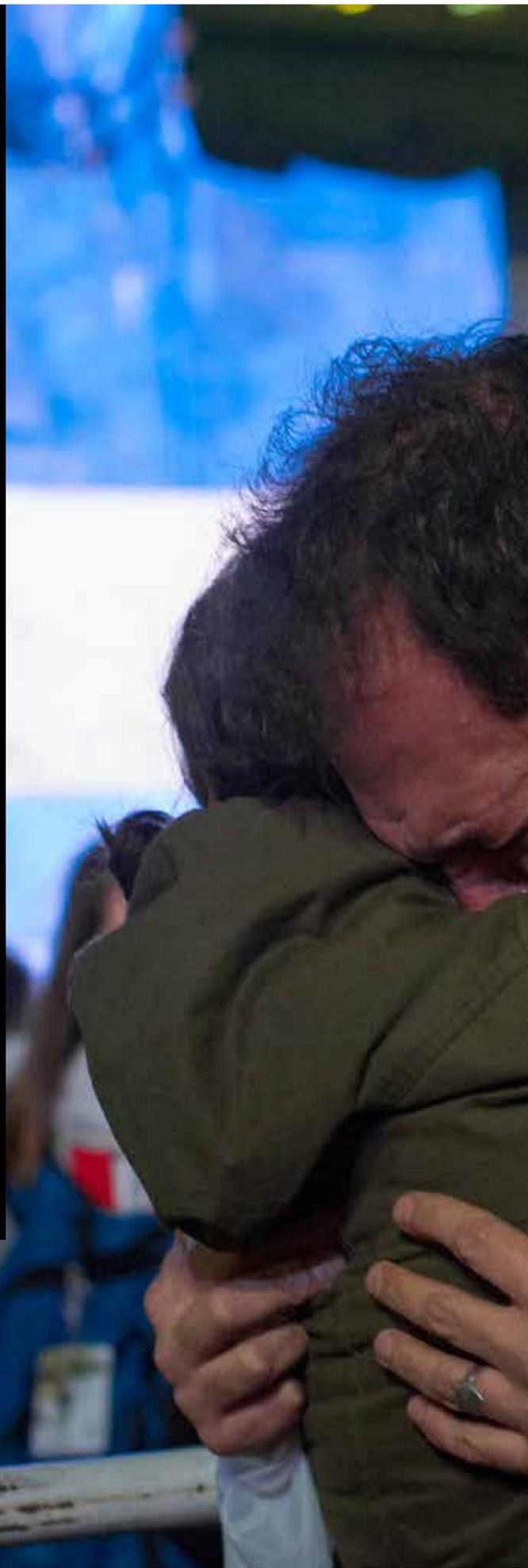
Este contexto se ve afectado además por los movimientos que se observan en el plano de las hegemonías, movimientos que preconizan, como dijimos, un cambio de época. Enfrentarlo en forma eficaz demanda una política exterior pragmática y sensible a las particularidades de cada coyuntura. Pero requiere también claridad acerca de los objetivos que nuestro país debe perseguir.

Una vez más, la tarea de formular una trayectoria económica y social de desarrollo con equidad es el imperativo de la hora. Es necesario que nuestras dirigencias cobren conciencia de que solo la formulación y el despliegue de un proyecto con ese propósito permitirán enfrentar los complejos desafíos del presente, tanto internos como externos.

# INTRODUCCIÓN

# LA DOBLE ENCRUCIJADA: INSERCIÓN EXTERNA ARGENTINA CON EL TSUNAMI LOCAL E INTERNACIONAL

por **DIANA TUSSIE**. *Directora del Área de Relaciones Internacionales de FLACSO Argentina, así como de la Maestría en Relaciones Internacionales. Investigadora Superior del CONICET. Doctora en Relaciones Internacionales egresada de la London School of Economics.*





**D**esde el 10 de diciembre de 2023 el presidente de la Argentina es Javier Milei. Se abre un período que pone en tela de juicio el accionar del Estado en el desarrollo y que por la misma vía amenaza la construcción de un proyecto sostenible e inclusivo. Se postula que el mercado es quien indica cómo debemos funcionar, priorizando en este rumbo alianzas y alineamientos con Estados Unidos e Israel, con críticas fuertes a la integración regional, todo ello en un escenario internacional que se muestra frágil, convulsionado y traumático. El gobierno de La Libertad Avanza no solo implicará cambios drásticos en las políticas económicas, sociales y de derechos, sino que también introducirá nuevas orientaciones de la inserción externa. La Argentina se encuentra frente a una doble encrucijada.

El objetivo de esta introducción es presentar el número de Voces en el Fénix que he planeado y coordinado durante la campaña electoral sumida en la incertidumbre del resultado y su conexión con un escenario internacional pugnaz y convulsionado. Estamos en un momento geopolítico decisivo. Por ello nuestros autores nos muestran las dinámicas, sus líneas de fractura y choques estructurales que marcan el momento e inciden en la configuración de la política argentina y la inserción externa.

Ricardo Aronskind, “Desglobalización y estrategia nacional”.  
Bernardo Lischinsky, “Prestamista o acreedor de última instancia a nivel internacional (PdUII)”.

Alfredo Calcagno, “Notas sobre el endeudamiento público global”.

Pablo Nemiña, “La estrategia financiera oficial externa de China. Una caracterización de su evolución”.

Mariana Vázquez, “El Mercosur. Del péndulo a la tensión geopolítica y la desintegración económica”.

Juliana González Jáuregui, “La Argentina en un contexto global en transición: los desafíos del vínculo económico con China”.

Ramiro L. Bertoni, “Cadenas de valor: ¿Inciertas o resilientes? ¿Pueden beneficiar a Sudamérica?”.

Anabella Busso, “Orden internacional y declive de Estados Unidos”.

Daniel García Delgado, “Alternativas posibles de un nuevo orden internacional. ¿Dónde estamos parados y a qué parte del mundo queremos ir?”.

José Fernández Vega, “La gran incertidumbre”.

Nicole Moussa, “Los BRICS se expanden al Medio Oriente: determinantes e implicaciones”.

José Miguel Amiune, “Siglo XXI: Las transformaciones en el sistema internacional. Unipolarismo o multipolarismo”.

Con estos trabajos que nos sirven de guías ponemos en mar-

cha nuestro análisis. ¿Es Milei el emergente de la rápida reconfiguración internacional, como fue Alfonsín en la primera ola democrática de la Guerra Fría o Menem con la caída del Muro? La conexión, por supuesto, no es lineal ni automática, pero vimos durante toda la campaña no solo apoyos para un lado y otro, tanto de ex presidentes (Piñera, Fox, Rajoy, etc.) como de empresarios nacionales en apoyo de una radicalizada derecha articulada globalmente en la cual conviven además hiperbillionarios como Elon Musk. Dado que la Argentina no es un punto suspendido en el espacio, nuestro número se planteó ofrecer algunas herramientas necesarias para mapear el entramado de desafíos que enfrentamos. La idea no es explicar el todo sino comprender las claves internacionales en un contexto de fuertes disputas hegemónicas y en un marco de urgentes requerimientos financieros externos. Ambas condiciones interpelan transversalmente la doble encrucijada que atravesará la Argentina en la etapa que se abre.

El estallido de la guerra en Ucrania en febrero de 2022 fue un signo del alterado panorama internacional. Como proclama explícita de los nuevos tiempos, el pasado 13 de septiembre el secretario de Estado de los Estados Unidos, Antony Blinken, expuso su visión sobre el sistema internacional en la Universidad Johns Hopkins. Fue claro y contundente: el orden unipolar que Estados Unidos hegemonizaba desde 1989 ha concluido. China es el principal desafío estratégico al poder americano en todos los planos. En tanto su primacía se ve desafiada, Estados Unidos se defiende instrumentando una creciente militarización, una suerte de "otanización" del mundo. Dicho escenario geopolítico lleva a un incremento del gasto militar, al tiempo que surgen políticas industriales de apoyo a sectores estratégicos, percibidos como factor central de la seguridad nacional. Los países desarrollados tienen hoy el endeudamiento público más elevado desde la Segunda Guerra Mundial. El endeudamiento público mundial, que durante los años del orden unipolar neoliberal acató una disciplina fiscal estricta con una baja deuda pública (alrededor del 50 por ciento del PIB), en la última década ha saltado hasta el 80 por ciento, y en EE.UU. al 110.

La hegemonía estadounidense, tal como la conocíamos, puede, sin duda, estar llegando a su fin, abriendo paso a un momento poshegemónico, en el cual las disputas florecen tema por tema y se multiplican momento a momento. La emergencia de un mundo multipolar, como el que se avizora, no parece ser un proceso expedito ni exento de conflictos dolorosos. La beligerancia internacional de Washington es inversamente propor-

cional a su primacía disputada. La guerra a veces se ve fría, otras veces híbrida; se extrapola a múltiples terrenos, tanto comerciales como financieros y tecnológicos. Nuestro país, si bien no está en el teatro central tampoco es un punto suspendido en el espacio, por lo cual las pujas por encaminar nuevas confluencias de intereses germinan al interior de nuestro territorio. La transición geopolítica afecta el entramado económico nacional y las opciones político económicas. El acercamiento de la Argentina a China en las últimas décadas y la derivación política del mismo en múltiples planos genera pocas simpatías en Washington.

A nivel financiero la emergencia de China como un relevante acreedor internacional es una transformación tectónica. Para entender la magnitud hay que dar un paso atrás. Con la creación de las instituciones de Bretton Woods se había configurado lo que actualmente el FMI denomina la red de seguridad financiera mundial, en la que el propio Fondo y Estados Unidos ocupaban el centro. La experiencia reciente indica que otras instituciones públicas como el Banco Central Europeo, el chino y la Unión Europea ofrecen nuevas alternativas de prestamistas de última instancia junto a la coordinación de varios otros acreedores en la cual EE.UU. deja de ser el único gran ordenador de los destinos financieros del mundo. En este contexto hay que entender la renuncia argentina a la membresía del bloque BRICS, útil para negociar inversiones de China y Brasil, de futuros socios como Arabia Saudita y Emiratos Árabes Unidos y del Nuevo Banco de Desarrollo. Si la primacía estadounidense con la globalización erosionó muestras capacidades soberanas, dicha retracción y el nuevo alineamiento no promete construirlas.

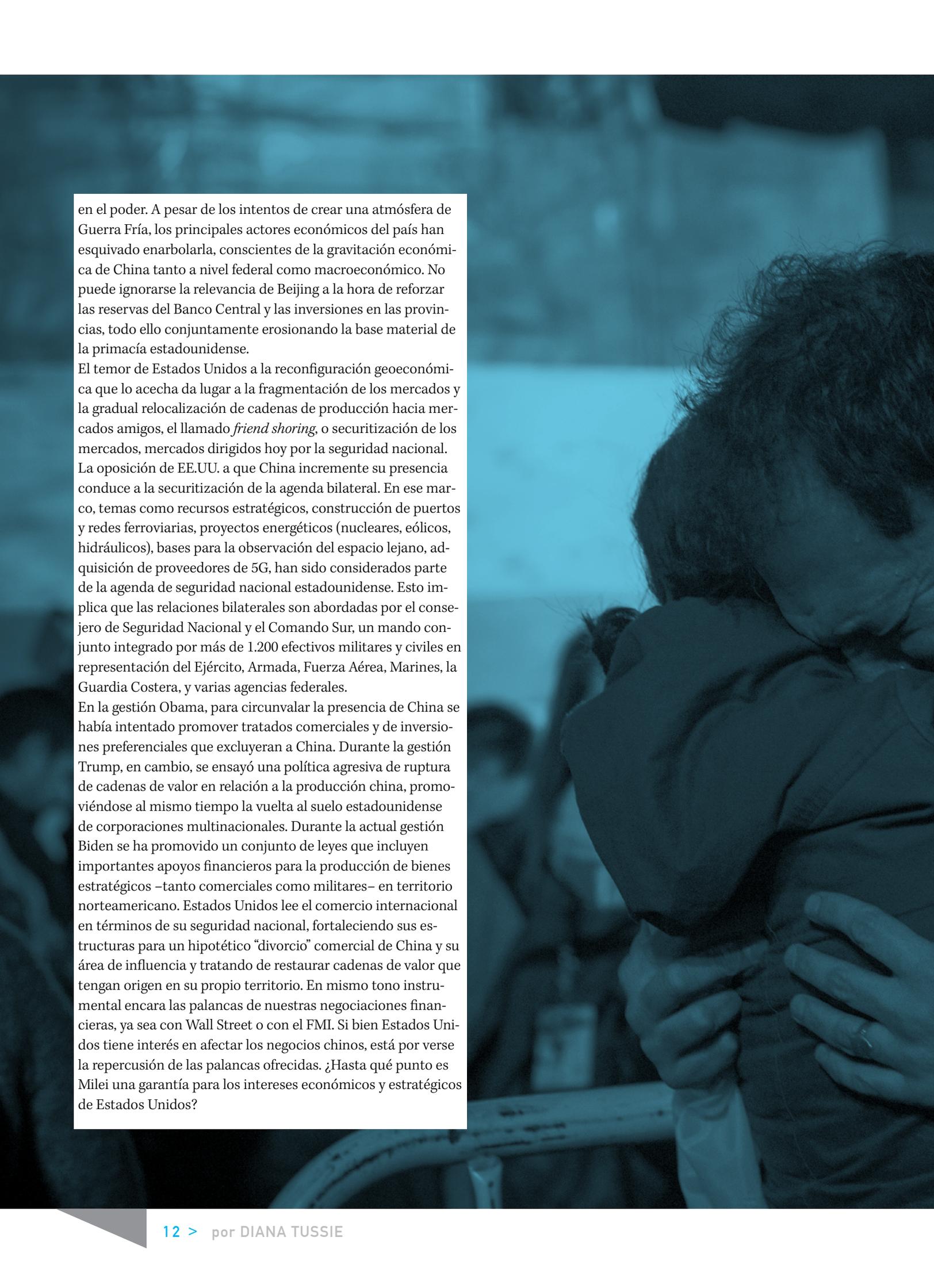
Cabe destacar que la irrupción global de China desde su ingreso a la OMC en 2001 generó un impacto complejo en la Argentina. Por una parte, supuso un formidable competidor industrial, que presionó hacia la desindustrialización, dadas condiciones de apertura importadora. Por otra parte, fue un mayúsculo socio comercial dispuesto a importar ingentes magnitudes de recursos naturales (combustibles, minerales, alimentos), lo que reforzó la rentabilidad y relevancia de áreas tradicionales de la estructura productiva junto a su expansión federal. Hoy China es nuestro segundo socio comercial luego de Brasil. La agroindustria ocupa un rol central: los complejos sojero y cárnico son dos tercios de las ventas a China. Cabe destacar que el carbonato de litio se ha convertido en otro producto líder: el 42% de las exportaciones argentinas de dicho



producto tienen ese destino. Sin embargo, desde 2008, la Argentina registra déficit comercial, siendo uno de los principales dilemas de la relación bilateral. La forma de inserción internacional, resultante de los vínculos con China, no es sustancialmente distinta de la clásica relación centro-periferia. Ello reproduce un patrón de comercio basado en exportaciones de materias primas y la importación de productos manufacturados con efectos disruptivos sobre la integración regional y, en particular, el Mercosur.

En este camino, China se ha consolidado como un importante origen de las inversiones extranjeras a lo largo y ancho del país: almacenamiento, plantas de prensado y procesamiento, puertos. Sus empresas han logrado posicionarse como inversores clave en sectores estratégicos donde las firmas de otros orígenes están prácticamente ausentes; entre ellos, sobresalen la infraestructura de manera de “crear” la geografía necesaria para su abastecimiento. Promueve esta creación de geografía con préstamos del Banco Industrial y Comercial de China (ICBC) y el Banco de China. La Argentina se ha incorporado a bancos multilaterales de desarrollo donde China tiene el papel protagónico. En 2021, nuestro país se convirtió en miembro regional del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII), luego de realizar el aporte de capital para el ingreso. El primer proyecto financiado por el BAII en la Argentina se aprobó a fines de septiembre de 2023. Se trata de un parque eólico en Tierra del Fuego.

La vinculación financiera entre la Argentina y China incluye acuerdos de *swap*, el primero firmado en 2009, un segundo en 2014, renovado en 2017 y 2020. En 2015 y 2018 hubo además acuerdos suplementarios. Con la visita del ministro Massa en junio de 2023 se confirmó la renovación anticipada del *swap* que vencía en agosto por tres años más. En la visita de Alberto Fernández a China, en octubre de 2023, se anunció la ampliación del monto de libre disponibilidad del *swap* a 11.500 millones de dólares. La continuidad de este financiamiento chino va a depender de la voluntad del nuevo gobierno de mantenerlo, ampliarlo o darle fin, una decisión en manos del nuevo equipo económico y de las opciones y condiciones que enfrente. Si China es percibida como un “imperio autocrático en ascenso” y si se encamina a una división del mundo entre “mundo libre” y “mundo comunista” a la usanza de las fronteras ideológicas de la Guerra Fría, se reintroduce una retórica desfasada en contradicción con los intereses nacionales que no se ajusta a la trayectoria de la relación, independientemente del partido



en el poder. A pesar de los intentos de crear una atmósfera de Guerra Fría, los principales actores económicos del país han esquivado enarbolarla, conscientes de la gravitación económica de China tanto a nivel federal como macroeconómico. No puede ignorarse la relevancia de Beijing a la hora de reforzar las reservas del Banco Central y las inversiones en las provincias, todo ello conjuntamente erosionando la base material de la primacía estadounidense.

El temor de Estados Unidos a la reconfiguración geoeconómica que lo acecha da lugar a la fragmentación de los mercados y la gradual relocalización de cadenas de producción hacia mercados amigos, el llamado *friend shoring*, o securitización de los mercados, mercados dirigidos hoy por la seguridad nacional. La oposición de EE.UU. a que China incremente su presencia conduce a la securitización de la agenda bilateral. En ese marco, temas como recursos estratégicos, construcción de puertos y redes ferroviarias, proyectos energéticos (nucleares, eólicos, hidráulicos), bases para la observación del espacio lejano, adquisición de proveedores de 5G, han sido considerados parte de la agenda de seguridad nacional estadounidense. Esto implica que las relaciones bilaterales son abordadas por el consejero de Seguridad Nacional y el Comando Sur, un mando conjunto integrado por más de 1.200 efectivos militares y civiles en representación del Ejército, Armada, Fuerza Aérea, Marines, la Guardia Costera, y varias agencias federales.

En la gestión Obama, para circunvalar la presencia de China se había intentado promover tratados comerciales y de inversiones preferenciales que excluyeran a China. Durante la gestión Trump, en cambio, se ensayó una política agresiva de ruptura de cadenas de valor en relación a la producción china, promoviendo al mismo tiempo la vuelta al suelo estadounidense de corporaciones multinacionales. Durante la actual gestión Biden se ha promovido un conjunto de leyes que incluyen importantes apoyos financieros para la producción de bienes estratégicos –tanto comerciales como militares– en territorio norteamericano. Estados Unidos lee el comercio internacional en términos de su seguridad nacional, fortaleciendo sus estructuras para un hipotético “divorcio” comercial de China y su área de influencia y tratando de restaurar cadenas de valor que tengan origen en su propio territorio. En mismo tono instrumental encara las palancas de nuestras negociaciones financieras, ya sea con Wall Street o con el FMI. Si bien Estados Unidos tiene interés en afectar los negocios chinos, está por verse la repercusión de las palancas ofrecidas. ¿Hasta qué punto es Milei una garantía para los intereses económicos y estratégicos de Estados Unidos?

Hasta acá el Norte con sus nuevas condiciones, ¿y nuestro Sur? Pese a su historia de subordinación, el llamado Sur Global en tiempos recientes fijó posiciones autónomas, propuso iniciativas de paz y criticó la deriva belicista que adoptó Europa. Los países del Sur, algunos ya integrados en los BRICS y otros aspirantes a sumarse, mantienen un importante comercio con China y reciben vastas inversiones de ella. El grupo de los BRICS fue adquiriendo relevancia desde su fundación en 2009 a medida que aumentaba su peso en el comercio y la economía global. El contexto internacional de guerra entre Rusia y Ucrania de proliferación de sanciones contra Rusia de parte del “Occidente colectivo”, y de aumento de las tensiones políticas y económicas entre Estados Unidos y China, le confirió a su última cumbre en 2023 una relevancia todavía mayor, confirmada por el deseo de más de 40 países en desarrollo de sumarse al bloque. Un tema central de dicha cumbre de Johannesburgo fue la expansión de los BRICS que decidieron invitar a seis países a unirse al bloque a partir del 1º de enero de 2024. Estos son Arabia Saudita, Argentina, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Etiopía e Irán. De ellos, cuatro son países del Medio Oriente, y tres de ellos son países árabes fieles aliados de los Estados Unidos desde varias décadas. Hasta ahora, el grupo de los BRICS no tenía entre sus miembros a ningún país del Medio Oriente, situación que debe analizarse en el contexto de la reciente explosión del conflicto entre Israel y Palestina. Por ello Medio Oriente es un punto neurálgico para el control de las reservas, de la producción, de los precios y de las rutas de abastecimiento de petróleo y gas cuya falta asestaría un golpe inmediato al andamiaje de la producción global. De ahí la peligrosidad del momento actual y el enorme significado de este conflicto para los países que, como el nuestro, están bajo el control del dólar y poseen enormes reservas de petróleo y de gas no convencional todavía sin explotar. De ahí el alerta de Estados Unidos con la Argentina.

Es en este camino en el cual la geografía está en disputa que debe preservarse la relación con nuestros vecinos y en particular con Brasil. La agresividad estadounidense en el escenario internacional, prolongando la guerra en Ucrania, mutó hacia la contención del impulso a una represalia contundente del gobierno de Tel Aviv, que busca también recuperar su disminuida legitimidad. EE.UU. teme la reacción de la calle árabe, algo que naturalmente preocupa también a las distintas autocracias de la zona. Las protestas políticas contra la represalia israelí podrían derivar en reclamos sociales en países donde reina descontento y desigualdad.

Las transiciones en la gobernanza son complejas y frecuentemente violentas. Resultan de acciones tomadas por potencias

en ascenso, así como de reacciones de actores que resisten o disputan. La crisis financiera mundial de 2008 abrió una oportunidad para que China virara hacia un cariz asertivo de su estrategia financiera, ya sea creando nuevas instituciones o redes de financiamiento que alcanzan 35 acuerdos de intercambio bilaterales de *swaps*, la creación de dos bancos multilaterales de desarrollo, el NDB y el BAI, la progresiva internacionalización de su moneda y la continuada demanda de aumentar su poder de voto en las instituciones de Bretton Woods. Esta ventana de oportunidad es la que debemos preservar en un momento internacional tan pugnaz y un momento nacional tan inquietante.

## Conclusión

No cabe duda de que tenemos límites en cuanto a lo que podemos prever de la evolución del conflicto hegemónico actual, de sus guerras y de sus impactos económicos pero con el gobierno que asume el 10 de diciembre puede perfilarse un retorno al espacio estratégico comandado por Estados Unidos. Tras el ascenso de La Libertad Avanza en la Argentina, existe el potencial de vivir una convulsión en materia de inserción externa y por lo tanto de convivencia interna. Esto es la doble encrucijada a la que hace referencia nuestro título, y esto exige una consideración profunda. La política exterior de Javier Milei gira en torno a una agenda centrada principalmente en el rechazo de los derechos humanos básicos con el temor de una dinámica amplia de amigo-enemigo. Nos encaminamos a una amplia reconfiguración política en esta doble encrucijada. Los alineamientos partidarios que llegaron hasta aquí se modificarán, y aparecerá un nuevo escenario con otros actores y otros desafíos.

Por ello es oportuno una renovación conceptual de la idea de “no alineamiento”, que nos sirva en esta nueva etapa, incluyendo la negativa a tomar partido en las disputas derivadas de las luchas hegemónicas. El pasado es nuestra garantía. La Argentina vivió este tipo de situaciones en las guerras mundiales. La respuesta desde una economía periférica como la argentina necesita basarse en una diversificación de fuentes de financiamiento externo junto con la combinación de las clásicas lecciones estructuralistas, como la diversificación de nuestra oferta exportadora, de nuestros mercados externos y la complejización del tejido productivo, bajo los lineamientos del nuevo momento poshegemónico, en el cual un Estado privado de capacidades solo puede ahondar la vulnerabilidad externa y fragilidad interna siendo disfuncional para el bienestar de la ciudadanía.



# DESGLOBALIZACIÓN Y ESTRATEGIA NACIONAL

por **RICARDO ARONSKIND**. *Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires y Magíster en Relaciones Internacionales por FLACSO. Investigador-docente en la Universidad Nacional de General Sarmiento. Profesor Asociado de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires).*

**EL TRABAJO PARTE DE LA IDEA DE LA GLOBALIZACIÓN COMO UN MARCO ORDENADOR EN EL CUAL SE HAN DESEMPEÑADO LAS ECONOMÍAS NACIONALES EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS, PERO QUE ACTUALMENTE ESTÁ ENTRANDO EN CRISIS, POR LO QUE SE DEBERÍAN ATENDER DIVERSAS CUESTIONES AL RESPECTO.**



## El impacto de la globalización en la periferia latinoamericana

La característica central de la globalización ha sido la primacía completa de las necesidades de acumulación de las firmas multinacionales sobre cualquier otro criterio universal, por ejemplo, la conservación de la vida en el planeta, o la preservación de un mínimo nivel de vida para el conjunto de la población mundial. Las necesidades expansivas de las grandes corporaciones globales chocaron contra la persistencia de las capacidades soberanas tradicionales de los Estados, y en especial de los Estados de la periferia.

Por lo tanto, la ideología de la globalización atacaba a los Estados nacionales, planteando desde su disfuncionalidad hasta su obsolescencia en el nuevo contexto universal.

La trayectoria de los Estados nacionales fue dispar. Algunos pudieron aprovechar en parte la reorganización del tejido productivo mundial, participando en él, mientras otros perdieron parte de sus capacidades productivas a favor de otras regiones. Al interior de los Estados, algunas ramas de la producción crecieron fuertemente, mientras otras tendieron a desaparecer. Lo mismo ocurrió con las regiones internas: algunas prosperaron mientras otras entraron en crisis endémicas. Es decir, la desigualdad de destino entre sectores económicos y entre grupos poblacionales se acentuó. Esa es la base de percepciones muy diferentes en torno a la globalización, y de adhesiones o rechazos políticos y a sus ventajas y defectos.

No se puede pasar por alto el efecto diferenciado de la globalización sobre el centro y la periferia. Mientras la globalización fue una oportunidad extraordinaria para la expansión de las empresas productivas y financieras provenientes de los países centrales, la periferia vio mucho más limitada su participación en esa dinámica, dado el muy diferente punto de partida económico, tecnológico, financiero y empresarial en relación a los centros. Dentro del mundo periférico, no cabe duda de que la dinámica de América Latina dejó bastante que desear, en relación a otras regiones, especialmente Asia, que presenciaron un enorme despliegue de capacidades productivas, de mercados y de asociaciones comerciales. La región latinoamericana careció durante la globalización de un liderazgo político y económico que la orientara en la forma adecuada para fortalecerse en la globalización y aprovechar las oportunidades que podían encontrarse. La gran potencia continental, Estados Unidos, no fue capaz de ofrecer algún tipo de asociación interesante a sus vecinos del sur, que contribuyera a dinamizar una región en la que la implementación de las reformas neoliberales de los ochenta y noventa solo favoreció la reprimarización y extranjerización de las economías.

La clase empresarial latinoamericana se mostró sumamente pasiva en el proceso de globalización, sometiéndose en general a las demandas de las grandes corporaciones de otras regiones, tratando de asociarse a las mismas, o eventualmente cediendo el control de sus empresas a capitales internacionales mucho más poderosos. Al mismo tiempo, adoptó la ideología de la hostilidad

## *Las necesidades expansivas de las grandes corporaciones globales chocaron contra la persistencia de las capacidades soberanas tradicionales de los Estados, y en especial de los Estados de la periferia.*

hacia su propio Estado nacional, debilitando un soporte fundamental para el reto que planteaba el escenario globalizador. Por lo tanto, la región careció de un liderazgo económico –tanto público como privado– que asumiera un rol activo, estratégico, en el proceso de globalización. No fue capaz de concebir y planificar metas de largo plazo, áreas en las cuales acumular, apuestas inversoras para ganar productividad y competitividad, y mercados a conquistar en términos globales. Más bien se fue adaptando en forma desorganizada a las circunstancias y demandas del orden económico globalizado. En ese contexto histórico, la irrupción de la gran economía china en los últimos 30 años generó un impacto complejo en la región latinoamericana. Por una parte, supuso un formidable competidor industrial, que presionó hacia la desindustrialización regional dada la apertura importadora promovida por la globalización. Por otra parte, fue un gran socio comercial dispuesto a importar enormes magnitudes de recursos naturales (combustibles, minerales, alimentos), lo que reforzó la rentabilidad y relevancia de las áreas más tradicionales de las estructuras productivas latinoamericanas. La existencia de un coloso industrial, campeón del libre comercio, en una época que condena la intervención del Estado en la economía y el proteccionismo productivo, solo reforzó la tendencia latinoamericana hacia la reprimarización, sin otras estrategias complementarias que promovieran conscientemente la agregación de valor y la generación de empleo sofisticado en la economía.

### **Problemas del capitalismo en la actual etapa de predominancia financiera**

La globalización no constituye una transformación sustancial del capitalismo, sino un viraje organizativo y de poder social que contribuyó a reforzar la tasa de ganancia y la acumulación global. Esta transformación agregó un mal económico novedoso en relación al capitalismo regulado que conocimos en la posguerra: la financiarización.

La financiarización no es solo un proceso de hipertrofia de los sectores vinculados a las finanzas en la economía, y una predominancia marcada de estos sectores en el campo de las políticas públicas, los organismos internacionales y en los espacios en los que se elaboran las ideas hegemónicas, sino que fue necesaria como complemento a la retirada del Estado y el debilitamiento del mundo del trabajo.

Desde los años ochenta se impulsó la reducción de las instituciones vinculadas al Estado de Bienestar y a la distribución equilibrada del ingreso, promoviéndose la idea del Estado como un “costo” que debía ser reducido, especialmente para los sectores propietarios. Al mismo tiempo, se atacó a fondo tanto en el terreno económico, institucional como ideológico el peso de los trabajadores organizados en la sociedad, tendiendo a colocarlos en un rol meramente pasivo, también como un “costo” que debía ser reducido.

Como ya se ha señalado en numerosas oportunidades, esos “costos laborales” y “costos impositivos” a reducir no son nada más ni nada menos que el soporte estructural de la demanda agregada.

Mientras que en el mundo keynesiano el modo de regulación de la economía tendía a equiparar oferta y demanda agregadas en un marco social inclusivo, en el mundo de la globalización la tendencia es a la divergencia entre estas dos magnitudes.

Esa brecha entre una oferta en constante expansión y una demanda relativamente aletargada por las sucesivas derrotas de los trabajadores –y de sus ingresos– frente a la lógica

global del capital, ha sido cubierta en la actual etapa por el sector financiero, proporcionando el crédito necesario para sostener –transitoriamente– la demanda por encima de los ingresos de la población global. Está claro que esto tiene sus límites, pero ha sido la forma coyuntural de compatibilizar el alza de los beneficios empresariales con los desbalances que provocó el estancamiento salarial estructural. La represión de la demanda global debido a una distribución del ingreso crecientemente desigual y concentrada en una cúpula súper-rica del planeta, constituye una base objetiva para la exacerbación de la competencia entre grandes espacios económicos mundiales.

Resulta especialmente paradójico del proceso de globalización que hemos vivido –cuya ideología hegemónica declaró la decadencia de los espacios económicos nacionales en función de una más perfecta maximización de las oportunidades empresariales– que la dimensión estatal, la dimensión de la política internacional tradicional, la valoración de la soberanía, las capacidades y el poder nacional no se han debilitado en absoluto en el ámbito de las grandes naciones industriales.

Al contrario: con la evolución del proceso de globalización, reaparecieron algunos de los males históricos de la estructura de Estados nacionales de los últimos siglos, como las apetencias hegemónicas e imperialistas, que marcaron al siglo XX con guerras generalizadas y otros conflictos brutales.

Ahora esta competencia nacional por el predominio global, que puede determinar un comportamiento potencialmente grave para la paz y la economía mundiales, se está expresando con nitidez en el vuelco de la política norteamericana desde la inicial promoción sin cortapisas de la globalización en los años ochenta, hacia reacciones crecientemente hostiles a los efectos de ese proceso sobre el poder hegemónico estadounidense.

Ha sido la fuerte expansión china, que no se limitó a un crecimiento económico cuantitativo, sino que desbordó un rol subordinado en la nueva división global del trabajo prefigurada por Occidente, la que ha puesto en una nerviosa alerta a los sucesivos gobiernos norteamericanos.

La posibilidad potencial de que se ponga en discusión el predominio estadounidense en todas las esferas productivas y políticas del mundo ha generado un vuelco de la política global de la potencia americana, que desde hace 15 años ha iniciado un ciclo de iniciativas cada vez más agresivas para contener el despliegue integral de la República Popular China. Dada la profunda imbricación de ambas potencias en el orden global, una exacerbación de la conflictividad mutua no puede sino repercutir en el entramado productivo mundial.

*Ha sido la fuerte expansión china, que no se limitó a un crecimiento económico cuantitativo, sino que desbordó un rol subordinado en la nueva división global del trabajo prefigurada por Occidente, la que ha puesto en una nerviosa alerta a los sucesivos gobiernos norteamericanos.*

*En el momento más sólido de la globalización, en el que parecía que ese régimen global persistiría indefinidamente, en América Latina las elites adoptaron la idea –y la práctica– del abandono de las políticas públicas orientadoras de la economía.*

## Conflicto hegemónico y desglobalización

Por supuesto que hay límites en cuanto a lo que podemos prever de la evolución del conflicto hegemónico actual, pero en el campo económico pudieron verse en los últimos años algunas tendencias claras que contradicen drásticamente los principios de la globalización tal cual fueron establecidos por el mundo occidental hegemónico por Estados Unidos en las últimas décadas.

En la gestión Obama se intentó promover tratados comerciales y de inversiones preferenciales con Europa y Asia-Pacífico, que excluyeran a China. Esos tratados, por diversas razones, no llegaron a concretarse plenamente. Durante la gestión Trump, en cambio, se ensayó una política arancelaria agresiva en relación a la producción china, promoviéndose al mismo tiempo, con reducido éxito, la vuelta al suelo estadounidense de corporaciones multinacionales de ese origen, cuyas plantas principales estaban localizadas en Asia. Incluso se intentó culpar a la República Popular China por la diseminación del Covid-19, como un primer paso hacia sanciones comerciales multilaterales contra ese país. Ese operativo diplomático no tuvo éxito. El rechazo norteamericano a instituciones y mecanismos de la globalización incluyó a la Organización Mundial de Comercio.

Durante la actual gestión Biden se ha promovido un conjunto de leyes que incluyen importantes apoyos financieros para la producción de distintos bienes estratégicos –tanto comerciales como militares– en territorio norteamericano. Se promueve una reconversión económica “verde”, que podría constituir la base de un nuevo proteccionismo “ecológico”. Estados Unidos está leyendo el comercio internacional en términos de la seguridad nacional, y fortaleciendo sus estructuras para un hipotético “divorcio” comercial de China y su área de influencia, tratando de restaurar cadenas de valor que tengan origen en su propio territorio.

De profundizarse este escenario, de fractura y fragmentación del orden global, se generará una serie de dificultades a todas las economías que hayan comprometido plenamente su organización económica a la continuidad de la globalización sin límites que existía hace veinte años.

En el momento más sólido de la globalización, en el que parecía que ese régimen global persistiría indefinidamente, en América Latina las elites adoptaron la idea –y la práctica– del abandono de las políticas públicas orientadoras de la economía. Sería el mercado mundial el que nos indicaría en qué lugar debíamos funcionar. La gestión pública, la política nacional, debía limitarse a allanar el camino para que las firmas multinacionales consideraran nuestra región para hacer pasar algún eslabón de sus cadenas de valor globales.

## Desglobalización y alternativas políticas nacionales

Cualquier gobierno argentino responsable debería tomar nota de este potencial disruptivo de la desglobalización. El conflicto militar entre la OTAN y la Federación Rusa es un ejemplo radical de desglobalización: la crisis en Ucrania dio pie a que se destruyeran casi todos los vínculos económicos entre dos importantes espacios, Europa occidental y Rusia, generando una reorientación de insumos, productos y mercados. Mientras Europa se volcó especialmente hacia Estados Unidos y a otros proveedores asiáticos, la Federación Rusa profundizó sus vínculos con China y la India. No sabemos aún las implicancias del conflicto en Medio Oriente que está en plena evolución, pero también tiene un potencial disruptivo del orden global. No pueden ser pensados como conflictos sueltos, sino como parte de una puja global, que socava las bases de la globalización.

Es de sentido común tener presentes estas tendencias, que no son transitorias. Revelan la realidad de un mundo en transformación, un mundo más conflictivo e inseguro, donde se puede llegar a redefinir la división internacional del trabajo en base a nuevas lógicas regionales o hemisféricas. Puede ocurrir una drástica revisión de los vínculos comerciales, financieros y diplomáticos, y por lo tanto habrá un impacto significativo en las estructuras productivas internas de las naciones. América Latina vivió este tipo de situaciones en las guerras mundiales, y en la crisis mundial iniciada en 1929. Nuestra historia tiene mucho para decirnos de los impactos locales de esos enormes cambios internacionales.

La respuesta que debe ser dada desde una economía periférica como la argentina tendría que basarse en una combinación de las viejas lecciones estructuralistas, como por ejemplo la diversificación de nuestra oferta exportadora y la complejización del tejido productivo local, con la asunción del nuevo escenario, en el cual el tipo de Estado promovido por la vieja globalización –pequeño y pasivo– es completamente disfuncional.

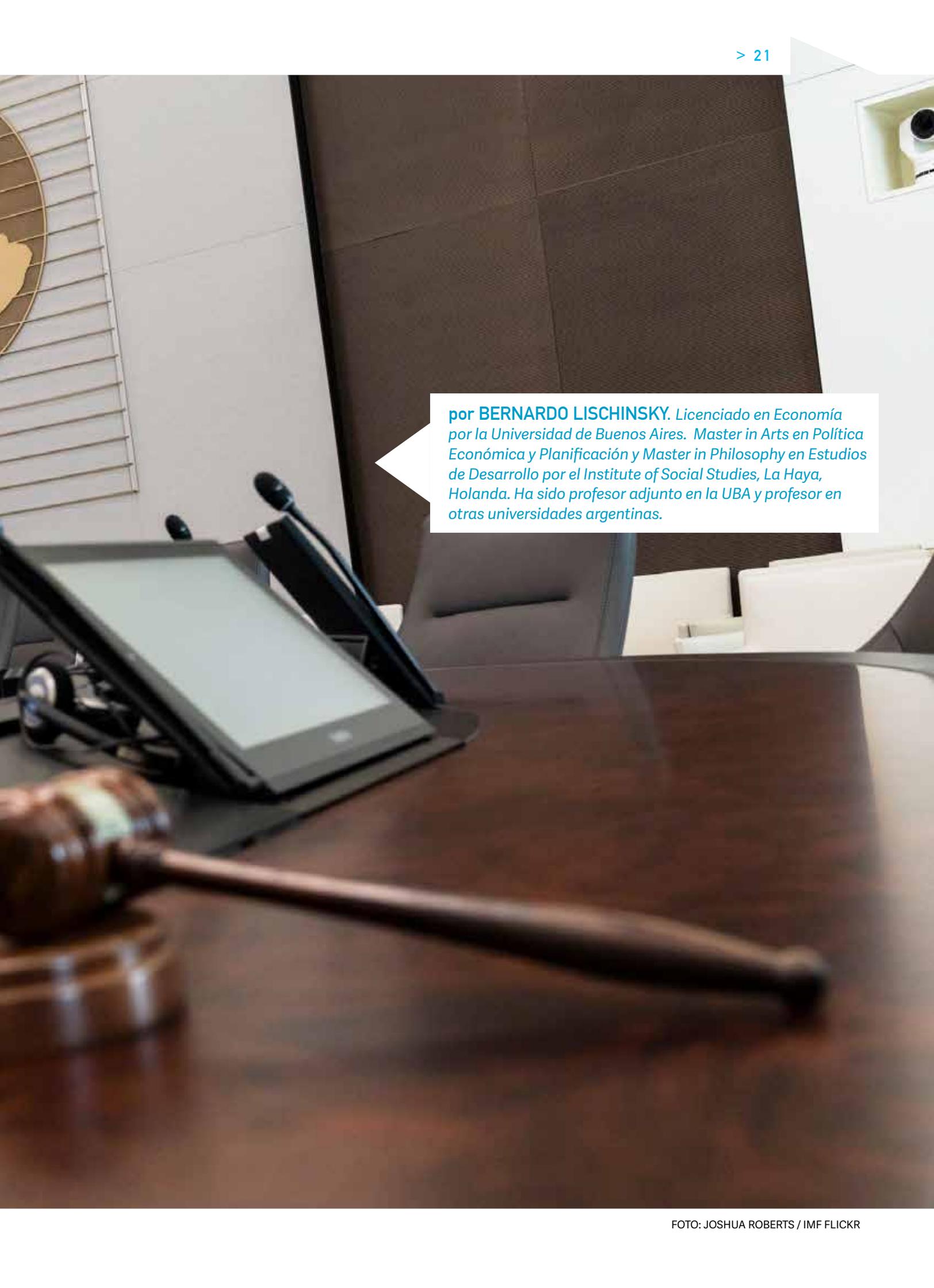
Si el proceso de desglobalización se profundiza, será indispensable contar con un Estado muy activo, inteligente y con capacidad de regulación e intervención para minimizar las disrupciones de la vida económica local, además de liderar una mayor integración económica local y con nuestra región de pertenencia.

Debemos estar alertas en relación a la persistencia de las viejas imágenes e ideas en nuestra dirigencia, aprendidas en un momento muy diferente del orden mundial. La inercia institucional puede ser en este momento una de las peores amenazas al bienestar de nuestra sociedad.

# PRESTAMISTA O ACREEDOR DE ÚLTIMA INSTANCIA A NIVEL INTERNACIONAL (PDUII)

EL AUTOR ANALIZA EL CONCEPTO DE PRESTAMISTA O ACREEDOR DE ÚLTIMA INSTANCIA INTERNACIONAL (PDUII) Y LAS CARACTERÍSTICAS QUE ESTE DEBERÍA TENER, Y PLANTEA ADEMÁS ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO FUTURO A LA DEUDA ARGENTINA CON EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI) Y OTROS ACREEDORES.





por **BERNARDO LISCHINSKY**. *Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires. Master in Arts en Política Económica y Planificación y Master in Philosophy en Estudios de Desarrollo por el Institute of Social Studies, La Haya, Holanda. Ha sido profesor adjunto en la UBA y profesor en otras universidades argentinas.*

**P**restamista o acreedor de última instancia es la institución, generalmente pública, que brinda liquidez a instituciones financieras cuando ya no consiguen financiamiento en el mercado y fortalece de este modo al sistema financiero en su conjunto. El tema de prestamista de última instancia (PdUI) se plantea a fines del siglo XVIII y en el siglo XIX para dar respuesta a las crisis financieras que se repetían a nivel de un país y evitar que una corrida financiera contra un banco se contagiara a otro/s generando pánico entre los depositantes que desestabilice el sistema financiero nacional.

La creación de los bancos centrales como PdUI fue una respuesta acertada a las corridas y crisis que provoca la inestabilidad financiera en los sistemas financieros nacionales, para supervisar a las instituciones del sistema financiero, emitir moneda, y generar liquidez. Con las crisis de deudas soberanas o crisis sistémicas, en los años noventa se comenzó a discutir la necesidad de un prestamista o acreedor de última instancia a nivel internacional (PdUII) para los países en problemas. La globalización plantea la necesidad de un prestamista de última instancia para evitar que las crisis internas de países y bancos sistémicos y los *shocks* mundiales se propaguen y contagien a los sistemas financieros y economías nacionales.

Fue a partir de la creación de las instituciones de Bretton Woods, principalmente del FMI para asistir a los países con problemas de balanza de pagos y para supervisar y mantener la estabilidad monetaria y financiera mundial, que se fue configurando lo que actualmente el FMI denomina la red de seguridad financiera mundial, en la que el propio Fondo se coloca en el centro. El apoyo de emergencia a los países en dificultades conduciría según el FMI a que estos tengan una estrategia de salida y puedan acceder posteriormente a los mercados financieros internacionales.

Sin embargo, la experiencia reciente indica que los países de ingresos medios (PIM –MICs, en inglés–) en situación crítica que han recurrido a la asistencia financiera del FMI pudieron cancelar esos programas no accediendo al sector financiero internacional privado sino recurriendo a otras instituciones públicas como el Banco Central Europeo y la Unión Europea. Por tal razón, el artículo lleva a preguntarse si las políticas y programas de préstamo del FMI lo constituyen o no en un prestamista de última instancia a nivel internacional. Se planteará como alternativa de PdUII la coordinación de varios acreedores de corto, mediano y largo plazo.

## Las crisis financieras nacionales, prestamista de última instancia y la creación de los bancos centrales

En 1792, poco después de la Declaración de la Independencia de Estados Unidos, Hamilton, el primer secretario del Tesoro, con la crisis financiera aplicó políticas de prestamista de última instancia que frenaron la corrida bancaria. En el siglo XIX se desarrolló la denominada teoría clásica de prestamista de última instancia por el impacto deflacionario que la disminución de la oferta de dinero causaba sobre el nivel de actividad económica, o sea, desocupación y caída del producto ante corridas contra los bancos. Cuando una corrida o pánico se produce contra un banco o el sistema financiero lo que sucede es que por un lado disminuyen los depósitos y aumenta la tenencia de efectivo y, por otro, los bancos por miedo a quedarse sin dinero aumentan las reservas, con lo cual disminuye la oferta de dinero. Por lo tanto, se proponía un PdUI para aumentar la base monetaria y compensar la reducción de la oferta y que esa tarea la debía realizar un Banco Central ya que este mantenía el monopolio de la emisión de dinero.

El primer banco central fue el Banco de Suecia creado en 1668 y a pesar de ser privado, el rey de Suecia eligió a su director y lo autorizó para operar siguiendo las normas del reino y lo mismo ocurrió con el Banco de Inglaterra que se creó en forma privada en 1694 a instancias de la familia Rothschild y asociados y fue autorizado por el rey, siendo nacionalizado recién en 1946, luego de finalizada la Segunda Guerra Mundial. A su vez, el Banco Central argentino (BCRA) fue creado en 1935 a instancias de Raúl Prebisch, su primer director, en base a un proyecto solicitado a Otto Niemeyer, del Banco de Inglaterra, y así el BCRA pasó a reemplazar la Caja de Conversión creada en 1890 y al Banco de la Nación Argentina como PdUI en el país.

La propuesta de creación de los bancos centrales como PdUI se fue afianzando con los años, ya que resultó cada vez más claro que no existe una “mano invisible” (salvo la de las corporaciones y grandes conglomerados económico-financieros) y que los mercados, ya sean económicos o financieros, muy lejos de ser “perfectos”, generalmente no se autocorrigen ni buscan el equilibrio y, siguiendo a Hyman Minsky, son intrínsecamente inestables y por tal razón, este propone que habría que analizar las “crisis financieras como eventos sistemáticos y no accidentales”. La inestabilidad al interior de una economía se genera en el marco de un proceso de desarrollo capitalista de una economía nacional no planificada (ya sea central o dependiente) en la dinámica de la economía mundial. En ese proceso entre el presente y el futuro, la visión que

tengan los actores económico-financieros genera expectativas, en las que prima la incertidumbre. Estas expectativas e incertidumbres entrelazadas, diría Minsky, dibujan el nivel de riesgo (apetito o aversión) que tomen inversionistas y financistas y en consecuencia definen la mayoría de las variables económicas. Las corridas bancarias y las crisis financieras son recurrentes en Estados Unidos. Entre 1921 y 1933 fueron 14.807 bancos los que quebraron. Entre 1934 y 1940 quebraron en promedio anual 50,7 bancos. Esa cifra cae a un promedio anual de 5,3 bancos entre 1941 y 1979. La crisis de los ochenta produce entre 1980 y 1995 la caída de más de 2.900 bancos e instituciones financieras de ahorro y crédito. En esa década de 1980 también en nuestro país caen más de 71 bancos e instituciones financieras y entre ellos, durante 1981 y 1982, 4 de los 10 bancos privados más grandes del país.

*En el siglo XIX se desarrolló la denominada teoría clásica de prestamista de última instancia por el impacto deflacionario que la disminución de la oferta de dinero causaba sobre el nivel de actividad económica, o sea, desocupación y caída del producto ante corridas contra los bancos.*

## Las causas de crisis a nivel de país

Las crisis nacionales pueden tener distintas formas; financieras, cuando las instituciones financieras no son solventes o no tienen liquidez para afrontar sus compromisos; fiscales, por déficits o muy altos niveles de deuda que no es posible pagar o refinanciar; o de balanza de pagos, esta última cuando no se pueden pagar importaciones básicas o los servicios de la deuda externa pública o privada. Las crisis pueden producirse además por otras causas tanto internas como externas. Como factores internos se pueden mencionar *shocks* por fenómenos climáticos, como sequías, inundaciones, huracanes, entre otros que afecten a la producción agrícola, industrial o de servicios que incrementen las deudas públicas y/o privadas que lleven a grandes déficits fiscales o de cuenta corriente y al aumento de créditos en mora o incobrables en el sistema financiero.

Determinadas políticas públicas como tipos de cambio fijos o sobrevaluados, durante períodos de la historia económica del país, generaron crisis económicas y de deuda. Como ejemplos, durante la dictadura militar de 1976/83, la convertibilidad en Argentina en los años noventa, y en el gobierno de Macri deterioraron la competitividad tanto agrícola como industrial y condujeron a problemas de balanza de pagos y fiscales. Estos problemas son de cuenta corriente por aumento de importaciones y servicios, y caída de exportaciones, y de la cuenta de capital, por salida de capitales compensado con crecimiento del endeudamiento público externo. Este endeudamiento durante la dictadura se realizaba por empresas públicas y como acreedores bancos internacionales; del gobierno nacional y provincias con bonos como durante la convertibilidad y las privatizaciones espurias (incorporaban la compra como deuda externa de la misma empresa privatizada) y, como en 2016-2019, también con colocación de bonos en el sistema financiero internacional, incluso a 100 años al 8% anual en dólares (cuando las tasas en el mundo eran muy bajas o negativas) y los 44.500 millones de dólares de endeudamiento con el FMI. Este aumento de la deuda pública financiaba o facilitaba la salida y fuga de capitales privados de corporaciones y personas, nacionales y extranjeras.

## Los factores externos de las crisis financieras internacionales y las respuestas nacionales e internacionales

Los factores externos que pueden generar crisis internas están relacionados a *shocks* como fenómenos climáticos o guerras que aumentan los precios de materias primas o aumentos de fletes marítimos que encarecen los productos que se transportan por ese medio, o burbujas especulativas en los precios de algunos activos. La escasez de algunos insumos industriales y de las cadenas de valor también puede llevar a crisis. Una pandemia como el Covid-19 generó un crecimiento de las deudas de los países significativo. Las políticas macroeconómicas de países de ingresos altos sistémicos, es decir, de aquellos que cuando sufren una crisis pueden afectar a otros países, o cuyas decisiones monetarias y fiscales determinan el tipo de cambio, así como también el movimiento de las tasas de interés, que se transmiten al resto del mundo e impactan económica y financieramente en forma negativa en otros países afectando, entre otras variables, la volatilidad del movimiento de capitales e inversiones y el costo del endeudamiento.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) ha identificado como sistémicos a 32 países (<https://bitly.ws/32TYj>) y el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB) ha identificado como bancos mundiales sistémicamente importantes a 30 bancos internacionales (<https://bitly.ws/32TYB>). El FMI a esos 32 países sistémicos les realiza al menos cada 5 años una evaluación exhaustiva obligatoria del Sector Financiero (FSAP en inglés). Al resto de los países miembros también, pero no de forma obligatoria. La última

evaluación que realizó a la Argentina fue en 2013. Mientras que el Consejo de Estabilidad Financiera, creado a instancias del G20 bajo el Banco de Pagos Internacionales (BPI –BIS–) con sede en Basilea, se encarga de la supervisión de los bancos sistémicos. Para actuar como PdUI en sus países, la mayoría de los bancos centrales de países de ingresos medios y bajos mantiene como un seguro grandes saldos de reservas en moneda extranjera, y aunque el dólar estadounidense sigue representando la parte dominante de estas reservas, este porcentaje viene descendiendo a través de los años, actualmente se mantiene aproximadamente en el 59% del total de las reservas internacionales. En total, las cuentas oficiales extranjeras tenían 7,06 billones de dólares en marzo de 2022, de los cuales 4,06 billones de dólares son en forma de títulos del Tesoro de Estados Unidos.

Los bancos centrales mantienen esas reservas para compensar el endeudamiento en dólares del sector privado (en el caso argentino, que es más especial, también del sector público), esa actitud de los bancos centrales internacionales en realidad mantiene la tasa de interés en dólares más baja, lo cual a su vez incentiva el endeudamiento privado. En marzo de 2020 durante el comienzo de la pandemia de Covid-19, se produjo una corrida por efectivo y se vendieron muchos de esos bonos del Tesoro de EE.UU., lo cual generó problemas en ese mercado. La baja en las reservas en dólares fue importante y la FED lo resolvió abriendo líneas de *swaps* a 9 países, como se verá más abajo.

Como ejemplos de bancos centrales actuando como PdUI y como PdUII, en respuesta a crisis financieras aportando liquidez se puede mencionar a la FED de Estados Unidos, al BCE y al Banco Popular de China.

*Los factores externos que pueden generar crisis internas están relacionados a shocks como fenómenos climáticos o guerras que aumentan los precios de materias primas o aumentos de fletes marítimos que encarecen los productos que se transportan por ese medio, o burbujas especulativas en los precios de algunos activos.*

A partir del colapso de la Bolsa y el pánico bancario de 1907 se creó en 1913 el Sistema de la Reserva Federal en EE.UU. conocido como la Reserva Federal o FED, actúa como banco central y ha participado activamente en evitar y contener las crisis en ese país. Durante la crisis financiera en 2008/2009, la FED fue el PdUI, brindando liquidez a numerosas instituciones y por primera vez a un banco de inversión como Bear Stearns. A fines de 2008 estos fondos de emergencia alcanzaron los 700.000 millones de dólares, más de 15,7 veces el desembolso del préstamo *stand by* de 2018 (2018SBA) del FMI a la Argentina. Esa enorme asistencia de la FED no pudo evitar la quiebra en el período 2001-2023 de 565 bancos, con picos de quiebras en 2009 y 2010, las últimas quiebras de bancos en EE.UU. se produjeron este año de 2023. La FED, ahora como PdUII, respondió creando liquidez con *swaps* a crisis en otros países como México, durante el Tequila en 1994/5, Brasil, Polonia y Corea en 1997/1998. Al comienzo de la crisis del Covid-19 abrió *swaps* a 9 países por 6 meses por un total de 450.000 millones de dólares con los que también tenía *swaps* durante la crisis de 2007/2009. Por otra parte, la FED tiene acuerdos de *swap* permanentes con los bancos centrales de Canadá, Inglaterra, Japón, Suiza y el Banco Central Europeo.

El Banco Central Europeo (BCE) fue creado en 1998 para conducir la política monetaria de la Unión Europea, actualmente participan en este 20 bancos centrales de la zona euro. En 2011/12 en la crisis denominada de deuda soberana en Europa, brindó liquidez de emergencia a varios bancos centrales y países de la región, entre otros a Grecia, Irlanda, España y Portugal. Esta asistencia alcanzó en 2012 el equivalente de USD628.854 millo-

nes, cifra que representa unas 14 veces el préstamo SBA de 2018 a la Argentina. La intervención en EE.UU. y en Europa de los PdUI respectivos no fue muy diferente durante ambas crisis. El banco central de China, creado en 1948, es el Banco Popular de China -BPC (People's Bank of China - 中國人民銀行). El primer papel moneda en China es de 1024, o sea, hace casi mil años. En julio de 2023 las reservas en moneda extranjera del BPC alcanzaban el equivalente de 3,2 billones de dólares, son las mayores reservas de un banco central en el mundo, y son alrededor de 72 veces el acuerdo *stand by* de 2018 de la Argentina con el FMI. La mayoría de los bancos chinos son estatales y el BPC realiza la supervisión y *stress test* de los mismos. Por su parte, el Banco Popular de China como PdUII ayudó a resolver la crisis de liquidez bancaria firmando acuerdos de *swap* con numerosos países proporcionándoles liquidez basada en su moneda, el renminbi. China tiene acuerdos de *swap* con 40 países, entre otros, Argentina.

Como respuesta regional a la crisis en el Sudeste Asiático de 1997, en 2000 China participa junto a Japón y Corea con los 7 países del Sudeste Asiático (ASEAN) en la Iniciativa Chiang Mai (ICM), para resolver conjuntamente problemas de liquidez de corto plazo, apoyados en depósitos de 240.000 millones de dólares. Durante la crisis financiera de 2008/2009, tanto Corea como Singapur usaron las líneas *swaps* de la FED e Indonesia las de Japón y China, con lo que incorporaron el multilateralismo en la Iniciativa y además una oficina de investigación macroeconómica para detectar riesgos potenciales en las economías que componen la ICM. Sin duda la creación de iniciativas regionales es un proceso de continuas adaptaciones y desafíos.



## Algunas cuestiones alrededor del PdUI y del PdUII

La cuestión de riesgo moral (*moral hazard*) tiene un papel importante en los PdUI, porque si las instituciones financieras pueden asumir riesgos que alguien como un PdUI va a cubrir, esto puede dar lugar a la toma excesiva de riesgos, ya que es otro el que los va a pagar si estos riesgos se concretan. No se puede trasladar esta situación linealmente del plano nacional al internacional, porque se piensa que ningún país tomaría riesgos morales, sin embargo, el análisis del acuerdo *stand by* de la Argentina con el FMI tendría esa característica. Los inversores financieros internacionales que ingresaron capitales para inversiones especulativas de corto plazo, cambiando dólares por pesos para volverlos a cambiar al poco tiempo obteniendo ganancias del 17% por año en dólares, el *carry trade*, posiblemente podrían tener información asimétrica acerca de las consecuencias que tendrían sus acciones y habrían acordado con las autoridades que ante cualquier problema estas irían a solicitar ayuda financiera al FMI. Cuando lo hicieron, partieron de la Argentina con la idea de solicitar 30.000 millones de dólares y fueron “convencidos” por el FMI de que necesitaban 50.000 millones de dólares que enseguida fueron aumentados a 57.000, de los cuales finalmente se desembolsaron 44.500 millones de dólares cuando el programa se suspendió en 2019.

Los bancos centrales tratan de distintas maneras de prevenir el riesgo moral, con regulaciones, monitoreos del sector, *stress test*, imposición de costos a los que van más allá de lo permitido y límites claros a los riesgos que pueden tomar. Y a nivel internacional, se trata de supervisar países y sistemas financieros y en instituciones como el FMI se piensa, con desconocimiento, que se puede desincentivar un endeudamiento, con sobrecargos a los montos y al tiempo que se mantiene un préstamo.

También se discute si la responsabilidad del PdUI pasa por salvar bancos individuales o el sector financiero en problemas. En muchos casos se analiza si se debe asistir a un banco grande que si cae puede tener un gran impacto en todo el sistema, los denominados *too big to fail*. Lo que lleva al tema de la distinción, en una línea muy tenue, entre iliquidez e insolvencia. El PdUI no debe asistir a bancos insolventes, aunque esta situación es difícil de determinar en el poco tiempo que se tiene para evitar un contagio al resto del sistema financiero. Esta cuestión está en el fondo de la controversia por la quiebra de Lehman Brothers en 2008, el cuarto banco de inversión más grande de EE.UU. luego de 158 años de actividad, que benefició a su competencia y que todavía se cuestiona: ¿se lo podría haber salvado y se le soltó la mano o fue justa su quiebra?

## El tema de PdUI Internacional

¿Cuáles serían los criterios deseables de un posible PdUII? Un tamaño suficiente que permita responder a varios países en crisis, capacidad rápida y automática de desembolsos para prevenir crisis ya que es más fácil y menos costoso que curarlas, y la forma en que se va a terminar esa asistencia financiera o estrategia de salida con un financiamiento suficientemente largo que permita la recuperación de la capacidad de pago del país a partir del crecimiento de su economía y de las exportaciones. Las mayores objeciones al PdUII están dadas por el miedo al riesgo moral, discutido más arriba, un país con una crisis de liquidez que opte por disminuir reservas ante la existencia del PdUII, cancelando deudas privadas. Algunas críticas plantean evitar que, por pocas regulaciones macro-prudenciales y controles, aumente la toma de riesgo público y privado. Otra crítica a un PdUII, que no considera las experiencias en este sentido hasta la fecha, es que no podría brindar asistencia genuina en la ausencia de una moneda internacional, y que tampoco existe una autoridad fiscal o impositiva que pudiera financiar las operaciones de este.

Por tanto, lo que se requeriría más que un PdUII es una red de seguridad financiera y asistencia a los países en crisis a partir de un conjunto de instituciones internacionales y nacionales trabajando coordinadamente. El *Financial Times* planteaba ya en 2021 (28 febrero de 2021) que “el mundo necesita una red de seguridad financiera internacional eficaz. El Fondo debe mejorar su conjunto de herramientas, reformar su gobernanza, restaurar la confianza en que puede actuar de forma independiente y ofrecer el apoyo que los países quieren recibir. Será necesario recalibrar las condicionalidades fundamentalmente para reducir el costo político. Esto permitiría al FMI actuar como prestamista no solo de última instancia internacional. El ‘poder de fuego’ todavía es necesario. Pero habrá que dispararlo de vez en cuando para demostrar que funciona” (traducción del autor).

El FMI se ufana, como dice el *Financial Times*, de tener un “poder de fuego” para prestar de 1 billón de dólares (trillón en términos de EE.UU., en ambos casos igual a 1 millón de millón), esto surge de sumar los fondos de cuotas aportados por los 190 países miembros, a los que se suman acuerdos con varios países que le prestan al Fondo, por un lado, acuerdos bilaterales de préstamos de países (Bilateral Borrowing Agreements, BBA) y por otro, nuevos acuerdos de toma de préstamos (New Agreements to Borrow, NAB), participan en su mayoría países desarrollados aunque hay varios de ingresos medios. Si bien el FMI no emite dinero, en oportunidades asigna Derechos Especiales de Giro (DSG) a sus países miembros generando liquidez la cual



*La cuestión de riesgo moral (moral hazard) tiene un papel importante en los PdUI, porque si las instituciones financieras pueden asumir riesgos que alguien como un PdUI va a cubrir, esto puede dar lugar a la toma excesiva de riesgos, ya que es otro el que los va a pagar si estos riesgos se concretan.*

*Los países de ingresos medios y bajos siguen manteniendo el estigma respecto del FMI porque este sigue priorizando la agenda de los países de ingresos altos y no les puede ofrecer el apoyo sin condiciones ni paternalismos que los países quisieran recibir.*



no se suma a su poder de fuego. En 2009, por la crisis financiera del Atlántico Norte, fueron equivalentes a unos 250.000 millones de dólares y en 2021 por la pandemia de Covid-19, equivalentes a 650.000 millones de dólares. Estas asignaciones las realiza a los países miembros, a cada uno en proporción a sus cuotas en la institución, con lo cual a los países de altos ingresos, que no necesitan esa liquidez, se les asigna el 60% de la misma.

El FMI plantea cuatro criterios para otorgar préstamos de acceso excepcional a los países, es decir, aquellos que superen el 435% de la cuota de un país. Uno de estos criterios es que el país acceda en un período de tiempo razonable al mercado de capitales internacional privado. En esta situación, y justamente por el monto prestado a la Argentina, 1.000% de su cuota, se definió que la Argentina accedería al mercado internacional privado de capitales en tres o cuatro años. Sin embargo, en el caso de la deuda de la Argentina y su perfil de vencimientos, el pago del préstamo al Fondo es el problema que actualmente impide esa posibilidad, la deuda con el Fondo es la que genera los problemas de balanza de pagos del país, por lo que se hace necesario uno o un conjunto coordinado de acreedores públicos de última instancia que permitan cancelar la deuda con el Fondo Monetario obteniendo una quita, plazos más largos de amortización, costos financieros más bajos, y la menor cantidad de condicionalidades posible, y que también permitan cancelar llegado el momento la deuda externa privada en moneda extranjera y bonos colocados en el sistema financiero internacional.

Finalmente, como prestamista de última instancia internacional, el FMI tiene serios problemas para definir una herramienta de préstamo de largo plazo que permita a un país mejorar definitivamente su perfil de vencimientos a un costo posible y sin sanciones financieras como los sobrecargos. Por otra parte, se le hace difícil reformar su gobernanza. Desde 2010 el Fondo mantiene sus cuotas sin actualizar cuando se deberían discutir cada menos de 5 años. La distribución con esas cuotas definidas con información estadística hasta 2008 representa actualmente 60% de cuota para los países de ingresos altos y 40% para los países de ingresos medios y bajos. Con información estadística a 2021 y la misma fórmula para el cálculo de cuotas, esa relación sería 50,1% para los países de ingresos medios y bajos (incluida China) y 49,9% para los países de ingresos altos. Esta situación hace difícil que el FMI genere la confianza de que puede actuar de forma independiente; los que tienen el mayor poder de cuotas desde 2010 no quieren aceptar que el mundo está cambiando aceleradamente. Los países de ingresos medios y bajos siguen manteniendo el estigma respecto del FMI porque este sigue

priorizando la agenda de los países de ingresos altos y no les puede ofrecer el apoyo sin condiciones ni paternalismos que los países quisieran recibir. El estigma surge también por la persistencia de políticas de condicionalidades, las que, si bien tienen como objetivo el crecimiento económico, este no se produce, tampoco la inclusión social o la protección a los sectores más vulnerables, lo que genera un alto costo político. Además, sus vínculos y el de sus principales accionistas con el sector financiero privado y su reticencia en apoyar los países que enfrentan demandas de actores financieros internacionales disruptivos (fondos buitres) generan desconfianza sobre las intenciones últimas del Fondo y sus políticas.

Si bien la búsqueda de un acreedor de última instancia internacional no va a ser sencilla, como consecuencia del proceso de desdolarización internacional ligado a la importancia de varios países en las corrientes financieras y de comercio internacionales, existe un conjunto de instituciones que coordinadamente pueden aportar condiciones financieras y varios tipos de monedas, que los países necesitan y particularmente la Argentina. La asistencia financiera tendría que coordinar el corto, mediano y largo plazo para lograr el impacto apropiado. Las instituciones financieras internacionales tienen distintos mandatos y programas de asistencia. En este sentido, los bancos centrales, desde la FED, el BCU, el Banco de Japón y el Banco Popular Chino, entre otros, pueden proveer líneas de liquidez de corto plazo, *swaps*, que se pueden articular con otros acreedores de mediano plazo como el FMI cuando este tenga instrumentos, costos financieros, condicionalidades y gobernanza adecuados. Pueden complementar la asistencia los bancos de desarrollo internacionales y regionales, como el Banco Mundial, la Corporación Andina de Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco de los BRICS y bancos chinos, la Unión Europea, entre otros que financian infraestructura y mejoras sociales e institucionales con préstamos incluso de rápido desembolso. El mediano/largo plazo se puede articular con fondos de riqueza soberanos (SWF por sus siglas en inglés) chinos, de los Emiratos árabes, Arabia Saudita, Noruega, Qatar y otros países, que tienen una visión estratégica más amplia. Todo esto requerirá una ingeniería financiera y diplomática que permita acceder algún día, nuevamente pensando en la Argentina, a colocar deuda en los mercados privados, posibilidad que se imposibilitó durante el gobierno de 2016 a 2019 y su frenesí por tomar créditos y colocar bonos que finalmente resultó en su solicitud de endeudamiento al FMI en 2018 que dejó al país con un nivel de deuda imposible de pagar en el corto y mediano plazo sin un PdUII.



# NOTAS SOBRE EL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO GLOBAL

EL ARTÍCULO DA CUENTA DE LAS CARACTERÍSTICAS PRIMORDIALES DE LAS CRISIS ECONÓMICAS QUE SE HAN GENERADO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS A NIVEL MUNDIAL, Y LAS VINCULA A SU VEZ CON LA DEUDA PÚBLICA DE LOS DISTINTOS PAÍSES, EN GENERAL, Y DE LA ARGENTINA, EN PARTICULAR.



por **ALFREDO CALCAGNO**. Doctor en Economía de la Universidad de París I y profesor en el Doctorado de Desarrollo Económico de la Universidad Nacional de Quilmes. Fue funcionario público en la Argentina y funcionario internacional en la CEPAL y UNCTAD.

## El redescubrimiento de la política fiscal

En los últimos quince años se modificó de manera radical el consenso que orientaba las políticas macroeconómicas en las economías desarrolladas, y que con frecuencia se trasladaba de manera acrítica a los países en desarrollo.

En los lustros que precedieron a la gran crisis financiera de 2008, la política monetaria era el instrumento central de la política macroeconómica. Se observaba que existía una “divina coincidencia” entre bajas tasas de inflación y un crecimiento cercano al potencial. La política monetaria debía entonces concentrarse en un solo objetivo, la baja inflación, para lo cual emplearía un solo instrumento: la tasa de interés.

En ese esquema, la política fiscal no era relevante: ya no se la veía como la herramienta clave para regular la demanda global, rol que le asignaba el keynesianismo. Simplemente se requería que no alterara la política monetaria con déficits elevados. Muestra de ese enfoque fue el Tratado de Maastricht, por el cual los países de la Unión Europea fijaron topes rígidos para el déficit fiscal y la deuda pública.

Esta política macroeconómica debió ser abandonada con la crisis financiera de 2008, causada por el sobreendeudamiento del sector privado en los países desarrollados. El reventón de la burbuja inmobiliaria en los Estados Unidos y la incobrabilidad de los créditos *subprime* a ella asociados se comunicó a los sistemas financieros de los demás países desarrollados a través de los créditos interbancarios y los derivados financieros, lo cual provocó una contracción de la oferta de crédito de gran amplitud.

La retracción del crédito y del gasto privado forzó una revisión completa de las políticas macroeconómicas. La política monetaria se vio incapaz de sostener la demanda, ya que por más que redujera la tasa de interés a cerca de cero no conseguía alentar la demanda de crédito ni el gasto privado: en una crisis financiera, los agentes tratan de desendeudarse, o se ven forzados a ello porque los bancos les dejan de prestar.

El gobierno respondió con la expansión de su gasto y de su déficit, como forma de evitar una depresión prolongada: mientras el sector privado se desendeudaba, el sector público aumentaba su deuda.

Por otra parte, los bancos centrales de esos países adoptaron “políticas no convencionales”, consistentes en una emisión monetaria masiva. Para llevarla a cabo, los bancos centrales ampliaron de manera extraordinaria sus activos, comprando deuda privada en dificultades y también bonos de la deuda pública. Los bancos centrales dejaron de lado su proclamada independencia, para funcionar como oficinas anexas de los ministerios de Finanzas de sus países.

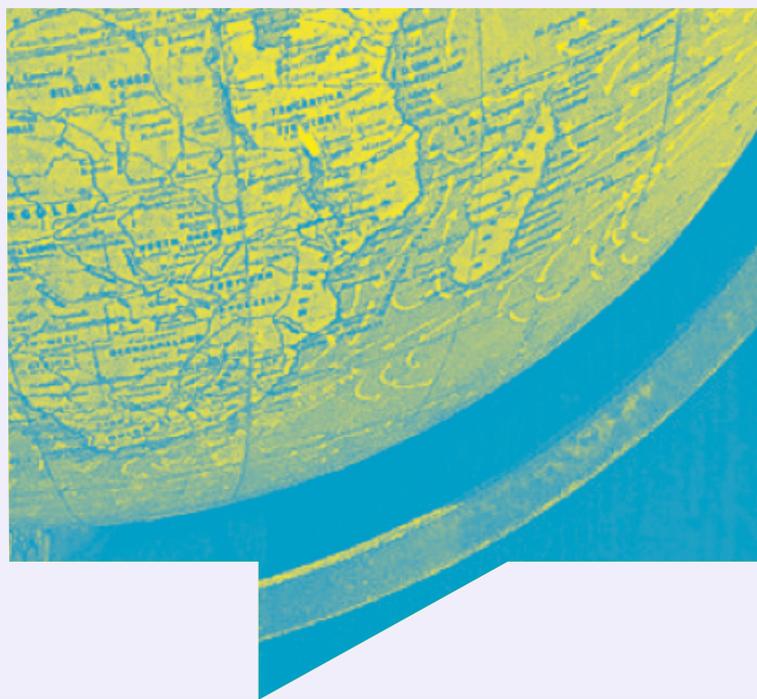
## El incremento de las deudas públicas

Este vuelco en la política económica se tradujo en un fuerte aumento del endeudamiento público de los países avanzados. Desde un nivel promedio de 72% del PBI en 2007, la deuda bruta del Gobierno General de esos países saltó a 107% del PBI en 2012 (FMI, *Fiscal Monitor*, varios números). Ese valor se mantuvo casi inalterado hasta el siguiente *shock* económico global: la pandemia del Covid-19.

La pandemia dio lugar a la mayor contracción económica global desde el final de la Segunda Guerra Mundial, y ocasionó un nuevo impacto sobre las cuentas públicas (Gráfico 1). La contracción de la actividad económica afectó los ingresos fiscales, pero como en muchos casos ambas variables cayeron en proporciones similares, los ingresos del Gobierno General no siempre disminuyeron como porcentaje del PBI.

Por contraste, el gasto público aumentó de manera importante como porcentaje del PBI en la gran mayoría de los casos: mientras el denominador (el PBI) caía, los gobiernos se veían compelidos a expandir su gasto en salud, y también a aumentar las transferencias a las familias y los subsidios a las empresas que debieron reducir sus actividades económicas habituales. Estos gastos fueron importantes durante 2020, que es el período en donde se aplicaron extendidas medidas de cuarentena.

El aumento del gasto del gobierno general, como proporción del PBI, fue muy importante en los países desarrollados, y bastante menor en los países en desarrollo (gráfico 1). Esa diferencia muestra la menor capacidad de los países latinoamericanos para responder a la emergencia.



Estas evoluciones se reflejaron en una fuerte subida del déficit fiscal, que llegó a 8,6% del PBI en la Argentina y alcanzó o superó 10% en muchos países y regiones (gráfico 1). Se tradujeron también en un nuevo salto de la deuda pública (gráfico 2).

En los países desarrollados, la pandemia llevó el *stock* de la deuda del Gobierno General desde 104% a 123% del PBI entre 2019 y 2020. Se trata del promedio ponderado de casos nacionales con una dispersión significativa entre sí, pero que han evolucionado de manera comparable: en Alemania la deuda bruta del Gobierno General aumentó de 60% del PBI en 2019 a 69% en 2020; en el Reino Unido esa deuda saltó de 85% a 105% del PBI; en Francia pasó de 97% a 115% del PBI; en Estados Unidos, de 109% a 134% del PBI; en Italia creció de 134% a 155% del PBI, y de 230% a 259% del PBI en Japón.

La deuda pública en América Latina tuvo, en el período considerado, una evolución diferente a la de los países desarrollados. La crisis financiera de 2008 afectó de manera menos dura a la región, gracias al bajo nivel de endeudamiento público y privado anterior a la crisis, a un tipo de cambio que, en general, no estaba "atrasado", y a la existencia de altas reservas internacionales o de fondos anticíclicos, gracias a los buenos precios de las materias primas a partir de 2003. El aumento del déficit fiscal promedio (de 1% del PBI entre 2006-2008 a 3% entre 2010-2013) no se reflejó en un incremento de la tasa de la deuda pública bruta, en un marco en donde el PBI seguía creciendo y los gobiernos disponían de activos financieros para cubrir parte de ese déficit. En cambio, el endeudamiento público empieza a crecer a partir de 2014, esto es cuando se revierte la fase alcista de los precios

de las materias primas de exportación y se desacelera el crecimiento del PBI de la región: de 4% en promedio anual entre 2010 y 2014, este pasa a 0,6% entre 2014 y 2019. Así, la deuda bruta del Gobierno General sube desde un nivel cercano al 50% del PBI que mantuvo entre 2009 y 2014 a 68% del PBI en 2019. El *shock* de la pandemia agrega otros 8 puntos porcentuales a ese endeudamiento, no tanto por el crecimiento del *stock* de la deuda pública (que en dólares corrientes permanece bastante estable) sino por la caída del PBI regional en 2020: -7,3% en valores constantes y -16,5% en dólares corrientes.

El gráfico 2 muestra también un crecimiento de la deuda pública significativo en los países emergentes de Asia, impulsada en gran medida por el desempeño de China. Este país basó su notable crecimiento económico sobre tasas de inversión muy elevadas, en buena parte sostenidas por el endeudamiento de las empresas. El sector público respondió a la crisis de 2008 con un incremento importante de su gasto y el aliento a la urbanización de las provincias del interior. Esto último impulsó un endeudamiento significativo de los gobiernos locales, que tienen problemas de financiamiento desde la reforma tributaria de 1994. El sector público chino arrastra así déficits fiscales significativos, que se agravaron con la pandemia y con la caída del mercado inmobiliario, ya que la venta de tierras para urbanizar era una fuente importante de ingresos públicos. Este endeudamiento, empero, parece manejable, dada la alta tasa de ahorro en ese país, y el hecho de que 95% de la deuda pública está en manos de inversores locales, en especial bancos comerciales controlados por el Estado.

***La pandemia dio lugar a la mayor contracción económica global desde el final de la Segunda Guerra Mundial, y ocasionó un nuevo impacto sobre las cuentas públicas. La contracción de la actividad económica afectó los ingresos fiscales, pero como en muchos casos ambas variables cayeron en proporciones similares, los ingresos del Gobierno General no siempre disminuyeron como porcentaje del PBI.***

## El caso de Argentina

La trayectoria de la deuda pública de la Argentina difiere de la del resto de América Latina, y más aún de la de las economías avanzadas. En efecto, la relación entre la deuda pública y el PBI disminuyó de manera drástica en Argentina entre 2004 (118% del PBI) y 2011 (39% del PBI), mientras permanecía estable en el resto de la región y crecía en el mundo desarrollado.

Esta reducción del endeudamiento se debió en parte a las quitas de capital obtenidas en la renegociación de la deuda externa, pero sobre todo al rápido crecimiento del PBI: entre 2004 y 2011, este aumentó 47% en valores constantes y 220% en dólares corrientes (pasó de 165.000 a 528.000 millones de dólares). La posterior subida de la tasa del endeudamiento (que fue moderada hasta fines de 2015) se debió al incremento del déficit fiscal a partir de 2011 y a un menor crecimiento del PBI.

En diciembre de 2015, el nuevo gobierno adoptó una política económica que incidió con fuerza en el *stock* de la deuda pública. Por una parte, llevó el tipo de cambio oficial de 9,8 pesos por dólar a 13,8 pesos. Esa devaluación revalorizó la deuda pública en moneda extranjera, que representaba un 65% de la deuda total, lo que explica buena parte del aumento de la deuda pública de 45% a 53% del PBI entre fines de 2014 y de 2015.

Por otra parte, el gobierno saldó la deuda reclamada por los fondos buitres. Al cumplir con esos pagos, recuperó la posibilidad de colocar nueva deuda en los mercados financieros internacionales. El país pasó a ser la economía emergente que más deuda soberana emitió en esos años: entre fines de 2015 y fines de 2018, la deuda pública externa casi se duplicó, al pasar de 101.000 millones de dólares a 197.000 millones de dólares.

Endeudar al Estado fue parte central del proyecto político y del modelo económico de ese gobierno. Este evitó así ejecutar un ajuste fiscal (el déficit aumentó), con el fin de acumular poder para aplicar más adelante las reformas estructurales que juzgaba necesarias. Entre tanto, emitiría deuda.

El tesoro nacional, y también varias provincias, decidieron cubrir sus necesidades de financiamiento con deuda externa, pese a que la gran mayoría de sus gastos era en pesos. Esto dio lugar a un proceso explosivo. Los dólares recibidos eran cambiados por pesos en el BCRA, que emitía así una cantidad de moneda que excedía la prevista por su política monetaria. El BCRA colocaba entonces letras propias (a tasas de interés elevadas) para absor-

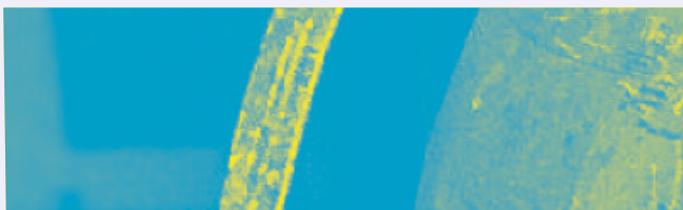
ber esa emisión. Ese pasivo de corto plazo resultó una bomba de tiempo, que estalló en los primeros meses de 2018, cuando los especuladores decidieron realizar sus ganancias, transformarlas en dólares y sacarlas del país. Se produjo entonces un *sudden stop*: dejaron de entrar nuevos créditos para financiar el déficit fiscal y el externo, agravados ahora por los pagos de interés sobre una deuda elevada.

El gobierno recurrió al FMI, que en un trámite exprés le otorgó el préstamo más grande de su historia: 50.000 millones de dólares, extendido luego a 57.000 millones, del cual se desembolsaron 44.500 millones. Pero lejos de restaurar la confianza, el dinero del FMI sirvió para potenciar la salida de capitales: entre mayo de 2018 y octubre de 2019, el BCRA registró la salida de 12.000 millones de dólares de capitales especulativos, 16.000 millones por el repago de deuda pública, 5.000 millones por pago de deuda privada y 45.000 millones por la formación de activos externos.

Las sucesivas devaluaciones aumentaron aún más la relación deuda/PBI: esta pasó de 52,6% del PBI a fines de 2015 a 88,8% a fines de 2019, para alcanzar 102,8% del PBI un año más tarde, como consecuencia del *shock* de la pandemia. Desde entonces la deuda pública viene disminuyendo: cayó a 87,9% del PBI a fines de junio de 2023.

Cabe destacar la importante diferencia entre la deuda pública bruta y la deuda pública neta, que se explica por el financiamiento cruzado entre organismos del sector público. Esta diferencia se verifica en todas las regiones para las que se tienen datos, pero es más notable en el caso de Argentina (gráfico 2). Mientras en otros países la diferencia oscila entre 20 y 25 puntos del PBI, en la Argentina esta supera 40 puntos del PBI, lo que significa que casi la mitad de la deuda pública consiste en deuda intra-sector público.

Esta originalidad de Argentina se debe al elevado financiamiento que el Tesoro Nacional recibe del BCRA (sobre todo por adelantos transitorios y letras intransferibles), así como por los títulos de deuda pública en cartera de ANSES. Esto se explica en buena medida por la transferencia de las carteras de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (que consistían principalmente en deuda del Tesoro) al Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la ANSES al renacionalizarse el sistema previsional en 2008.



## Perspectivas del endeudamiento y desafíos para la política económica

Como ha sido expuesto, el endeudamiento público creció de manera generalizada, aunque no por las mismas causas, en distintas regiones del mundo. Hubo situaciones puntuales que impulsaron ese crecimiento, como la crisis financiera en 2008 y la pandemia en 2020; pero ese endeudamiento no disminuyó de manera significativa una vez superados esos *shocks*. Por el contrario, hay factores que apuntan al mantenimiento de elevados niveles de endeudamiento en los años por venir.

En un primer momento, los bancos centrales de los países desarrollados buscaron superar la depresión de 2020 con políticas fiscales y monetarias muy laxas, que incluyeron una nueva ronda de expansión monetaria (*quantitative easing*) y tasas de interés cercanas a cero. Pero a diferencia de lo que ocurrió después del *shock* de 2008, esta vez la salida de la crisis fue acompañada por un recalentamiento de la inflación.

En efecto, la salida de la pandemia evidenció una ruptura en las cadenas internacionales de producción, con una escasez de insumos clave que afectó la oferta en diversos sectores. Estas deficiencias del lado de la oferta se agravaron con el conflicto bélico en Ucrania, que alteró la disponibilidad de cereales, gas y fertilizantes, con el consiguiente impacto sobre el nivel de precios. En ese marco, el estímulo monetario contribuyó a impulsar la inflación a niveles que no se veían en los países desarrollados desde los años 1980.

Los bancos centrales respondieron con una subida de las tasas de interés, que en términos reales se habían vuelto negativas. La reversión de la política monetaria está afectando tanto el crecimiento económico como las cuentas fiscales. En efecto, varios gobiernos deberán ahora enfrentar elevados pagos de intereses sobre su deuda: el FMI estima que los gobiernos de la Zona Euro deberán destinar 1,6% de su PBI al pago de intereses, porcentaje que alcanzará a 2,5% en el caso del Reino Unido y a 2,7% del PBI en los Estados Unidos.

Por otra parte, el nuevo escenario geopolítico lleva a un incremento del gasto militar en los países desarrollados, al tiempo que enfrentan crecientes demandas para impulsar sus políticas industriales y el apoyo a sus sectores estratégicos, percibidos como factor central de su seguridad nacional. Las mismas motivaciones tiene China, que intenta alcanzar la frontera tecnológica en sectores de punta, pese a los obstáculos que le imponen los países desarrollados (en especial Estados Unidos).

A estos factores que tienden a aumentar el gasto público se agregan otros que no son menos importantes, como son el costo de la transición energética y los gastos derivados de una población que envejece.

Estas grandes economías enfrentan así fuertes demandas para aumentar su gasto público, cuando cuentan con un margen de maniobra reducido para hacerles frente. Por una parte, los paí-

ses desarrollados ya tienen el endeudamiento público más elevado desde la Segunda Guerra Mundial. Y por otra parte, tienen una presión tributaria sobre los ingresos de las personas que es difícil de aumentar sin generar una reacción social.

Se plantea entonces la necesidad de incrementar los impuestos sobre la riqueza (bienes personales y herencias) y de desmantelar los mecanismos de evasión y elusión de impuestos de las empresas multinacionales y las personas más ricas. El problema es que para combatir esos mecanismos se requiere una cooperación internacional y el establecimiento de reglas globales que son difíciles de alcanzar. La OCDE ha impulsado iniciativas que, aunque tímidas, van en ese sentido. Se debate ahora si no corresponde a la ONU tomar cartas en el asunto.

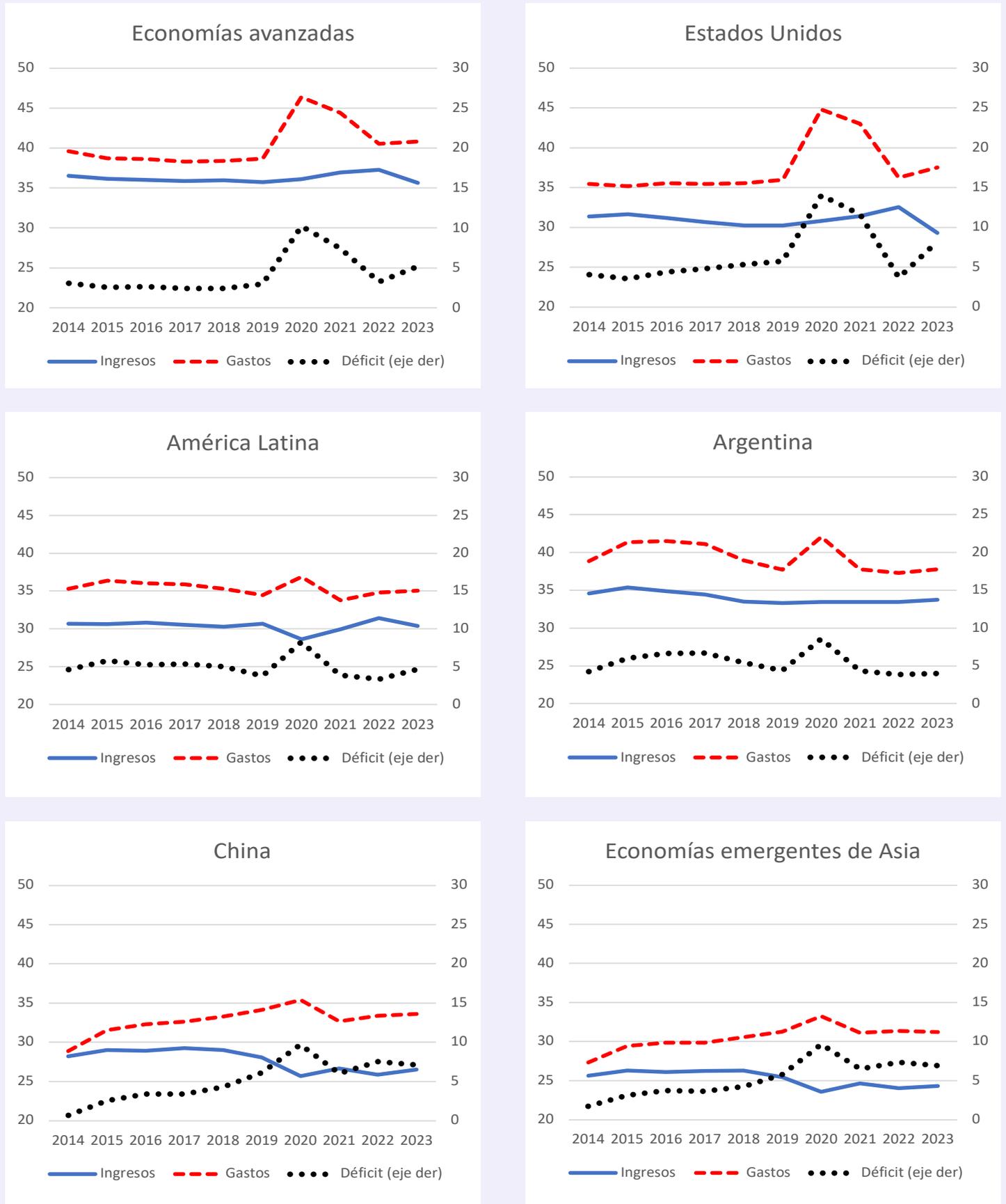
En síntesis, el endeudamiento público elevado en los países centrales es un fenómeno con el que habrá que contar en el futuro próximo. Se enmarca dentro de una economía mundial en la cual el rol del Estado está afirmado sobre la base de numerosas demandas a las que solo la acción pública puede responder: seguridad nacional, política industrial, transición energética y gasto social vinculado con el envejecimiento de la población. El ya elevado nivel de deuda pública restringe los márgenes para seguir expandiéndola sin riesgos para la solidez de los sistemas financieros y para la aceptación de sus monedas como activos de reserva internacionales. Por lo tanto, un replanteo de los sistemas tributarios se vuelve crucial. Este podría colisionar con los intereses de grandes corporaciones internacionales y con un sistema bien aceitado de elusión y evasión impositiva a nivel global.

Esta situación internacional da un marco novedoso a la gestión de la deuda pública argentina. Hasta ahora, las empresas transnacionales aprovechaban la “guerra fiscal” entre países, que competían entre sí para atraer capitales foráneos mediante reducciones impositivas. La tendencia actual apunta a fijar una tasa impositiva mínima global para las grandes empresas y a combatir la evasión mediante el intercambio internacional de información.

Estos cambios brindan nuevos instrumentos a un país que como el nuestro necesita con urgencia reequilibrar sus cuentas fiscales y externas, no solamente para enfrentar el elevado endeudamiento público con un acceso limitado a nuevos financiamientos, sino también para abatir la alta inflación.

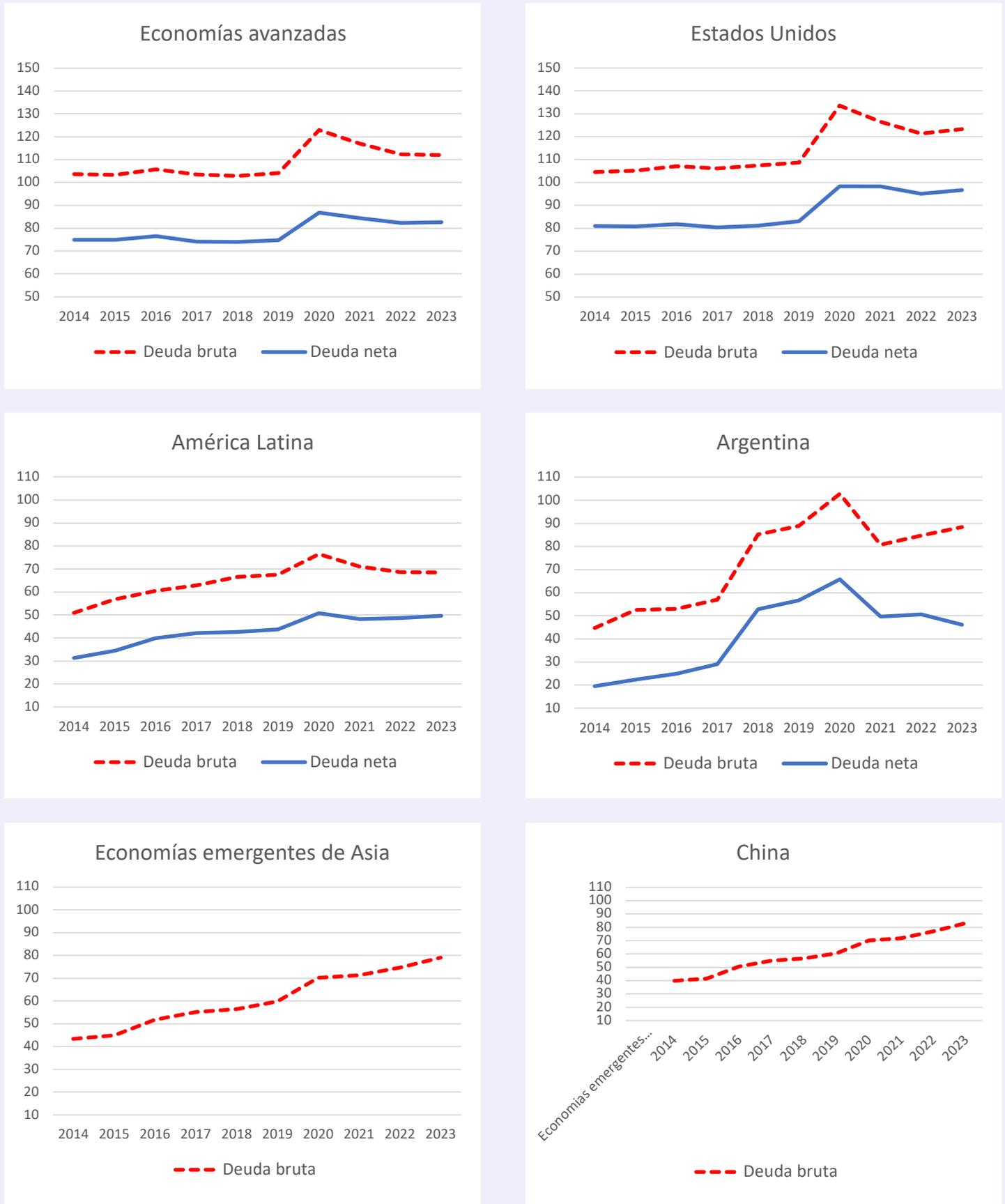
En efecto, para reducir dichos déficits (y trocarlos por superávits) sin recurrir a un ajuste recesivo, la Argentina precisa reducir la evasión y elusión fiscales, muchas veces vinculadas al comercio exterior y a la fuga de capitales. La incipiente cooperación global, así como la adaptación de las reglas tributarias nacionales, podrían fortalecer la recaudación, reducir la salida de capitales y ampliar la base tributaria, con la inclusión de operaciones de empresas transnacionales y del patrimonio no declarado de sectores sociales de ingresos altos.

**Gráfico 1. Ingresos, gastos y déficit del Gobierno General en regiones y países escogidos, 2014 - 2023 (en porcentajes del PBI)**



Fuente: Fondo Monetario Internacional, Fiscal Monitor, octubre de 2023.

**Gráfico 2.** Deuda bruta y neta del Gobierno General en regiones y países escogidos, 2014 - 2023 (en porcentajes del PBI)



Fuentes: FMI, Fiscal Monitor, octubre de 2023 y Argentina, Ministerio de Economía de la Nación.

Notas: Los datos de 2023 son estimados, salvo para Argentina, que corresponden al mes de junio. El FMI no publica datos sobre la deuda neta para las economías emergentes de Asia.

# LA ESTRATEGIA FINANCIERA OFICIAL EXTERNA DE CHINA. UNA CARACTERIZACIÓN DE SU EVOLUCIÓN

CON EL FOCO EN LOS COMIENZOS DEL SIGLO XXI, EL TRABAJO ANALIZA PARA EL CASO DE CHINA CUÁLES HAN SIDO LAS POLÍTICAS DE ESE PAÍS QUE ESTUVIERON DIRIGIDAS A PROMOVER EL DESARROLLO DE LA BALANZA DE PAGOS ANTE DESEQUILIBRIOS EXTERNOS.



por PABLO NEMIÑA. Licenciado en Sociología y Doctor en Ciencias Sociales, por la Universidad de Buenos Aires. Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, con sede en la Universidad Nacional de San Martín. Investigador Asociado del Área de Relaciones Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Argentina.



# H

ace 25 años estalló la crisis financiera asiática. Bajo el liderazgo de Japón, la región promovió la creación del Fondo Monetario Asiático, una institución financiera regional que buscaba limitar la injerencia del FMI. Estados Unidos vetó dicho proyecto, que fue reformulado en el acuerdo de intercambio de reservas conocido como Iniciativa Chiang Mai. En ese momento, China crecía a un ritmo promedio del 10% anual, consolidándose como un líder exportador global e insinuando una motivación para ganar participación en el diseño de la arquitectura financiera regional. Hoy China, la segunda economía del mundo, se ha convertido en una potencia financiera global. A través de sus instituciones financieras de desarrollo, en particular el poderoso Banco de Desarrollo Chino, se ha convertido en el mayor acreedor bilateral del mundo. China también mantiene una red de *swaps* bilaterales por más de 500.000 millones de dólares, y lideró la creación de dos bancos multilaterales de desarrollo, el Nuevo Banco de Desarrollo (o Banco “BRICS”) y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII), este último una institución global con 109 miembros soberanos. Esta estrategia (*statecraft*) se ha convertido en el soporte financiero de la Iniciativa de la Franja y la Ruta, uno de los lineamientos principales de la política exterior de la potencia oriental.

La literatura suele abordar esta estrategia como una adaptación al *statu quo* o un cambio radical. Recuperando un análisis que desarrollamos junto a Catalina Espinosa en “The rise of the new official creditors in the XXI Century and the challenges to the global financial governance” (2021), se propone que –hasta el momento– China se ha mostrado como una potencia revisionista. Por revisionismo se entiende un comportamiento en el que la potencia en ascenso no destruye el orden preexistente, sino que asume un papel proactivo en el cambio de las normas, reglas e instituciones existentes que no son convenientes o estratégicamente favorables para sus intereses de –en este caso– política exterior.

En este artículo se analiza la estrategia financiera oficial externa que desplegó China desde comienzos del siglo XXI. La estrategia financiera externa de una nación incluye el amplio abanico de medidas financieras y monetarias que buscan incidir en la relación del país con la economía global; en este texto ponemos el foco en las principales políticas dirigidas al financiamiento oficial, es decir, el que tiene como fin promover el desarrollo o reforzar la balanza de pagos ante desequilibrios externos. Recuperando el marco de análisis de Armijo y Katada, se propone que a medida que fue reforzando su poder monetario y financiero su estrategia pasó de defensiva a ofensiva, primero de manera bilateral, luego regional y finalmente en escala global.

## Características y evolución de la estrategia de financiamiento oficial externa

Las instituciones y reglas de la gobernanza financiera han cambiado a lo largo de la historia en función de las relaciones de poder entre Estados. Los órdenes financieros suelen experimentar un ciclo de vida de surgimiento, dominio y colapso que termina en un período de transición en el cual las instituciones tradicionales coexisten con las nuevas creadas por la(s) potencia(s) en ascenso. Al régimen del patrón oro del siglo XIX y principios del XX le siguió el régimen de Bretton Woods después del final de la Segunda Guerra Mundial, cuando Estados Unidos emergió como potencia hegemónica. La crisis de 1971/73 motivó la reformulación de la dominación estadounidense en bases financieras en detrimento de industriales. Este orden tuvo su cenit a comienzos de la década de 1990, que consolidó un orden unipolar con eje en Washington. Las crisis financieras sistémicas de segunda mitad de esa década mostraron las fragilidades intrínsecas de la liberalización financiera y la consiguiente relevancia para los Estados de regular los flujos de capital. Si el Consenso de Washington pretendió cristalizar un orden mercantil, su crisis trajo de vuelta la importancia del Estado como creador, regulador y, también, protector de esos mercados. La regulación de la volatilidad externa mediante el uso de controles de capitales, la acumulación de reservas y el impulso a mecanismos de financiamiento oficiales alternativos a los basados en Washington, sembró el germen de la difusión del poder financiero. La crisis financiera de 2008 fue el parteaguas que consolidó el período poshegemónico donde, según Rigirozzi y Tussie, las regiones ganaron relevancia y atributos de poder. Para Grabel y Helleiner, en el campo financiero la gobernanza giró hacia un orden complejo, fragmentado y multipolar reflejado en diferentes capas y el ascenso de las economías emergentes –particularmente China– como potencias financieras, que desarrollaron arreglos alternativos de instituciones, monedas y reglas para evadir, modificar o resistir el orden existente.

Según Armijo y Katada, la estrategia financiera (*financial statecraft*); nos parece adecuado concebirla como estrategia ya que refleja el carácter de acción decidida de gobierno con un fin) puede definirse como el uso, por parte de Estados soberanos, de recursos de influencia directa e indirecta sobre activos, mercados y actores financieros con el fin de apoyar los objetivos de política exterior. La estrategia financiera se puede analizar en dos dimensiones: su nivel y su intención. Naturalmente, los aspectos financieros involucran cuestiones monetarias; por ejemplo, la disponibilidad de financiamiento es tan importante como la moneda en la cual se otorga. Con relación al nivel, la estrate-

*Los órdenes financieros suelen experimentar un ciclo de vida de surgimiento, dominio y colapso que termina en un período de transición en el cual las instituciones tradicionales coexisten con las nuevas creadas por la(s) potencia(s) en ascenso.*

La estrategia financiera puede ser bilateral, es decir, el Estado A dirige su acción al País B; regional, donde un Estado dirige su acción a un mercado o institución regional, o sistémico, donde el Estado dirige su acción a los mercados o a las instituciones globales. Respecto de la intención, la estrategia puede ser defensiva, cuando un Estado busca proteger la economía interna de las presiones financieras externas, y ofensiva, cuando condiciona la forma en que otros Estados se comportan o sus alternativas disponibles. Proponemos que la estrategia financiera externa de China comenzó con un carácter defensivo y luego de la crisis de 2008 cobró un carácter progresivamente ofensivo. Con relación al nivel, la misma pasó de poner el acento en acciones defensivas a nivel sistémico a desplazarse a niveles regionales y bilaterales. Consecuentemente con el impulso ofensivo, el camino que siguió el nivel fue inverso, es decir, desde estrategias bilaterales a sistémicas, pasando por regionales. En base al cuadro 1 indicado a continuación, el sendero dibuja una letra "U". Se trata, por cierto, de una caracterización estilizada que no debe subestimar la convivencia de diversas medidas.

**Cuadro 1.** Estrategia financiera oficial externa de China. Tipología por hechos estilizados

SISTÉMICO	Control de cambios Acumulación de reservas	Creación del BAI Reforma de las IFIs
REGIONAL	Iniciativa Chiang Mai	Creación e impulso a bancos regionales de desarrollo (Banco BRICS)
NIVEL BILATERAL	Swaps bilaterales	Swaps bilaterales (giros) Créditos del BDC
	Defensiva Ofensiva	Intención

Fuente: Elaboración propia.

### Momento defensivo sistémico

Las estrategias financieras sistémicas procuran abordar el entorno en el que ocurren las relaciones financieras globales. En el caso de las defensivas, los gobiernos intentan defenderse de los efectos de la volatilidad financiera y monetaria externa. Paralelamente a su integración paulatina a los mercados internacionales, China sostuvo controles de cambio y desplegó desde la década de 1990 una política intensa de acumulación de reservas con el objetivo de aislar a la economía de *shocks* o ciclos externos negativos y proteger su aparato productivo.

### Momento defensivo regional

Ante el impacto de la crisis financiera del Sudeste Asiático en 1998, se tomó conciencia de la importancia de aumentar el poder regional y reducir la dependencia de los programas de préstamo del FMI. China, junto a Japón, Corea del Sur y el bloque ASEAN, impulsó la iniciativa Chiang Mai, un acuerdo de intercambio bilateral de reservas que se pondría a disposición ante situaciones de crisis. Tiempo después la iniciativa se institucionalizó como un acuerdo multilateral y llevó el financiamiento total a 240.000 millones de dólares. Esta iniciativa se destaca por varias razones: reflejó el interés por construir estrategias de defensa a nivel regional, y logró la colaboración entre China, Japón y Corea del Sur, y en particular, una participación equitativa entre los dos primeros en términos de aportes.

### Momento defensivo y ofensivo bilateral

Avanzada la década de 2000, China impulsó acuerdos bilaterales de *swap* entre bancos centrales con el fin de internacionalizar su moneda y poner a disposición financiamiento. El primer acuerdo se firmó con Corea del Sur, pero la estrategia se expandió a nivel mundial y a finales de la década de 2010 China mantenía 35 acuerdos de *swaps* equivalentes a 500.000 millones de dólares según MacDowell. Una red tan extendida de *swaps* puede considerarse un paso en la dirección de una estrategia ofensiva de gobierno financiero, porque China los utiliza como estrategia para internacionalizar el renminbi. Además, trae beneficios económicos como la reducción del riesgo cambiario que enfrentan las empresas chinas, más mercado para los bancos chinos y facilidades para el comercio. La posibilidad de que China se convierta en prestamista en situaciones de crisis económica hace que esta estrategia sea muy relevante. De toda la red de *swaps*, cinco países los han activado: Mongolia, Pakistán, Rusia, Ucrania y, como es sabido, la Argentina. Un ejemplo claro de cómo los intercambios pueden convertirse en parte de una estrategia ofensiva se manifestó en el acuerdo de intercambio entre China y Rusia en 2014, con el objetivo de desafiar las sanciones occidentales impuestas a Moscú. Otro ejemplo es el uso intenso que le ha dado la Argentina, tanto en la forma de giros en renminbi,

el cambio de una pequeña parte a dólares, y, recientemente, su uso como medio de pago de operaciones de comercio exterior y de vencimientos de capital e interés con el FMI.

Como estrategia ofensiva complementaria aparece una política muy activa de financiamiento para el desarrollo del Banco de Desarrollo Chino, que desde la década de 2000 y con mayor ímpetu luego de 2008, emerge entre países en desarrollo como uno de los principales prestamistas oficiales a la par (o superando en algunos casos) del Banco Mundial y a otros bancos regionales de desarrollo.

### Momento ofensivo regional

En 2015 fue creado el Nuevo Banco de Desarrollo. Los líderes de los cinco países miembros del bloque BRICS establecieron un banco con el objetivo de impulsar infraestructuras y proyectos de desarrollo sostenibles y verdes en los BRICS y otras economías emergentes y países en desarrollo. Además de Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica, se han sumado Bangladesh, Emiratos Árabes Unidos, Egipto y, a partir del año próximo, la Argentina. El capital autorizado inicial del banco es de 100.000 millones de dólares y un capital suscrito de 50.000 millones de dólares distribuidos equitativamente entre los Estados miembros. A 2022 contaba con 96 proyectos aprobados por 33.000 millones de dólares. El banco busca convertirse en un complemento de financiamiento a las IFIs tradicionales con una escala cuasi regional o semiglobal.

### Momento ofensivo sistémico

Como parte de la Iniciativa de la Franja y la Ruta, la decisión de China de avanzar en liderazgos multilaterales alentó la creación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII). Resistido por EE.UU. y Japón, hoy cuenta con 109 países miembros, incluidas 26 naciones europeas. El BAII oscila entre adecuarse y disputar los lineamientos del financiamiento al desarrollo. Inicialmente competidor, hoy muestra diversas vías de colaboración con el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo. Además, ha sido vanguardia junto al NBD en el financiamiento verde. El BAII es un banco de desarrollo multilateral con la misión de mejorar el contexto social y económico en Asia y el resto de los países en desarrollo. Al igual que el Nuevo Banco de Desarrollo, el capital autorizado del BAII fue de 100.000 millones de dólares. El acceso a la financiación de este banco está determinado por la carta de acuerdo que establece que el banco proporcionará o facilitará financiación a cualquier miembro o a cualquier agencia instrumentalmente o a cualquier agencia que opere en el territorio del miembro, pero también a agencias internacionales o regionales preocupadas por el desarrollo económico de la región asiática. El Convenio Constitutivo permite al banco proporcionar financiamiento de diferentes maneras, como otorgar préstamos,

invertir en el capital social de una empresa y garantizar, total o parcialmente, préstamos para el desarrollo. A finales de 2022 había 209 proyectos aprobados por un total de más de 40.000 millones de dólares. En cuanto al tipo de proyectos, el 22% fue aprobado para financiar energía, el 18% de ellos fueron aprobados a instituciones financieras como bancos locales, el 17% para financiar transporte y el 11% para financiar desarrollo hídrico. Es decir, el 68% de los proyectos están dirigidos a infraestructura de desarrollo en países en desarrollo.

De manera complementaria, China impulsa desde hace más de una década cambios en la gobernanza de las IFIs tradicionales. Sin prisa, pero sin pausa, propugna una distribución del voto más equitativa y más representación a los emergentes; aunque sin disputar, como señalan Molinari y Patrucchi, los fundamentos de la arquitectura financiera como ser la preminencia de la lógica financiera en los créditos al desarrollo.

## Reflexiones finales

Las transiciones en la gobernanza son complejas. Resultan de acciones tomadas por potencias en ascenso, así como de reacciones de actores que disputan los cambios. La crisis financiera mundial de 2008 abrió una oportunidad para que China virara hacia un cariz ofensivo de su estrategia financiera. La estrategia financiera oficial externa china desde finales de la década de 1990 pasó progresivamente de establecer defensas para moderar el impacto de la volatilidad externa a adoptar una actitud más ofensiva, ya sea creando nuevas instituciones o redes de financiamiento. Lo que comenzó con controles de cambio y un *pool* de reservas en dólares compartidas con Japón, Corea del Sur y los países de la ASEAN, ahora alcanza 35 acuerdos de intercambio bilaterales, la creación de dos bancos multilaterales de desarrollo, el NDB y el BAIL, y la progresiva internacionalización de la moneda china.

Esto no debería llevar a concluir pensar que China promueve, hoy, un cambio radical. El BAIL y el NBD muestran vínculos cooperativos con las IFIs tradicionales, y la red de *swaps* bilaterales complementa menos que desplaza el financiamiento del FMI como cuasi prestamista oficial de última instancia. La simultaneidad de ambos mecanismos, que en el caso argentino se han demostrado en aseguramientos cruzados, es muestra de ello.





# EL MERCOSUR. DEL PÉNDULO A LA TENSIÓN GEOPOLÍTICA Y LA DESINTEGRACIÓN ECONÓMICA

# s de Estado del MERCOSUR s Asociados



Paraguay, Misiones

15 de julio de 2023

POR **MARIANA VÁZQUEZ**. *Politóloga por la Universidad de Buenos Aires. Profesora Adjunta de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Nacional de Avellaneda - Miembro del Grupo de Reflexión y Prospectiva sobre la Política Exterior "Integración y Soberanía" y del Observatorio del Sur Global. Forma parte del Plan Fénix.*

Argentina  
Presidencia



LA AUTORA PLANTEA ALGUNAS INCÓGNITAS QUE SE PRESENTAN EN LA ACTUALIDAD EN RELACIÓN AL FUTURO DEL MERCADO COMÚN DEL SUR, AL MISMO TIEMPO QUE DESTACA LA IMPORTANCIA QUE ESTE ÁMBITO Y OTROS DE CONVERGENCIA DE DIVERSOS PAÍSES TIENEN PARA EL DESARROLLO DE LA ARGENTINA.

# E

l reciente cambio de gobierno en la Argentina presenta un interrogante mayúsculo sobre el derrotero del Mercosur y de la integración regional sudamericana, considerando que el binomio entre nuestro país y Brasil ha sido un pivote clave para impulsarla, desde la restauración de la democracia. Ese binomio ha protagonizado, también, los principales giros en las orientaciones políticas del bloque, en un sentido u otro. Buscaremos respuestas a aquel interrogante, sin embargo, desde una perspectiva que intente trascender la coyuntura.

Este número de Voces en el Fénix, siendo fiel a los objetivos permanentes del Plan Fénix, nos invita a pensar cada tema teniendo siempre como horizonte el desarrollo nacional. La idea de la integración regional en América Latina y el Caribe ha estado vinculada intrínsecamente, en gran parte del pensamiento político y económico de la región, a aquel objetivo. Sin embargo, el Mercosur, en una casi perfecta sincronía con los ciclos políticos de sus Estados partes, ha tenido un derrotero pendular entre una configuración marcada a fuego de manera fundante por el neoliberalismo (1991-2002), y otra teñida, no sin contradicciones, por perspectivas de sesgo más neodesarrollista o heterodoxo (2003-2012, con excepciones y matices).

El mismo carácter pendular ha caracterizado, con intensidades diversas entre países, el compromiso de los gobiernos, proyectado en el bloque, con una mayor autonomía de la región o, por el contrario, con una profundización de su carácter periférico.

Hace más de una década (en nuestra perspectiva desde el golpe de Estado en Paraguay que tuvo lugar en 2012) coexisten en el Mercosur tendencias contrapuestas y, por ende, centrífugas.

No hay grandes consensos. Ni neoliberales o heterodoxos, ni autonómicos o su contrario. Lo que prima es la tensión, por momentos paralizante. El pico de esta tensión, hasta hoy, ha sido durante los años de coexistencia de los gobiernos de Jair Bolsonaro en Brasil y Alberto Fernández en la Argentina. Nunca desde los años ochenta la pérdida de relevancia de la relación bilateral y de la integración en general para Brasil había sido tan pronunciada. Ni tan extremas las propuestas de apertura indiscriminada del bloque como las presentadas en la mesa Mercosur por el ministro brasileño Paulo Guedes en aquel gobierno ¿Jugará hoy ese rol la República Argentina, con Javier Milei presidente, en una posición más extrema incluso que la del gobierno de Mauricio Macri? La probabilidad no es menor.

Cabría preguntarse, en el 40º aniversario de la democracia argentina y de manera coincidente con el inicio de un nuevo gobierno en el país, si la foto del Mercosur que comienza a tomarse hoy se parece a alguna de las imágenes de la película de estos más de treinta años del bloque, o tiene elementos de novedad. Y cuáles son, en cada caso, sus principales dilemas y escenario derivados.



## El Mercosur en contexto Pinceladas de un universo particular

El interrogante que planteamos no puede responderse sin que sean presentados algunos elementos del particular contexto internacional en el cual nos encontramos.

El sustrato principal de los más importantes movimientos geopolíticos y económicos del momento actual es la crisis hegemónica, que toma diversas formas y tiempos. Esta crisis tiene como principales protagonistas a EE.UU., como potencia en declive, y a China como potencia en ascenso. Sin embargo, la complejidad del escenario global es mayor, con diversos Estados con poder intermedio disputando un lugar, y con el peso innegablemente creciente de actores privados (a modo de ejemplo, Elon Musk y su emporio), que han incrementado su poder al punto de ser tratados por momentos como jefes de Estado o tener una cierta capacidad de reorientar coyunturas críticas en las guerras en curso (como ejemplos, Ucrania o Gaza).

En este escenario destacamos, en primer lugar, algunos elementos de su dimensión de economía política. La crisis de la otrora hiperglobalización, como tan bien describió el economista Dani Rodrik, profundas transformaciones productivas y tecnológicas, fragmentación geopolítica de los mercados y de las cadenas de suministro, entre otros títulos. En el mundo del G7 ya no es tabú hablar sin eufemismos (y actuar en consecuencia) de proteccionismo, política industrial, en fin, más y más Estado, actuando selectivamente para orientar inversiones, producción, comercio, innovación.

En segundo lugar, la dimensión institucional o de gobernanza global. La crisis de las instituciones multilaterales de posguerra lleva décadas. No solo es evidente que no representan la actual configuración del poder mundial, sino que tampoco pueden dar respuesta ni a los mínimos desafíos de estos tiempos. El mundo se ve atravesado hoy por una tensión creciente, por una crisis

*El Mercosur, en una casi perfecta sincronía con los ciclos políticos de sus Estados partes, ha tenido un derrotero pendular entre una configuración marcada a fuego de manera fundante por el neoliberalismo (1991-2002), y otra teñida, no sin contradicciones, por perspectivas de sesgo más neodesarrollista o heterodoxo.*

climática sin precedentes, y por niveles de desigualdad inaceptables (la desigualdad en sí misma lo es, sin dudas), que se profundiza por los grandes cambios en el mundo del trabajo sin que se avizore una voluntad colectiva de orientarlos hacia mayor inclusión sino más bien hacia un *laissez-faire* que lleva a una exclusión creciente de las grandes mayorías, *urbi et orbi*.

En este contexto, la profundidad de la fosa que separa al norte y al sur globales parece ser cada vez más profunda. La actual guerra en Ucrania y la forma de hacer frente a la crisis climática son cuestiones que ponen en evidencia estas diferencias. Todos los ámbitos de encuentro entre líderes mundiales que tuvieron lugar en 2023 las evidenciaron en mayor o menor medida.

De manera simultánea a la crisis de las instituciones de posguerra, acunadas en Occidente, nace una nueva configuración vinculada a las denominadas economías emergentes. Da cuenta de algo mucho más importante y más profundo de lo que esta denominación parece dejar entrever. En ámbitos como los BRICS conviven países con intereses a menudo divergentes, pero que tienen como horizonte común el rechazo a la propuesta que durante siglos Occidente les ha presentado para su desarrollo y lugar internacional.

Si hay una tendencia que parece clara, más allá de los matices y tensiones inherentes, es la de un mundo configurado en torno a bloques. Analizando este movimiento, la revista *Foreign Policy* (Fall, 2023) colocó en su tapa el título “Las alianzas que importan hoy. El multilateralismo está en un callejón sin salida. Los bloques están haciendo las cosas”. Mientras tanto, el mundo debate cuestiones estructurantes del porvenir, desde el cambio climático hasta la guerra y la paz, pasando por el desarrollo y regulaciones (o su ausencia y por ende los riesgos) de la inteligencia artificial, que ya impacta sobre procesos electorales y desarrollos militares.

### ¿Y por casa?

Nuestra región está atravesada por aquel sustrato principal (la crisis hegemónica), es un territorio en disputa (siempre lo ha sido), y por todas y cada uno de las cuestiones planteadas, más allá de la voluntad al respecto de sus pueblos o gobernantes. Es una obviedad a esta altura plantear el valor estratégico de sus recursos o su relevancia geopolítica, en cualquier tiempo, pero particularmente en este contexto de profundas transformaciones en la economía global, de cambios de paradigmas tecnológicos y carestías globales que ponen a esta geografía en valor. De manera necia, sin embargo, se suele insistir en el discurso político sobre su irrelevancia, lo cual se refleja en posiciones de política exterior genuflexas, o escasas de estrategia.

También es evidente el rasgo particular de esta geografía, que es la coexistencia en el territorio con una potencia, ahora en declive: EE.UU. En el 200 aniversario de la Doctrina Monroe, no es novedad.

Sí, probablemente, sean novedosas las formas que van adoptando estos elementos en estos tiempos.

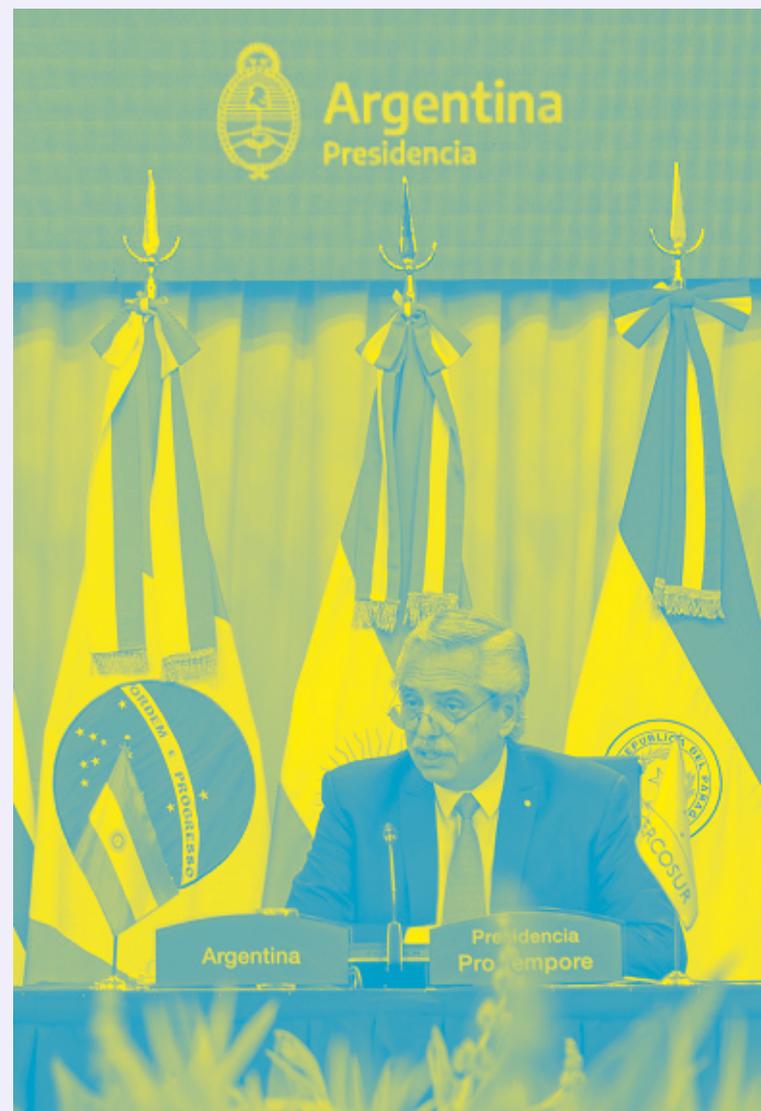
Pero volvamos al Mercosur en particular y, tangencialmente, a la integración regional en general. Hace tiempo ya que hay dos constantes: la fragmentación política y la desintegración económica de América del Sur.

La Unasur ha sido en gran parte desmantelada, más allá de la voluntad reciente del gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil de reactivarla. Aún es incierto su derrotero próximo, sobre todo a partir de la asunción de Javier Milei en la Argentina.

El Mercosur es el único proceso de integración regional sudamericano que ha sobrevivido con pies más firmes a los sucesivos embates de proyectos contrarios a la unidad continental de este territorio. Lo ha hecho, en cada momento, a partir de una cierta metamorfosis, funcional a su continuidad. Además, y

no por ello menos importante, ha creado una red de intereses que hace más difícil su desmantelamiento absoluto. El ingreso reciente de Bolivia parecería ser una nueva fortaleza del bloque. Habrá que esperar un tiempo para ver si es el germen de una nueva metamorfosis que lo convierta en un espacio económico y político cada día más acabadamente sudamericano, o si se mantendrá *el statu quo*. A priori, el ingreso de Bolivia parecía fortalecer las posiciones intrabloque más propensas a impulsar y consolidar una integración productiva que tenga como horizonte la creación de cadenas regionales y la generación de mayores capacidades productivas y tecnológicas propias. Es decir, a priori parecía esperarse un actor más en el bloque en rechazo de una apertura ciega. Sin embargo, el acompañamiento en la última Cumbre por parte del presidente Luis Arce del planteo uruguayo de avanzar rápidamente hacia un acuerdo con China no puede sino dejar un interrogante al respecto. También genera incertidumbre el tema de cómo hará Bolivia para cumplir con los acuerdos mercosureños relativos al arancel externo común, y a la vez formar parte de la Comunidad Andina de Naciones. El planteo del presidente Luis Arce de que su país anhela ser un país bisagra entre los distintos procesos de integración tiene sentido político y geopolítico pero choca con la normativa y la historia del Mercosur. Al mismo tiempo que lo fortalece, puede dar pie a tendencias centrífugas. De aceptarse una situación híbrida en Bolivia, ¿por qué no lo reclamarían también Uruguay o Paraguay? El tiempo dará la respuesta sobre cuáles son las implicancias de estas transformaciones, en un contexto que, a partir del cambio en la Argentina, implicará intentos de revisiones y planteos sobre los cuales sobran dudas aún. Asimismo, hace ya más de una década el bloque adolece de lo que la CEPAL ha denominado ahuecamiento productivo y comercial, es decir, la disminución y pérdida de dinamismo del comercio intrazona, una cada vez mayor primarización de la canasta exportadora de los Estados partes (fortalecida justamente por lo anterior) y una dificultad para generar conjuntamente mayor valor agregado y capacidades productivas y tecnológicas que permitan escalar en las cadenas de valor. El propio presidente Lacalle Pou lo ha planteado sin eufemismos en la última Cumbre. “Tengo déficit comercial con Argentina, Brasil y Paraguay”, afirmó. La misma CEPAL, sin embargo, respaldada por colmadas bibliotecas heterodoxas, deja claro que la respuesta a este problema y, sobre todo, a la cuestión del desarrollo, no se encuentra en una liberalización a ultranza ni en acuerdos de libre comercio asimétricos que restrinjan aún más los márgenes de política y profundicen las brechas de desarrollo. Mientras esto acontece, la disputa geopolítica global se instala en la región sin disimulo. De las tierras raras al litio, de segmentos del capital a puertos y mares, China, EE.UU. y la Unión Europea, principalmente, con matices, convierten nuevamente a América Latina en un territorio con fronteras “imperiales” mo-

vibles, como alguna vez planteó el dominicano Juan Bosch en su maravilloso libro *Caribe, frontera imperial*. Esas fronteras hoy ya no son solo territoriales, sino comerciales, tecnológicas, y hasta de valores, según las narrativas que predominen en cada caso. En este contexto de altísima tensión global está en juego un atributo de la región que no parecía estar en cuestión hasta hace poco: la paz. Esta geografía es hoy territorio de un conflicto que tiene larga historia, pero que ha escalado a un nivel sin antecedentes: el conflicto entre Guyana y Venezuela, por el cual en la última Cumbre del Mercosur que tuvo lugar el 7 de diciembre se ha expresado enorme preocupación. Este conflicto, un resabio colonial más en el mundo que, como todos ellos, sigue generando tensiones en el presente, puede llevar al riesgo de quebrarlo máspreciado que tiene nuestra región, como decíamos: el ser una zona de paz. E, incluso, favorecer la intervención de la potencia en declive en estas tierras. ¡Es el petróleo, *stupid!*



*El Mercosur es el único proceso de integración regional sudamericano que ha sobrevivido con pies más firmes a los sucesivos embates de proyectos contrarios a la unidad continental de este territorio.*

*Los desafíos son gigantes, como mínimo: una inserción internacional de la región que implique una ampliación de los márgenes de autonomía; la reducción de las brechas de desarrollo con otros países o bloques y de las asimetrías intrazona; y, hoy, la preservación de la paz.*

### **Mercosur, quo vadis?**

Hablar de un mundo de bloques, más allá de la relativa permeabilidad de las fronteras de cada uno de ellos, de su superposición o de su mayor o menor cohesión interna, ya parece inapelable. Más allá de este presente global y por diversas razones, entre ellas su carácter periférico y dependiente, nuestra región tiene el ideal de unidad continental como uno de los elementos centrales de su pensamiento político y social propio. Ha habido múltiples proyectos en ese sentido.

Los desafíos son gigantes, como mínimo: una inserción internacional de la región que implique una ampliación de los márgenes de autonomía; la reducción de las brechas de desarrollo con otros países o bloques y de las asimetrías intrazona; y, hoy, la preservación de la paz. Ello requiere una integración robusta, consciente de sí, de su lugar en el mundo, y la construcción de una mirada geopolítica propia. Me detengo un minuto aquí para cuestionar la mirada acerca de que un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea sería una buena estrategia para “escapar” de la disputa entre EE.UU. y China, como planteó el expresidente Alberto Fernández en la última cumbre del Mercosur, un pensamiento habitual en ciertos sectores del denominado progresismo sudamericano. Esta afirmación es inconsistente por motivos que llevaría otro artículo desarrollar, y responde fundamentalmente a la mirada geopolítica y a los intereses europeos.

El reciente triunfo de Javier Milei en la Argentina parece hoy debilitar el escenario que planteamos como deseable, de fortalecimiento no solo de la integración sino de una mirada soberana de la misma y en pos del desarrollo regional con inclusión. Es nuestra responsabilidad, sin embargo, plantearlo. Ni el dogma del liberalismo económico, ni alineamientos geopolíticos automáticos, ni la renuncia a espacios (como los BRICS) que favorecen la negociación colectiva de cuestiones que son centrales para avanzar en aquel sendero; nada de eso nos llevará en la dirección correcta.

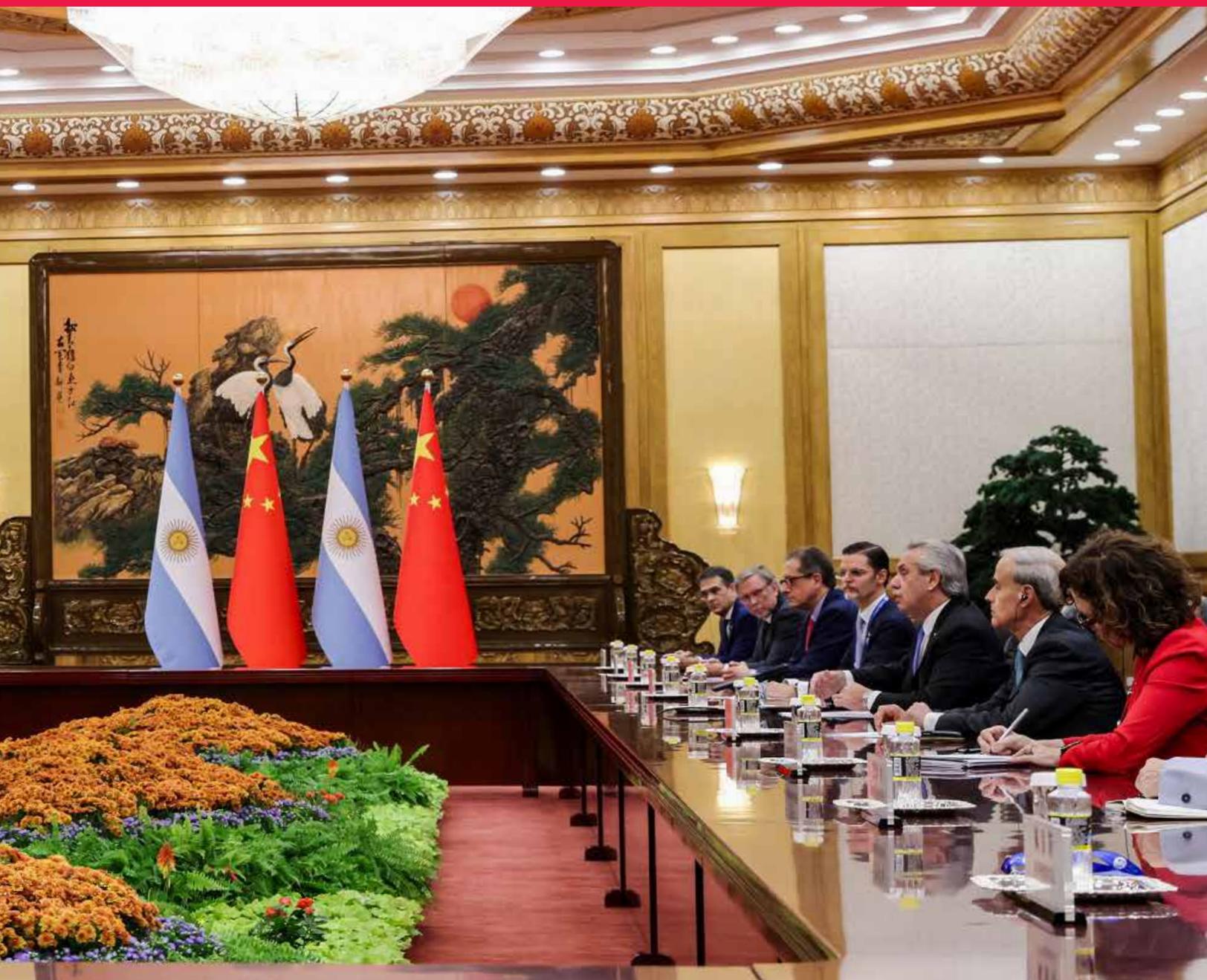
Se vuelve urgente, en este sentido, fortalecer todos los espacios de pensamiento, formación y discusión política que pongan estas cuestiones en blanco sobre negro y contribuyan con la construcción de miradas propias, y de escenarios alternativos, siempre complejos pero viables. De ninguna manera, frente a tamaños desafíos, se habrá de aceptar la narrativa de ausencia de alternativas. El fin de la historia nunca llegó. Esta sigue siendo escrita por los pueblos, cada día.

# LA ARGENTINA EN UN CONTEXTO GLOBAL EN TRANSICIÓN: LOS DESAFÍOS DEL VÍNCULO ECONÓMICO CON CHINA



## EL TRABAJO ABORDA EL PRESENTE DE LAS LAS RELACIONES COMERCIALES CON CHINA Y LOS POSIBLES ESCENARIOS A FUTURO.

por **JULIANA GONZÁLEZ JÁUREGUI**. *Licenciada en Relaciones Internacionales. Magíster en Relaciones y Negociaciones Internacionales por FLACSO Argentina y la Universidad San Andrés; y doctora en Ciencias Sociales por FLACSO Argentina. Investigadora y coordinadora de la Cátedra de Estudios sobre China en el Área de Relaciones Internacionales de FLACSO Argentina. Investigadora asistente en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.*



*La vinculación económica entre la Argentina y China se cimentó, inicialmente, a partir del intercambio comercial. Los flujos de comercio bilateral fueron más bien incipientes desde la instauración de la República Popular China en 1949 hasta los años ochenta.*

**E**

l ascenso de nuevas potencias, y el consecuente declive relativo de las que, hasta ser desafiadas, se posicionan como hegemónicas, ha sido históricamente relevante para el devenir de las relaciones internacionales. En primer lugar, porque conllevan reconfiguraciones del sistema internacional y, en ciertos momentos de la historia, incluso, la emergencia de nuevos órdenes mundiales. En segundo lugar, y en relación con lo anterior, porque implican diversas adaptaciones a escala doméstica. El actual escenario de competencia estratégica entre China y Estados Unidos está teniendo diversos efectos en los países de América Latina y el Caribe (ALC), modificando sus dinámicas internas y, a su vez, sus estrategias de inserción internacional. El vínculo de la Argentina con China es un reflejo de estas tendencias.

En un contexto de múltiples transiciones globales, con diversas implicaciones para las relaciones económicas entre la Argentina y China, este artículo analiza las trayectorias del intercambio comercial con el país asiático, y las inversiones y el financiamiento provisto por entidades chinas a la Argentina. Se identifican las principales características de dichos canales de relacionamiento y los hitos más relevantes. En base a ello, se plantean los desafíos que enfrenta la Argentina en sus futuros lazos económicos con China. Si bien los retos son múltiples, este trabajo pone énfasis en identificar aquellos que tienen implicaciones directas para el proceso de desarrollo económico y, en esa línea, para la inserción económica internacional de la Argentina.

### **Las relaciones económicas con China: trayectorias históricas y desafíos pendientes**

La vinculación económica entre la Argentina y China se cimentó, inicialmente, a partir del intercambio comercial. Los flujos de comercio bilateral fueron más bien incipientes desde la instauración de la República Popular China en 1949 hasta los años ochenta. Cabe señalar que estas dinámicas no solo se observaron en la Argentina. El contexto internacional de Guerra Fría y los cambios internos que se estaban promoviendo en China impulsaron que los lazos con otros países en desarrollo fueran comparativamente más estrechos en el ámbito político-ideológico que en el económico-comercial.

Luego del establecimiento de relaciones diplomáticas entre la Argentina y China en 1972, pero en especial a partir de la política de la "Reforma y la Apertura" que Deng Xiaoping puso en práctica desde 1978, China aceleró su proceso de industrialización y dio inicio a una progresiva apertura al exterior, que incluyó nuevos lazos con el resto del mundo, incluida la Argentina. El intercambio comercial entre nuestro país y China se incrementó y, con él, los envíos de materias primas al país asiático. Como resultado, la Argentina presentó saldos comerciales superavitarios hasta entrada la década de los noventa. Es importante destacar que, más allá del aspecto económico, fue durante esta década que se profundizaron los lazos bilaterales; en ese sentido, el apoyo de la Argentina a China luego de los sucesos de Tiananmen fue crucial para profundizar las relaciones.

Hacia fines de los años noventa, la rápida industrialización de China comenzó a tener consecuencias para sus patrones de intercambio comercial con el resto del mundo. Para aquel entonces, la Argentina, como muchos países latinoamericanos, no solo se había convertido en un importante proveedor de alimentos, energía, minerales y otros recursos estratégicos sino también en un mercado de destino clave para los productos industriales chinos. Ese patrón de intercambio comercial se consolidó durante el siglo XXI, con consecuencias particulares para nuestro país. Desde 2008 en adelante, la Argentina pasó a registrar déficit constante en su comercio bilateral con China, situación que prevalece hasta el presente.

En la actualidad, China es el segundo socio comercial de la Argentina. En 2022, el 9% de las exportaciones argentinas tuvieron como destino al país asiático, luego de Brasil, que representó el 14,2% de las ventas externas argentinas. La agroindustria ocupa un rol central en las exportaciones que la Argentina destina a China: en 2022, ese país adquirió el 92% de las ventas externas de porotos de soja, el 57% de las de carne y el 59% de las de cebada forrajera. En conjunto, los productos de los complejos sojero y cárnico representaron el 66% de las ventas a China en 2022. Cabe agregar que, en los últimos años, el carbonato de litio se ha convertido en otro producto destacado dentro de la canasta exportadora a China: en 2022, el 41,6% de las exportaciones argentinas de ese producto tuvieron como destino el país asiático. Por su parte, el 21,5% de las importaciones argentinas provinieron de China y, a diferencia de nuestras ventas externas, las adquisiciones se compusieron por productos terminados e insumos de origen industrial: maquinarias y artefactos, productos químicos, fertilizantes, e insumos de la industria automotriz y vehículos. Si consideramos el comercio según las provincias argentinas, China es el principal socio comercial de Chaco, Santiago del Estero, Entre Ríos, San Luis, La Pampa y Catamarca. Además, es el segundo socio comercial de las tres provincias que más exportan: Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba. Luego de quince años de déficit comercial bilateral constante, que registró un récord histórico de 9.500 millones de dólares en 2022, el patrón de intercambio comercial es, sin dudas, uno

de los principales dilemas de la relación económica con el país asiático. La Argentina se enfrenta, hace tiempo, al desafío de diversificar su canasta exportadora hacia China y, en ese marco, de impulsar la colocación de productos con mayor valor agregado en dicho mercado.

China también ha logrado consolidarse como un importante origen de las inversiones extranjeras que recibe la Argentina. La internacionalización de las empresas chinas, en especial de las denominadas *State-Owned Enterprises* (SOEs, por sus siglas en inglés), fue impulsada desde 2001 mediante estrategia de “Salida al Exterior” y, a partir de 2013, ha sido reforzada en el marco de la Iniciativa de la Franja y la Ruta. La Argentina, como otros países en desarrollo, se convirtió en un foco de atención de las firmas chinas. Entre 2000 y 2022 se registraron inversiones de empresas chinas en la Argentina por un monto mayor a los 18.200 millones de dólares; solo entre 2020 y 2022, las inversiones totalizaron casi 4.800 millones de dólares.

Las inversiones chinas en nuestro país comprenden múltiples sectores. En el complejo sojero, abarcan todas las etapas de la cadena de producción: desde el suministro de insumos (incluidos agroquímicos, fertilizantes y semillas, entre otros) hasta el almacenamiento, el control de plantas de prensado y procesamiento, el transporte (que comprende la propiedad de puertos ubicados en la provincia de Santa Fe) y la comercialización. Las firmas chinas también han concretado inversiones en la industria cárnica, el sector automotriz, el comercio minorista (supermercados), el pesquero, el de entretenimientos, los bienes raíces, las telecomunicaciones, y el sector digital. A su vez, han invertido en hidrocarburos, minería (incluida la extracción de minerales críticos como el litio), e infraestructura de logística y transporte. Asimismo, se han registrado inversiones en el sector de energías renovables, como la eólica y solar, y en energías alternativas, como los grandes emprendimientos hidroeléctricos. Como se detalla más adelante, muchos de los proyectos que involucran inversiones en los sectores de infraestructura energética y de transporte y logística han recibido financiamiento de parte de entidades financieras chinas. A pesar del auge de inversiones de origen chino en la Argentina, estas transacciones

aún se ubican por detrás de las provenientes de empresas de origen estadounidense y europeo. Cabe destacar que las empresas chinas han logrado posicionarse como inversores clave en sectores estratégicos donde las firmas de otros orígenes están prácticamente ausentes; entre ellos, sobresalen la infraestructura energética (incluida la de energías renovables) y de transporte y logística, junto con telecomunicaciones.

Tal como se anticipó, los bancos de desarrollo y comerciales chinos también han provisto de financiamiento a la Argentina. El otorgamiento de préstamos a diversos países en desarrollo responde a una búsqueda de posicionamiento internacional de parte de China, que complementa y, a la vez, amplía la vinculación promovida mediante el intercambio comercial y las inversiones. La Argentina se ubica como cuarto receptor del financiamiento de bancos de desarrollo chino en ALC. Los préstamos otorgados por el Banco de Desarrollo de China, el Banco de Exportaciones e Importaciones de China, y el Grupo CITIC sumaron 17.000 millones de dólares entre 2005 y 2019. Ese fue

el último año en que estas entidades otorgaron financiamiento a nuestro país, a raíz de las reconfiguraciones internas que se iniciaron en China luego de la crisis económica como consecuencia de la pandemia del Covid-19. El financiamiento provisto hasta 2019 se destinó, principalmente, al desarrollo de proyectos de infraestructura energética y de transporte en nuestro país. Los bancos comerciales chinos también han logrado posicionarse como importantes financiadores de los países en desarrollo. En ALC, la Argentina se ubicó como principal receptor de los préstamos provistos por estos bancos entre 2007 y 2021. Durante ese período, el Banco Industrial y Comercial de China (ICBC) y el Banco de China financiaron, en especial, proyectos de infraestructura energética y de transporte, junto con proyectos en el sector de minería. Cabe señalar que la mayor parte del financiamiento otorgado por entidades chinas, tanto comerciales como de desarrollo, se ha efectuado por medio de contratos “llave en mano”. Esto implica que la provisión de financiamiento se efectúa con la condición de que los proyectos incluyan tec-



nología y/o utilización de maquinaria china, y que estos emprendimientos sean desarrollados por las empresas chinas. De esa manera, la contraparte china promueve el posicionamiento global de sus empresas líderes en determinados segmentos industriales y/o tecnológicos.

He aquí otro desafío importante para la Argentina: incorporar requisitos de transferencia tecnológica y/o desarrollo tecnológico conjunto, al igual que participación conjunta de empresas argentinas y/o del sistema científico-tecnológico argentino en todos aquellos proyectos que se consideren estratégicos. Por ejemplo, en los proyectos vinculados a la transición energética, es decir aquellos que involucren la promoción de las energías alternativas y/o renovables, y/o aquellos que impulsen la industrialización del litio en territorio argentino.

Además de la recepción de financiamiento de parte de entidades chinas, la Argentina también se ha incorporado a bancos multilaterales de desarrollo donde China tiene un papel protagónico. En 2021, nuestro país se convirtió en miembro no regio-

**Además de la recepción de financiamiento de parte de entidades chinas, la Argentina también se ha incorporado a bancos multilaterales de desarrollo donde China tiene un papel protagónico.**

nal del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII), luego de realizar el aporte de capital para el ingreso. El primer proyecto financiado por el BAII en la Argentina se aprobó a fines de septiembre de 2023. Se trata de un parque eólico en Río Grande, Tierra del Fuego, cuyo costo total está previsto en 71,5 millones de dólares, de los cuales 64 millones serán aportados por el BAII, y los 7,5 millones restantes por el gobierno argentino.

En esa línea, durante su visita a China en octubre de 2023, el presidente Alberto Fernández entregó la carta formal para solicitar el ingreso de la Argentina al Nuevo Banco de Desarrollo (NBD) de los BRICS. Previamente, en el marco de la 15ª Cumbre de los BRICS en agosto de 2023, se había acordado avanzar en la ampliación del grupo a “BRICS Plus” y se anunció que la Argentina fue seleccionada para convertirse en miembro pleno a partir del 1º de enero de 2024, junto con Arabia Saudita, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Etiopía e Irán.

La vinculación financiera entre la Argentina y China también incluye acuerdos de intercambio de divisas o *swap*. Estos convenios forman parte de una estrategia que el Banco Popular de China ha desplegado en base a tres objetivos: primero, promover la internacionalización de su moneda, el *renminbi*; segundo, impulsar la participación de otras monedas en las transacciones comerciales y en el sistema monetario internacional, y tercero, dar apoyo a las empresas exportadoras e inversoras chinas.

El primer acuerdo *swap* entre la Argentina y China fue firmado en 2009; este acuerdo finalizó sin haber sido activado. El segundo, que fue firmado en 2014, fue activado en varias ocasiones, y renovado en 2017 y 2020; en 2015 y 2018 se firmaron, además, acuerdos suplementarios. Luego de la reunión de los líderes Alberto Fernández y Xi Jinping en la Cumbre del G20 en Bali, Indonesia, a fines de 2022, se anunció la activación especial de 5.000 millones de dólares que la Argentina podría disponer para ampliar sus reservas netas. En abril de 2023, el ministro de Economía argentino, Sergio Massa, anunció la posibilidad del pago de importaciones de origen chino con yuanes. Posteriormente, en el marco de la visita del ministro Massa a China en junio de 2023, se confirmó la renovación anticipada del *swap*, que vencía en agosto, por tres años más. En la visita de Alberto Fernández a China, en octubre de 2023, se anunció la ampliación del monto de libre disponibilidad del *swap* a 11.500 millones de dólares.

La activación del acuerdo de intercambio de monedas con China implica el pago de una tasa de interés que no ha sido dada a conocer oficialmente pero que se ubicaría entre el 6 y 7% en la actualidad, con posibilidad de variaciones en el futuro. He aquí otro desafío crucial para la Argentina: los acuerdos *swap* operan como créditos. En un contexto de alto endeudamiento externo, cabe preguntarse, por un lado, acerca de la capacidad de repago de la Argentina y, por otro, sobre las condicionalidades que impondrá China en caso de que nuestro país no pueda cumplir con los plazos establecidos. Hasta el momento, el país asiático ha funcionado como prestamista de última instancia para la Argentina, en un

contexto de crisis macroeconómica. De forma similar al caso de las inversiones, las entidades chinas han otorgado financiamiento para el desarrollo de proyectos en sectores estratégicos, donde las instituciones financieras tradicionales han estado prácticamente ausentes y/o se han mostrado reticentes a brindar créditos.

En resumen, la vinculación económica entre la Argentina y China durante el siglo XXI se ha sustentado en base a tres canales complementarios. El intercambio comercial se posiciona como la vía de relacionamiento de mayor trayectoria histórica, mientras las inversiones y el financiamiento son más recientes en el tiempo, pero no menos importantes en tanto motores de impulso de la relación económica bilateral. En esa línea, cabe destacar tres hitos que pueden ser interpretados como “momentos bisagra” y que están en estrecha relación con las trayectorias previamente descritas.

El primero, en 2004, tuvo lugar con la firma de la “asociación estratégica”, en el marco de la visita de Estado de Hu Jintao a la Argentina. Junto con Argentina, solo tres países en ALC, Brasil, México y Venezuela, ostentarían esa categoría en sus relaciones con China por varios años. En el plano económico, el reconocimiento mutuo como socios estratégicos implicó darle mayor impulso al intercambio comercial; rápidamente, China logró ubicarse como segundo socio comercial de la Argentina. Un dato no menor es que, ese año, la Argentina abrió la Consejería Agrícola en su Embajada en Beijing. Hasta entonces, nuestro país solo tenía consejerías agrícolas en Brasil, Estados Unidos y la Unión Europea, es decir en mercados que habían sido históricamente relevantes para sus exportaciones. La apertura de esta oficina reflejó la importancia que había adquirido China para el comercio exterior argentino.

El segundo hito tuvo lugar en 2014, cuando la Argentina y China establecieron la “asociación estratégica integral”, en el marco de

la visita de Estado de Xi Jinping a la Argentina. Hasta entonces, pocos países de la región habían logrado ese ascenso de categoría en el relacionamiento con el país asiático. El establecimiento de la asociación estratégica integral significó, en el plano económico, no solo dar mayor impulso al intercambio bilateral y a las inversiones de las empresas chinas en la Argentina, sino, además, promover la provisión de financiamiento para proyectos de infraestructura.

El tercer hito se registró en 2022, cuando la Argentina firmó el memorando de entendimiento para adherirse a la IFyR. La Argentina había participado de las dos primeras instancias del Foro de la Iniciativa de la Franja y la Ruta para la Cooperación Internacional, en 2017 y 2019, respectivamente, y había anunciado su interés en conformar la IFyR, pero no concretó su incorporación hasta principios de 2022. Además del memorando, se establecieron trece acuerdos en diferentes áreas. En junio de 2023, se firmó el Plan de Cooperación de la IFyR, con seis proyectos prioritarios, que incluyen construcción de infraestructura de energías alternativas y renovables, redes de transmisión eléctrica, construcción de puentes y adquisición de vehículos para ferrocarriles. A su vez, el Plan abarca dieciocho proyectos cuya factibilidad será explorada. El ingreso de la Argentina a la IFyR significa un paso más hacia adelante en la cooperación con China, tanto a escala bilateral como multilateral.

Los tres “momentos bisagra” en la relación económica entre la Argentina y China dan cuenta de una cooperación con fuertes cimientos en el plano bilateral y, a la vez, un apoyo de la Argentina a las instancias multilaterales creadas por China. Ese apoyo se refleja tanto en el ingreso de nuestro país al BAI y a la IFyR, como también en la solicitud de incorporación al BRICS Plus y al NBD de los BRICS.

*Se precisan líneas de acción que contemplen cómo, en las diversas instancias de cooperación económica que se establezcan a futuro, el vínculo con las contrapartes chinas puede impulsar el proceso de desarrollo y el mejoramiento de las capacidades nacionales y, a la vez, fortalecer las capacidades de definir las formas de inserción externa.*

## Reflexiones finales: aportes para repensar los lazos económicos bilaterales

A medida que China ha profundizado sus lazos económicos con los países del Sur Global, incluida la Argentina, ha promovido el incremento de los intercambios comerciales, la colocación de inversiones y la provisión de financiamiento en múltiples sectores que son considerados estratégicos para su desarrollo. A través de los canales bilaterales de vinculación, China promueve la internacionalización de sus empresas y tecnologías y, al mismo tiempo, el posicionamiento global de sus entidades financieras. En simultáneo, tracciona la creación y el fortalecimiento de una arquitectura internacional que ofrece incentivos, pero que, al mismo tiempo, plantea desafíos para los países receptores.

En 2024, la Argentina y China celebrarán una década como socios estratégicos integrales. Esa estrecha vinculación económica presenta, al menos, tres desafíos. En el comercio bilateral, está pendiente la diversificación de la canasta exportadora argentina, y la incorporación de mayor valor agregado en las ventas externas que tienen como destino a China. En las inversiones que realizan las empresas chinas, junto con el financiamiento que, en algunos casos, se acuerda para desarrollar proyectos en sectores estratégicos, está pendiente la creación de esquemas de transferencia tecnológica y/o desarrollo industrial y/o tecnológico compartido, al igual que de participación conjunta entre empresas de ambos orígenes. Finalmente, y en línea con el financiamiento provisto por China mediante préstamos y *swaps*, la Argentina enfrenta el desafío de analizar su capacidad de maniobra en un contexto de elevado endeudamiento externo, y establecer mecanismos de respuesta.

En base a los desafíos señalados, se desprende una cuenta pendiente central para la Argentina: el diseño de un plan nacio-

nal de vinculación a mediano y largo plazo que contemple la cooperación en el marco de la IFyR y más allá de ella, que sea transversal en términos institucionales y técnicos (aunando diversas entidades y organismos, públicos y privados) y abarque múltiples escalas de implementación (nacional, provincial y local, respectivamente). En concreto, se precisan líneas de acción que contemplen cómo, en las diversas instancias de cooperación económica que se establezcan a futuro, el vínculo con las contrapartes chinas puede impulsar el proceso de desarrollo y el mejoramiento de las capacidades nacionales y, a la vez, fortalecer las capacidades de definir las formas de inserción externa. Los diez años de asociación estratégica integral pueden significar una oportunidad para planificar una estrategia de relacionamiento con China en clave autonómica. En dicha estrategia, es importante incluir lineamientos específicos sobre el diseño e implementación de los proyectos de infraestructura ya acordados en el marco de la IFyR, y los que se acuerden a futuro con el BAI y/o el NBD. En esa línea, resulta primordial que la planificación contemple el financiamiento de proyectos de transformación digital; un área prioritaria dentro de los préstamos que otorgan dichas instituciones y que, dada su relevancia, puede aportar al proceso de desarrollo de la Argentina. Es importante que esa planificación desglose los proyectos que son estratégicamente prioritarios y evalúe las capacidades de repago para cada uno de los créditos solicitados, sea vía IFyR, u otras instituciones como el BAI y/o el NBD, de forma de garantizar la estabilidad financiera de la Argentina. Finalmente, en el marco de la estrategia de relacionamiento, resulta crucial incorporar requisitos de transferencia tecnológica y/o desarrollo de procesos científico-tecnológicos conjuntos, de manera de impulsar el aprendizaje del *know-how* tecnológico chino, pero, esencialmente, de contribuir a la innovación y al desarrollo de nuevas capacidades tecnológicas propias en la Argentina.





por **RAMIRO L. BERTONI**. *Licenciado y Doctor en Economía por la Universidad Nacional de Buenos Aires, con una Diplomatura de la Universidad de Barcelona en Relaciones Internacionales e Integración Regional. Docente e investigador en la Universidad Nacional de San Martín y en la Universidad Nacional de Quilmes.*



# CADENAS DE VALOR: ¿INCIERTAS O RESILIENTES? ¿PUEDEN BENEFICIAR A SUDAMÉRICA?

EL AUTOR REALIZA UN ABORDAJE HISTÓRICO CONCEPTUAL DE LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR Y SE PREGUNTA SI SU REORGANIZACIÓN PODRÍA SER UNA OPORTUNIDAD DE DESARROLLO PARA LA REGIÓN EN LA QUE SE ENCUENTRA LA ARGENTINA.

**E**n los últimos años se ha discutido acerca del repliegue de las Cadenas Globales de Valor (CVG) hacia los países de la OCDE, proceso que se inicia en la primera década del siglo XXI. A partir de algunos casos, cierta literatura anunció que este podría ser un proceso de gran envergadura, incluso potenciado en la segunda década de este siglo, lo cual en términos generales representaba una oportunidad para atraer manufactura a países industrializados y su periferia. En general los trabajos empíricos –con diversas metodologías y fuentes– encuentran un proceso más lento y selectivo, evidenciando la complejidad y diversidad de este fenómeno. En este trabajo, intentaremos hacer ciertas preguntas que ayuden a reflexionar acerca de las causas que intervienen en estos procesos y de los posibles impactos para Sudamérica, indagando a su vez cuáles podrían ser las políticas que permitan el mayor aprovechamiento en este escenario de parcial reordenamiento de las CVG.

## Las cadenas globales de valor: ¿del auge al debilitamiento?

El origen de las CVG lo podemos rastrear en el despliegue del capital para producir bienes en la periferia en los años setenta frente a la alta sindicalización y el aumento de los salarios en los países centrales que llevaban a una disminución de tasa de ganancia. Esto se veía favorecido por la creciente incorporación de países al GATT que ampliaba el sistema multilateral y brindaba acceso con bajos aranceles desde los países en desarrollo (PED) a los países desarrollados (PD) –solo en manufacturas, y en forma limitada a los textiles–. En los años noventa convergen al menos tres procesos: la adopción del sistema capitalista por parte de las principales economías (siendo clave las reformas de China y su vinculación a la economía mundial), una mayor liberalización comercial y a las inversiones de la mayoría de los países, integrando las economías a través de los mercados mundiales, reforzado por el paso del GATT a la OMC, y una fuerte reducción de los costos de transporte y de las TICs (más posfordismo).

Esto expondrá a todas las empresas a una mayor competencia en sus mercados internos y los de exportación, para lo cual a fin de mejorar su competitividad fragmentarán territorialmente el proceso productivo, con el fin de aprovechar las ventajas de

cada país (costos, tecnología, calificación laboral, regulaciones ambientales, etc.), y lo harán combinando filiales propias y contratando empresas independientes (*offshoring*), formando así las denominadas CVG. La orientación y coordinación de sus actividades a cargo de las empresas transnacionales (ETs) que controlan los activos claves tangibles e intangibles (tecnología, materiales críticos, marcas, patentes, clientes, etc.) y ponen las reglas en cuanto a la división del trabajo entre empresas, los precios, las normas de calidad, las sanciones por incumplimientos entre otros, motivo por el cual se habla de Gobernanza de la Cadena. La distribución de actividades si bien se guía por la rentabilidad, también incide otros aspectos, cuya combinación ha determinado que los procesos de manufactura se realicen en los PED mientras que las actividades previas y posteriores a la producción –de mayor rentabilidad– permanezcan en los PD, y generalmente en aquellos países a los que pertenece la casa matriz de la ET que lidera la CVG (Porta et al., 2017).

Hay consenso en que el auge del despliegue de las CVG comienza en los años noventa, tiene su apogeo en la primera década del siglo XXI (considerándose un hito de este proceso el ingreso de China a la OMC) y ya a inicios de la segunda década muestra una desaceleración, que inicialmente es asociada a la crisis financiera de 2008, que conducirá a una menor tasa de crecimiento del comercio, aunque también se indican causas más profundas: económicas, tecnológicas y políticas (más adelante, en la Tabla 1, se incluyen pero sin referencia temporal). Por otra parte, así como el último lustro del siglo XX fue el cenit del multilateralismo con la creación de la OMC, el siglo XXI marcó su estancamiento con la imposibilidad de avanzar en lo sustancial de la Ronda Doha –lanzada en 2001– y el dinamismo de una mayor liberalización y el avance en otras disciplinas regulatorias quedó en la órbita de los Tratados de Libre Comercio (TLC), especialmente en los bilaterales, los cuales en lo atinente a IED, tendió a replicar la lógica de los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) de la década anterior. Así, la institucionalización sobre la cual se despliegan las CVG es una combinación de reglas multilaterales –que brindan un marco general–, acuerdos regionales y TLC bilaterales en donde estas se profundizan, en negociaciones generalmente más desbalanceadas que realizadas en la OMC. En un estudio sobre países de nuestra región –analizando Chile, Colombia y Brasil–, se concluye que, si bien la participación en

CVG puede influir en la firma de TLC, no constituye un elemento necesario, y el modelo de desarrollo ha sido más determinante (Zelicovich, J., 2019).

En el marco de los cuestionamientos iniciales a la globalización, se tiende al retorno de políticas industriales, en particular aquellas orientadas a la industria 4.0 y la transición energética, explicitando la centralidad de los Sistemas Nacionales de Innovación (SNI), cuestionado tanto las políticas neoliberales previas y en Latinoamérica la hegemonía de EE.UU. (Riggirozzi, P., Tussie, D., 2012).

En este contexto, Trump acusa a la OMC de favorecer a China, país que habría incumplido el compromiso de avanzar hacia una economía de mercado al ingresar a esta institución. Adicionalmente, a pesar de las demandas realizadas por EE.UU. en el sistema multilateral, los resultados fueron ambiguos o insatisfactorios, argumento utilizado por Trump para aplicar sanciones unilaterales contra el gigante asiático –para acero y aluminio incluso a países de la OCDE–, desatando una guerra comercial y tecnológica, que evidenció el conflicto latente por la supremacía entre las dos potencias.

Estos hechos indican que a mediados de la segunda década del siglo XXI tuvo comienzo el repliegue de las CVG hacia los países de la OCDE y su propia periferia, el cual se acelerará con dos nuevos hechos: el Covid-19 y la guerra entre Rusia y Ucrania. Dependiendo del énfasis en diversas causas, las motivaciones

(políticas, económicas, etc.), el lugar de la nueva localización y otras consideraciones, se denominan distintas variantes dentro de este proceso:

*Reshoring*: es cuando las actividades clave retornan a los países de la casa matriz de la ET que ejerce la gobernanza de la CVG o a los territorios donde se concentra la demanda.

*Nearshoring*: es cuando se busca acortar la cadena de suministros regionalizando sus proveedores (hablaremos de “indirecto” cuando como consecuencia de *reshoring* transcontinental las periferias se benefician de ciertas actividades de menor relevancia que deben ser localizadas con cierta cercanía).

*Friendshoring*: cuando se tiende a localizar en países aliados la cadena de producción de bienes que se consideren estratégicos (especialmente los ligados a la seguridad nacional), evitando que el abastecimiento dependa de países con los cuales existe tensión geopolítica.

En la Tabla N° 1 se expone una descripción general de un conjunto de variables económicas y/o contextos internacionales, que según presenten una tendencia positiva o negativa, se encuentren consolidados o debilitados, respectivamente, alentarán o limitarán –e incluso revertirán– el despliegue las CVG. Cabe aclarar que las variables/contextos explicativos se combinan de distinto modo según los sectores productivos, coyunturas políticas y económicas, y los países involucrados en el circuito de producción-consumo de cada CVG.

***El origen de las CVG lo podemos rastrear en el despliegue del capital para producir bienes en la periferia en los años setenta frente a la alta sindicalización y el aumento de los salarios en los países centrales que llevaban a una disminución de tasa de ganancia.***

**Tabla N° 1.** Cambios en variables y contextos que inciden en el despliegue de las CVG o en su reestructuración.

VARIABLES ECONÓMICAS Y/O CONTEXTOS INTERNACIONALES	ALIENTA EL DESPLIEGUE DE LAS CVG (FINALES DE SIGLO XX HASTA INICIOS DEL XXI)	LIMITA O REVIERTE DESPLIEGUE DE CVG (DESDE MEDIADOS PRIMERA DÉCADA SIGLO XXI)
Estabilidad y certidumbre para colocar productos en el mercado externo	Creación de OMC y aplicación a nuevos miembros (China 2001). Cobertura de disciplinas en temas arancelarios y no arancelarios.	Debilitamiento de la OMC, guerras comerciales y sanciones e incertidumbre y fragmentación de mercados.
Brecha salarial junto a infraestructura física y legal adecuada.	Brecha alta y relativamente estable por varios años y mejoras de infraestructura productiva.	Reducción de brecha salarial en países con adecuada infraestructura.
Costos de transporte y seguridad de producción y logística	Reducción por energía barata y creciente oferta de logística y bajo riesgo de interrupciones de producción.	Incremento por costos de energía. Covid, cuellos de botella logísticos y precepción de riesgos transitorios.
Disponibilidad en el acceso de recursos naturales en territorios diferentes a donde se procesa.	Alta disponibilidad. Impuestos o restricciones la exportación como excepción (medidas en frontera).	Territorialización de recursos estratégicos y prioridad de uso local: Medidas en frontera y/o empresas estatales.
Conflictividad geopolítica	Baja o atenuada en general y alta solo en espacios acotados.	Conflictividad más expuesta que involucra a los principales actores.
Costos de automatización y robotización en manufactura	Alto incremento para bienes no seriados y/o proceso aprendizajes autónomos. Escala opera como un límite relevante a estos procesos.	Bajan con Tecnologías Disruptivas: Impresión 3 D y reducción de escalas en industria, e I-A y aprendizajes autónomos en servicios e industrias.
Preocupación de los consumidores sobre estándares laborales/ contaminación/etc. de productos importados	Inicialmente baja, pero creciente y focalizada en países de altos ingresos. Demanda de certificación social y ambiental en bienes finales (ONG denuncian y/o certifican).	Media-alta, y extendida a otros países. CVG resguardan sus marcas con certificaciones. Mayores exigencia y trazabilidad. Incluye bienestar animal.
Relevancia de cambio climático y transición energética y otros temas ambientales	Baja, focalizada en países de altos ingresos y acotada a ciertas energías fósiles (carbón y petróleo) y capa de ozono.	Alta, demanda social y acuerdos gubernamentales. Penalización de energías fósiles y otras emisiones. Suba de costos de transporte y otros.
Visiones sobre coexistencia territorial entre innovación y manufactura	Alta probabilidad de mantener liderazgo en innovación sin necesidad de realizar la manufactura (mismas empresas y/o países).	Percepción de riesgos de perder liderazgo en la innovación al realizar offshoring de la manufactura.
Conflictividad local derivada de la globalización (efectos reales y/o percepción)	Relativamente baja en países OCDE, y conflictividad acotada frente a diversas reformas estructurales en países en desarrollo (PED).	Media/alta en países OCDE (proteccionismo) y en PED se suman cuestionamientos a la acumulación por desposesión en RR.NN.
Cambios en las identidades políticas en el proceso de globalización	Predominio de democracia y partidos cosmopolitas que adhieren a la globalización.	Percepción de riesgos identitarios y nacionalismo político, que exige menor globalización.

Elaboración propia en base a: Almansi y Bertoni (2022), Porta, et al. (2017), Cernat Lucian (2022) y Crespo (2022).

## ¿La reorganización de las CVG es una oportunidad para nuestra región?

Con el redespliegue de las CVG, el sudeste de Asia y China sería la región más perjudicada, dado que es en esta región donde las empresas de los países industrializados han concentrado la relocalización de sus actividades manufactureras. Al interior de la región, según Reshoring Index (2023), el más afectado es China, que dentro de las importaciones de EE.UU. desde países de bajo costo de Asia retrocede del 65,6% en 2018 a un 50,7% en 2022. Un proceso masivo de *reshoring* beneficiaría a las potencias industriales de la OCDE, sin embargo, en la medida que este proceso, lejos de avanzar en la integración vertical de la producción bajo una firma, busca recuperar ciertas actividades claves y mantener la subcontratación en el resto, son bajas las probabilidades de que la red de proveedores se establezca exclusivamente en un solo país. Por lo tanto, y en la medida que en los países cercanos existan capacidades productivas en las tareas/actividades demandadas, podríamos decir que el *reshoring* también implicará en cierta medida un *nearshoring* “indirecto”. Por lo tanto, mientras que el Sudeste Asiático en tanto periferia global tendería a verse perjudicado, habría efectos ambiguos para las periferias de EE.UU. y Europa, dado que al mismo tiempo que el proceso de *reshoring* le restará producción que volverá a los países centrales. Respecto a dicho proceso, si bien a partir de la retórica y acciones de Donald Trump se han registrado procesos de *reshoring* perjudicando a México, este país al igual que otras periferias americanas o europeas podrán sumar otras actividades (vía *nearshoring* indirecto) cuando el redespliegue se realiza a costa del Sudeste Asiático y/o China. Una estimación del BID de junio de 2022, quizás algo optimista, indica que América Latina adicionando los efectos de corto y mediano plazo podría beneficiarse con un incremento de exportaciones de bienes y servicios por 74.000 millones de dólares, de los cuales 64.000 millones corresponderían a los primeros, y más de la mitad beneficiaría a México y solo el 6% a la Argentina. En términos generales el redespliegue de las CVG puede responder a diversas causas. Cuando se debe a modificaciones de precios relativos que se perciben como duraderas o permanentes –salarios, energía, otros costos de producción por cambios regulatorios laborales o ambientales, etc.–, y se añade el objetivo de lograr resiliencia de la cadena, esto da lugar al *reshoring* o *nearshoring*.

Sin embargo, en un marco de intensa competencia por los mercados se busca garantizar la resiliencia y persisten las ventajas del *offshoring* por las brechas de costos, se podrán evaluar

alternativas que impliquen una reorganización menos drástica de la CVG. Así, cuando la resiliencia es afectada por riesgos transitorios que afecten a la manufactura o al transporte desde otro continente –pandemias, catástrofes naturales, situaciones bélicas, cuellos de botella logísticos, etc.–, dependiendo de las economías de escala de dicha producción se podrá evaluar abastecerse de varios proveedores de una misma pieza y/o centro de ensamble y que estos cumplan con dos condiciones: bajo diferencial de costos entre ellos y una distancia geográfica que minimice la ocurrencia conjunta de contingencias adversas. Cuando por algún motivo esta opción carezca de factibilidad, manteniendo el escenario de posibles riesgos transitorios, podrá evaluarse la acumulación de un *stock* equivalente a un período de ventas similar al que se estime para la interrupción del suministro. Obviamente esta alternativa estará disponible para aquellos productos en los cuales sea favorable la ecuación entre costos y beneficios, comparando el ahorro de manufacturar *offshoring* versus hacerlo local o regionalmente, contra los gastos de inmovilización de capital y almacenamiento. Esta opción solo es disponible para aquellos bienes que no están condicionados por razones de moda o sincronización global de lanzamiento de productos –campanas publicitarias globales, eventos deportivos o cinematográficos, entre otros– a ser vendidos en un rango de fechas acotado.

Las dos opciones presentadas, sin ser exhaustivas, podrían dar indicios de por qué se ha tendido a sobreestimar los procesos de *nearshoring* frente a escenarios de riesgos transitorios. En contraste, la actual organización de las CVG podría ser más frágil o menos resiliente frente a eventos de impacto más permanentes y que tiendan a ser decodificados en forma homogénea, bien sea por razones económicas o políticas, y la velocidad del repliegue estará condicionada por los diferentes modos en que las empresas compiten en los mercados.

Cabe señalar que desde 2022 la inflación pasó a ser un problema en casi todos los países, impulsada por los precios de la energía y los alimentos tras el conflicto Rusia-Ucrania, por lo cual el incremento de los costos, además de ser una preocupación de las empresas, también lo es para los gobiernos, al menos en los bienes de consumo masivo (textiles, calzado, electrónica de consumo, bicicletas y otros).

Una lógica particular incide en el caso de bienes considerados estratégicos por los países (semiconductores de alta tecnología, bienes de capital asociados a la transición energética, partes asociadas a maquinaria de uso bélico, etc.) en los cuales los incentivos económicos, que incluso pueden llegar a la prohibición de flujos de comercio hacia o desde ciertos destinos, probable-

*Es probable que en vez de una reorganización radical basada en un amplio y veloz repliegue de las CVG se asista a un proceso más matizado –con alternativas diferentes al reshoring y nearshoring–, lento y selectivo, en el cual Sudamérica podría lograr algunas ventajas de localización, pero difícilmente ello implique una reconfiguración productiva o de su inserción internacional.*

mente implicarán reorganizaciones de las CVG más rápidas y coordinadas. Sin embargo, es poco probable que nuestra región pueda beneficiarse de estas reconfiguraciones, a excepción de algunos elementos de tecnología intermedia relacionados en sentido amplio con la seguridad nacional, que podrían incluirse en el *friendshoring*, aunque eso también dependerá del recelo con el cual se coloque la vara de aliado o enemigo –posiblemente Trump caracterizaría en forma distinta al Brasil de Bolsonaro que al de Lula o la Argentina de Milei u otro presidente–. Esto, sumado a las sanciones comerciales, agrega complejidad para indagar en qué medida Sudamérica podría beneficiarse de este impulso a la reorganización de las CVG por motivos geopolíticos.

Por lo tanto, considerando las distintas alternativas presentadas, a excepción de los bienes estratégicos, es probable que en vez de una reorganización radical basada en un amplio y veloz repliegue de las CVG se asista a un proceso más matizado –con alternativas diferentes al *reshoring* y *nearshoring*–, lento y selectivo, en el cual Sudamérica podría lograr algunas ventajas de localización, pero difícilmente ello implique una reconfiguración productiva o de su inserción internacional. Obviamente esto implicará una competencia entre los países o incluso de sus espacios subnacionales por atraer las actividades más relevantes de las CVG que se reestructuren, tanto buscando relocalizaciones hacia empresas locales como la atracción de IED.

Frente al escenario de reorganización lenta y selectiva de las

*Un elemento que podría favorecer a delimitar a América del Sur como espacio para las CVR son las diversas políticas y compromisos de descarbonización que, más allá de la sustitución de combustibles y fuentes de energía, tenderá cada vez más a penalizar las distancias entre los centros de producción y consumo.*

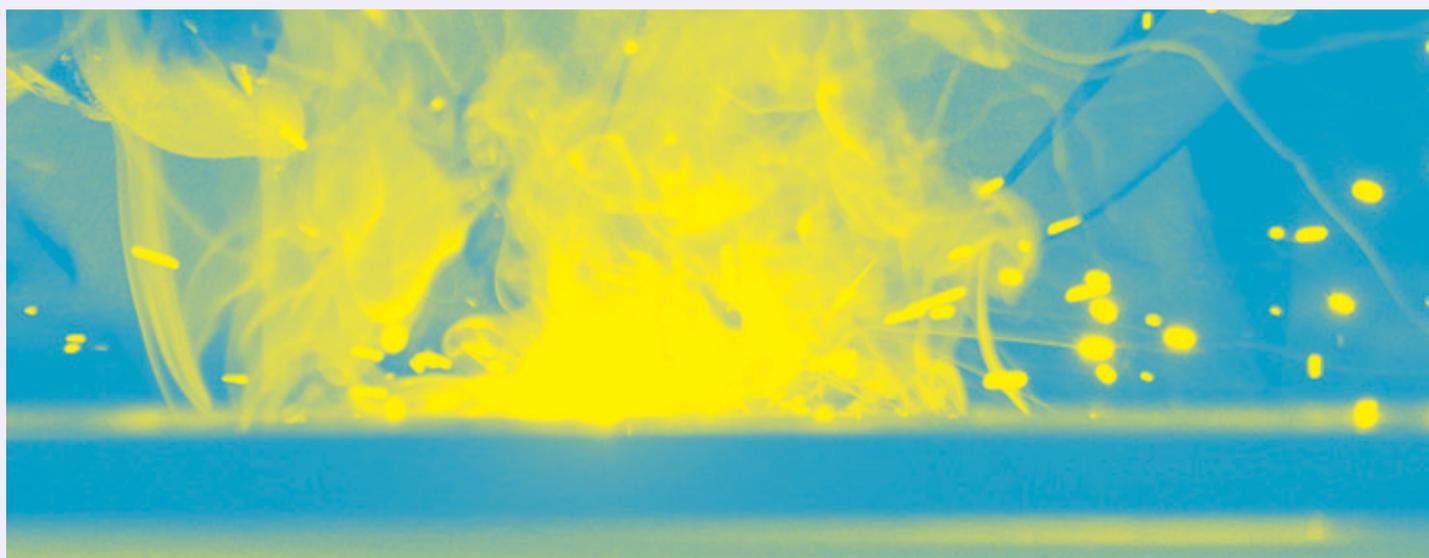
CVG, estilizando la argumentación, los desafíos para Sudamérica se podrían afrontar con dos estrategias. Por un lado, con la política de atracción de IED (su capital y sus capacidades), otorgándole un trato preferencial manteniendo los TBI y facilitando su operatoria con políticas de liberalización comercial profundizando los TLC Norte-Sur, en línea con lo que han recomendado y reiteran, como una nueva oportunidad, diversos organismos internacionales. Explicaban que con sus recomendaciones las empresas locales lograrían un proceso de *upgrading* en las CVG, y dado que al interior de ellas circulaban las mejores prácticas de manufacturas (sistemas de calidad, materiales, capacitaciones laborales, etc.), se tornaban innecesarias las políticas industriales, o que incluso cualquier grado de protección comercial entorpecería los potenciales logros (Fernández y Trevignani, 2015). Ideas similares en la coyuntura actual plantean reforzar la coherencia regulatoria y una mayor facilitación del comercio para crear las CVG 2.0, logrando mayor resiliencia y atenuando las presiones inflacionarias (Cernat, 2022).

Por otro lado, y con un importante contraste, se prioriza fortalecer el Sistema Nacional de Innovación para incrementar las capacidades de las empresas para la captación de actividades relevantes de las Cadenas de Valor Regional (CVR), pudiendo también incluir atracción de IED en núcleos necesarios (Lavarrello et al., 2022). Esto debería acompañarse con una liberalización más moderada, pero que permita interactuar en las redes internacionales de producción y consumo, facilitando el uso

de aquellos regímenes –como admisión temporaria y *draw-back*– que permiten importar a precio internacional cuando los insumos y/o partes serán reexportados, desafectando las operaciones en el marco de las CVR o CVG de la protección al mercado interno.

No obstante, estas estrategias alternativas impactan en la definición del territorio en el cual operarían las CVR. Así, con la primera estrategia centrada en la IED y la liberalización, es probable que el territorio tienda a ser toda América, y por costos laborales y cercanía a EE.UU., México tendería a concentrar el repliegue de las CVG. En contraste, la estrategia de menor liberalización –principalmente de parte del Mercosur que tiene aranceles en manufacturas que en promedio triplican al de EE.UU.– podrá definir dos grandes regiones, América del Norte junto a Centroamérica, y Sudamérica, pudiendo en esta última apostar a la ampliación, creación y consolidación de CVR. Cabe destacar que las CVR al interior del Mercosur tienen una mayor intensidad de encadenamientos, por lo cual fortalecen más el tejido productivo que otros intercambios (Amar y Torchinsky, 2019).

Un elemento adicional que podría favorecer a delimitar a América del Sur como espacio para las CVR son las diversas políticas y compromisos de descarbonización que, más allá de la sustitución de combustibles y fuentes de energía, tenderá cada vez más a penalizar las distancias entre los centros de producción y consumo (huella de carbono y otras medidas similares).





## A modo de conclusión

Los procesos de reestructuración de las CVG son graduales y selectivos, y Sudamérica para obtener beneficios debería realizar una estrategia de desarrollo que permita afianzar y potenciar sus capacidades productivas. El énfasis en políticas de liberalización, que vuelve a reiterarse, además de beneficiar relativamente más a México que a Sudamérica en el redespliegue de las CVG, dado que las relaciones entre logística y tamaños de mercado lo ubican como un centro de gravedad en las Américas, implicaría un riesgo para aquellos sectores con mayor protección en el Mercosur, como podría ser automotriz, maquinaria, ciertos textiles y segmentos de la industria química, entre otros.

La estrategia alternativa requiere retomar asignaturas pendientes en el plano de políticas de desarrollo productivo, en especial planes orientados a Industria 4.0, las oportunidades de innovación y manufactura surgidas de las estrategias nacionales en el marco de la transición energética. Esto implica la agregación de valor en torno al litio, tanto en sus primeras etapas –con énfasis en la sustentabilidad ecológica y social en los territorios– como en la posibilidad de escalar hacia cierto tipo de baterías, la fabricación regional de aerogeneradores y la posibilidad de incluir bienes de capital en ciertas etapas de la producción de hidrógeno. Esto requerirá articular las políticas nacionales –en especial en el Mercosur– para complementar y potenciar las capacidades de cada país, en los casos que se requiera de la

atracción de IED para localizar ciertas actividades de las CVR, evitar una competencia de corrida al mínimo, incorporando en la discusión un tablero más amplio y estratégico. Estas estrategias requieren de la presencia de un Estado con vocación de intervención estratégica y capacidades efectivas para hacerlo, y los recientes cambios políticos en la Argentina, al menos desde lo discursivo, irían en sentido contrario, dificultando incluso las mencionadas necesidades de coordinación regional, en especial con Brasil.

La disputa entre EE.UU. y China, además de ser una de las causas de la reestructuración de las CVG, podrá tener implicancias en el mismo, no solo en el margen de maniobra para un mejor aprovechamiento de los recursos naturales (principalmente China), sino también en los incentivos regulatorios y de financiamiento para la relocalización de actividades (principalmente EE.UU.), y los temas de infraestructura, cuyos objetivos estarán alineados con qué potencia las financie en forma directa o a través de organismos en donde cada uno de ellos posee preminencia. En este plano, los cambios políticos en la Argentina indicarían un mayor alineamiento hacia EE.UU., que obviamente tendría consecuencias en los temas señalados, y si bien en términos estrictamente económicos es difícil adelantar los resultados, sin duda implica un retroceso en términos de autonomía, alejándonos de la estrategia de no alineamiento activo, que parecería guiar a otros países de la región.

*Los procesos de reestructuración de las CVG son graduales y selectivos, y Sudamérica para obtener beneficios debería realizar una estrategia de desarrollo que permita afianzar y potenciar sus capacidades productivas.*

#### **Bibliografía de referencia**

- Almansi, Bruno y Bertoni Ramiro (2022): "Cadenas Globales de Valor. Una mirada desde la periferia latinoamericana", *Revista Coyuntura y Desarrollo*. #406, agosto. Fundación de Investigaciones para el Desarrollo (FIDE). <https://www.fide.com.ar/la-revista/fide-410.html>
- Amar, A. y Torchinsky Landau, M. (2019): "Cadenas regionales de valor en América del Sur", Documentos de Proyectos (LC/TS.2019/92), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cernat Lucian (2022): "Processing trade and global supply chains: towards a resilient 'GVC 2.0'" approach ECIPE Policy Brief.
- Crespo (2022): "El fin del orden económico global". *Le Monde Diplomatique*, edición Cono Sur edición 274 - abril.
- Fernández, V.R. y Trevignani, M.F. (2015): "Cadenas globales de valor y desarrollo: perspectivas críticas desde el sur global". 58(2), 499-536. [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582015000200499&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582015000200499&lng=en&nrm=iso)
- Lavarello, P., Robert, V. y Vázquez, D. (2017): "Integrating Global Value Chain with National Innovation Systems approaches: some dimensions disregarded by the current debate" presentado en las X Jornadas de Economía Crítica (2017)
- Porta, F.; Schteingart, D. y Santarcangelo, J. (2017): "Cadenas Globales de Valor y Desarrollo Económico". *Revista Economía y Desafíos del Desarrollo*. Vol. 1 - N°1. EEN. Universidad Nacional de General San Martín.
- Reshoring Index (2023): America is ready for reshoring are you? 2022. Tenth anniversary of Kearney's annual Reshoring Index. <https://www.kearney.com/service/operations-performance/us-reshoring-index>
- Riggiozzi, P., Tussie, D. (2012): The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America. In: Riggiozzi, P., Tussie, D. (eds) The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. United Nations University Series on Regionalism, vol 4. Springer, Dordrecht. [https://doi.org/10.1007/978-94-007-2694-9\\_1](https://doi.org/10.1007/978-94-007-2694-9_1)
- Zelicovich, J. (2019). "Acuerdos comerciales profundos y cadenas globales de valor: el caso de Chile, Colombia y Brasil". Apuntes del CENES. <https://doi.org/10.19053/01203053.v38.n68.2019.8808>

LA AUTORA ANALIZA EL CASO DE LOS ESTADOS UNIDOS Y SU POLÍTICA INTERNACIONAL EN RELACIÓN CON LA POSIBILIDAD DE GENERAR UN NUEVO ORDEN INTERNACIONAL.

# ORDEN INTERNACIONAL Y DECLIVE DE ESTADOS UNIDOS

por **ANABELLA BUSSO**. *Politóloga de la Universidad Nacional de Rosario y Máster en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Investigadora Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Profesora Titular y Directora del Centro de Investigación en Política y Economía Internacional, de la Universidad Nacional de Rosario.*





**E**

l debate sobre las alternativas posibles de un nuevo orden internacional incluye múltiples perspectivas de análisis. De manera simplificada se podría afirmar que parte de la literatura se concentra en la aparición de una nueva bipolaridad entre Estados Unidos y China, estudiando muy especialmente sus diferencias con la existente durante la Guerra Fría entre Washington y Moscú. Otro enfoque, crítico del anterior al que describe como simplista y *statuquista*, subraya que los hechos vienen mostrando el tránsito hacia un cambio estructural del orden que pone fin a la etapa de la Posguerra Fría iniciada en los años noventa caracterizada por la conjugación de democracia liberal con globalización neoliberal. En esta línea José Antonio Sanahuja sostiene que el orden internacional atraviesa un cambio de ciclo histórico: la crisis de la globalización entendida como modelo hegemónico. Consecuentemente, los interrogantes sobre su evolución versan sobre la naturaleza hegemónica o no hegemónica de los órdenes mundiales y no sobre las polaridades. Para este autor, nos dirigimos hacia la construcción de un orden no hegemónico cuyas notas distintivas incluyen el traslado de poder hacia Oriente en forma conjunta con una difusión de poder hacia los países emergentes y actores no estatales; el decaimiento de la transnacionalización productiva; el cambio climático como límite ecológico del modelo productivo anterior, a lo que se suman los límites sociales evidenciados en la concentración de la riqueza y las crisis de gobernanza mundial y nacional. Finalmente, desde 2020, se destaca una tercera línea de análisis que se enfoca particularmente en el período de tránsito de un orden a otro a través de la recuperación del concepto de “interregno”. Este fue utilizado en 1930 por Antonio Gramsci para

describir la crisis del período entre guerras como aquel momento en que: “Lo viejo está muriendo y lo nuevo no puede nacer; en este interregno se producen los más diversos fenómenos mórbidos”. El elenco de fenómenos de este tipo puede rastrearse desde finales de los noventa: los ataques terroristas de 2001; la crisis financiera de 2008; la inoperancia del multilateralismo occidental; el endurecimiento de los enfoques geopolíticos en su vinculación tanto con el dominio territorial como su impacto en el comercio internacional; el renacer de los conflictos bélicos en distintos formatos; las inequidades surgidas de la cuarta revolución industrial; el cambio climático; la crisis de la democracia representativa; la desconfianza de las sociedades nacionales en la política; la erosión de los partidos políticos; el ascenso de las derechas extremas; el crecimiento de la inequidad, entre otros. Como demuestra este listado no exhaustivo, el “interregno” es un período prolongado en el tiempo donde ya no existe, en términos de Cox, una conjugación de poder, ideas e instituciones hegemónicas que, vía el consenso, atiende las demandas de las agendas nacionales e internacionales o, en su defecto, logre demarcarlas a través de la coerción.

Cualquiera de las lecturas enumeradas incluye, en mayor o menor medida, la discusión sobre el declive hegemónico de EE.UU. Los interrogantes giran sobre si el mismo tiene carácter estructural o coyuntural, cuáles son sus características o cómo podría comportarse Washington frente al ascenso de otros actores. Nuestra respuesta es que el declive existe, pero sin posibilidad de implosión debido a una capacidad de resiliencia relativa. Además, las causas del declive conjugan tendencias nacionales e internacionales, mientras que la propensión al uso de la fuerza no se ha limitado.

*Un sobrevuelo histórico nos muestra que EE.UU. desde su constitución como país independiente transitó un camino que, aunque no exento de hechos traumáticos, fue siempre ascendente en cuanto a la acumulación de poder.*

## Declinando desde adentro hacia afuera

La tendencia predominante en las relaciones internacionales es analizar el declive de EE.UU. solo en términos comparativos con el empoderamiento de China en varios indicadores (crecimiento, producto bruto industrial, inversión en I+D, entre otros). No obstante, entendemos que este análisis debe ser complementado con datos sobre el deterioro doméstico fruto de los diversos efectos negativos (económicos, sociales y políticos) producidos por la globalización neoliberal sobre la sociedad estadounidense. Dicho deterioro forja una limitación del liderazgo de Washington que transita desde adentro hacia afuera.

Un sobrevuelo histórico nos muestra que EE.UU. desde su constitución como país independiente transitó un camino que, aunque no exento de hechos traumáticos, fue siempre ascendente en cuanto a la acumulación de poder. En este recorrido pasó de ser un país con 13 colonias sobre el Atlántico a uno bioceánico, luego una potencia regional, más tarde una superpotencia y, finalmente, el ganador de la Guerra Fría y diseñador del orden de la Posguerra Fría. Esta acumulación de poder fue acompañada por la narrativa de país excepcional que, internacionalmente, significaba que su sistema político-económico era el mejor por lo cual el resto del planeta debía emularlo. A esto se sumaba la idea de país providencial cuya misión divina en el mundo era parte de la política exterior la cual se canalizó, en numerosas ocasiones, en un discurso religioso y binario del bien contra el mal. En este marco, la identificación de un enemigo externo que representase el mal fue central para articular la acción externa. El recorrido abarcó a las monarquías europeas, el fascismo, el comunismo, el terrorismo internacional y hoy China y las autocracias. Culturalmente, la idea del sueño americano y la posibilidad de ascenso social encontraron su plenitud en la segunda posguerra. La expresión “los 30 gloriosos” para referirse al período 1945-1975 sintetiza no solo el crecimiento económico, sino la presencia de un Estado de Bienestar donde tanto el ingreso como la riqueza se distribuyeron de forma considerablemente equitativa.

Sin embargo, las consecuencias negativas del modelo reaganiano basado en neoconservadurismo y neoliberalismo y la posterior presencia de gobiernos demócratas que fomentaron, en términos de Nancy Fraser, un neoliberalismo progresista sentaron las bases de un deterioro del bienestar interno que explica, en gran medida, el triunfo de Donald Trump en las elecciones de 2016.

Si bien EE.UU. sigue siendo hoy la principal economía del planeta, varios indicadores muestran indicios de declinación. A modo

de referencia, en 1960 su participación en el Producto Bruto Global era del 40%, mientras que en 2019 alcanzó el 24%; el índice de Gini en 1963 era de 37,6 mientras que en 2021 fue de 39,8. Por otra parte, a partir de la Segunda Guerra Mundial el dólar fue la moneda dominante del sistema financiero y comercial internacional. En 1977, alcanzó un máximo del 85% como moneda predominante en las reservas de distintos países; para 2001, esta posición había bajado aproximadamente al 73% mientras que en el presente es del 58%. Hoy varios países realizan intercambios comerciales en monedas locales, hay grupos de países que proponen crear una moneda común, algunos bancos centrales incrementaron sus reservas en oro, el euro ocupa un lugar importante, mientras que también va creciendo el rol del yuan. Internamente, un dato alarmante es la fuerte concentración del ingreso y la riqueza en el 1% más rico de los estadounidenses. De acuerdo a la Oficina de Presupuesto del Congreso, el acceso del 50% de los ciudadanos más pobres a la riqueza creada en el país se redujo al 2% en 2019, mientras que en 1989, la mitad más desfavorecida de los pobladores poseía el 4% del patrimonio total de la nación. Durante la pandemia en 2020 el 1% más adinerado acaparó el 35% de la nueva riqueza creada, el otro 9% más rico del país se llevó el 34%, mientras que la mitad más pobre, pese a ser mucho más numerosa, solo absorbió el 4% de ese crecimiento. Indicadores previos a la pandemia también muestran una disminución de la participación de la clase media en el reparto del ingreso. Esta disminuyó del 33% al 26% en las últimas tres décadas. Por el contrario, el 10% más acomodado aumentó su participación y ahora posee 2/3 de la riqueza total del país, con la mayoría de las ganancias concentradas en el 1% más rico. En resumen, como señalan algunos informes periodísticos, los 3 millones de personas que componen ese 1% más rico de los estadounidenses valen colectivamente más que los 291 millones de estadounidenses que componen el 90% inferior. Sociológicamente, la inequidad está cruzada por cuestiones raciales, educativas y de género. La media del ingreso de un hogar negro equivale al 59% del correspondiente a un hogar blanco, y en el caso de los hombres y mujeres de todas las razas, la media del ingreso de la mujer por cada dólar que gana un hombre es de 81 centavos. Una situación conexa con lo anterior son los números del sistema carcelario. En EE.UU. habita cerca del 5% de la población mundial y el 25% de la población carcelaria del planeta. Como señaló un informe de Pew Research Center de 2019, la brecha entre el número de negros y blancos en prisión se está reduciendo, pero la composición racial y étnica de las prisiones de EE.UU. sigue siendo sustancialmente diferente de la demografía del país en su conjunto. En 2017, los afroamericanos



representaban el 12% de la población adulta de EE.UU., pero el 33% de la población carcelaria condenada. Los blancos representaban el 64% de los adultos, pero el 30% de los presos. Y aunque los hispanos eran el 16% de la población adulta, constituían el 23% de los reclusos.

Además, el país enfrenta el problema del uso de armas por parte de civiles. Según la organización suiza Small Arms Survey (SAS), en EE.UU. hay 120 armas de fuego por cada 100 habitantes, lo que lo convierte en el único país del mundo con más armas que habitantes. Estos números se correlacionan con el alto índice de tiroteos masivos. De acuerdo a CNN en lo que va de 2023 se superaron los 400 tiroteos masivos, una cifra que prepara el terreno para un año récord de violencia armada sin que haya ninguna legislación federal significativa sobre armas de fuego en el horizonte.

En cuanto a las principales afecciones de su población un estudio publicado en 2023 en base a datos del Center for Disease Control and Prevention, que fue diseñado por cortes etarios para cada uno de los estados de la Unión, muestra que en el período 2001-2002 las principales causas de muerte entre quienes tenían entre 18 y 44 años fueron los accidentes de tránsito, los

problemas cardiovasculares y el cáncer. Sin embargo, entre 2020 y 2021 las principales causas de muerte en 43 de los 50 estados de la Nación para el mismo corte etario son la sobredosis de fentanilo y otros opioides, el suicidio y los homicidios, lo que muestra un problema social de envergadura.

En el campo político el deterioro económico-social se entrelaza con cambios en las preferencias políticas. Las elecciones de 2016 se identificaron por el clivaje pro y anti *establishment*. En aquel momento la población apoyó a Trump como la representación antisistema por derecha, mientras que los reclamos por izquierda se reflejaron en el crecimiento de Bernie Sanders en las primarias demócratas y en la elección de miembros de su equipo para la Cámara de Representantes. Hillary Clinton ganó aquella primaria, pero siempre fue identificada como una candidata demasiado cercana al *establishment* financiero y político.

El triunfo de Trump complicó de manera categórica el funcionamiento del Partido Republicano. Desde hace décadas, este viene incorporando en su seno a distintos movimientos sociales con perfil religioso y político. La Mayoría Moral y la Nueva Derecha en los años de Reagan; los neoconservadores que alcanzaron su

## El triunfo de Trump complicó de manera categórica el funcionamiento del Partido Republicano. Desde hace décadas, este viene incorporando en su seno a distintos movimientos sociales con perfil religioso y político.

esplendor bajo el gobierno de Bush hijo y el Tea Party surgido como reacción a la administración Obama. Esto expone a un partido que desde las últimas dos décadas del siglo XX mostró un corrimiento hacia la derecha de la derecha. La literatura especializada suele mencionar al presidente Bush padre como el último ejemplo de un funcionario típico del *Grand Old Party* (GOP) que respetaba la dinámica partidaria y articulaba la mixtura de preferencias políticamente conservadoras y económicamente liberales mientras equilibraba la vieja tradición realista (ligada a la defensa del interés nacional y por lo tanto geopolíticamente más acotada) con las posturas intervencionistas y pro difusión de la democracia que defendían tanto los neoconservadores como los internacionalistas liberales en los inicios de la Posguerra Fría.

La diferencia con Trump es que construyó una estructura movimientista populista, conocida como MAGA, que no se somete a la lógica del partido, sino que la desafía o la ignora. Su movimiento plantea cambios sistémicos y para lograrlos el expresidente –y ahora candidato en las primarias republicanas– está más predispuesto a consolidar su núcleo duro (Proud Boys; QAnon; OathKeepers o Boogaloo Bois, ALT-Right, RNA,

los propietarios de armas, entre otros) que a conformar coaliciones con otros sectores que integran el partido. Los dirigentes republicanos no están mostrando capacidad ni voluntad política para corregir estos efectos. En ese contexto la Cámara de Representantes, después de las elecciones de mitad de mandato en 2022 que les dieron el triunfo a los republicanos, tuvo que votar 15 veces a inicios de 2023 para lograr que Kevin Owen McCarthy fuese elegido como presidente, lo que aconteció solo tras numerosas concesiones al trumpismo, pero el 3 de octubre del mismo año fue destituido por una moción impulsada por el representante de Florida, Matt Gaetz, integrante del grupo conocido como Freedom Caucus, y hubo que esperar 22 días para el nombramiento de Mike Johnson, un conservador de línea dura muy cercano a MAGA, con todo lo que ello implica para el funcionamiento del Congreso.

Además, Trump y sus seguidores recurren a la polarización del debate que conduce al odio hacia el opositor político (los demócratas). La toma del Capitolio el 6 de enero de 2021 para evitar la confirmación del triunfo de Biden fue un indicador preocupante sobre las amenazas que vivía la democracia estadounidense. No obstante, esta acción golpista se basó en el convencimiento del movimiento MAGA de que Biden era un presidente ilegítimo porque llegaba al poder a través del fraude, tal como lo manifestaba Trump. En el presente, el expresidente afronta numerosas denuncias y posibilidades de juicios, sin embargo sus seguidores, al igual que su conductor, creen que esta es una persecución de la Justicia para limitar sus posibilidades políticas. Una narrativa de *lawfare*, a la cual el partido republicano no pone límites a pesar de numerosas evidencias judiciales, mientras que Trump va primero en las encuestas para las primarias de ese espacio político.

El partido demócrata no enfrenta un desafío movimientista en su interior porque sus relaciones con los sindicatos, los grupos ambientalistas y movimientos sociales ligados al feminismo y a la lucha contra la discriminación racial como MeToo y Black Lives Matter no alcanzan a modificar la dinámica partidaria, aunque en numerosas ocasiones han impactado en el establecimiento de la agenda política. Sin embargo, esto no significa que no tengan desafíos. Uno de ellos es que el *establishment* del partido es muy renuente a reconocer el crecimiento incipiente pero continuo de figuras del sector más progresista. Además, el sector más tradicional incluye senadores considerablemente conservadores con los cuales el gobierno debe negociar permanentemente para la aprobación de las leyes. Finalmente, la imposibilidad de garantizar una sucesión presidencial exitosa obliga a Biden a competir por un segundo mandato cuando, por una cuestión de edad, siempre se pensó que su paso por la Casa Blanca sería por un único período.

## Las respuestas al declive. Cambios internos y continuidades externas

Las mayores innovaciones provenientes de la administración Biden se evidencian en la toma de conciencia sobre que el declive tiene innumerables aristas domésticas y la decisión de atenderlas. Esto no ocurre a nivel de la política exterior donde se destacan continuidades con administraciones demócratas anteriores y ciertas políticas trumpistas. Existe una renuencia a reconocer los cambios estructurales en el orden internacional y una insistencia para imponer la narrativa y los intereses estadounidenses. Sin embargo, China, el Sur Global y los países emergentes presentan hoy mayor resistencia para obedecer a Washington. En cuanto a los cambios domésticos se destaca el abordaje de la pandemia y la aprobación de leyes tales como: la de inversión en infraestructura y empleos, la de reducción de la inflación y la de producción de chips. A esto se suma el reclamo por fortalecer la sindicalización de los trabajadores y el apoyo a la huelga de los empleados del sector automotriz; la demanda para que las grandes corporaciones y el sector financiero paguen más impuestos, entre otros. Dos discursos marcan el rumbo para el abordaje de las cuestiones internas y su interconexión con la recuperación del liderazgo internacional. Uno lo pronunció la secretaria del Tesoro Janet Yelen en 2022 para proponer una “economía moderna del lado de la oferta”. Esta pretende impulsar el crecimiento económico, pero distribuyendo las inversiones entre sectores, personas y lugares a los fines de equilibrar el desarrollo a lo largo del territorio nacional e incluir a los sectores desposeídos por cuestiones raciales y educativas. El segundo discurso fue el pronunciado por el consejero de Seguridad Nacional, Jake Sullivan, en 2023 en la Brookings Institution. Ahí presentó “un nuevo consenso de Washington” donde diagnosticó el fin del neoliberalismo de los noventa en tanto el efecto derrame no se produjo y, además, sostuvo que seguir defendiendo el libre comercio por el libre comercio en sí mismo no es suficiente. También señaló la necesidad de reindustrializar a EE.UU. de manera articulada con la transición energética y priorizar una mejor distribución del ingreso. En todos estos objetivos el financiamiento del Estado será muy significativo.

En el campo de los asuntos externos el eje ordenador es la confrontación con China enmarcada en la disputa entre democracias y autocracias. Por ello EE.UU. amplió acuerdos con vecinos

del país asiático como QUAD formado por EE.UU., Japón, India y Australia y en 2021 creó AUKUS, un pacto militar entre Washington, Londres y Canberra. Por otra parte, la defensa de Ucrania –además de limitar a Rusia– recupera la histórica propuesta geopolítica de Zbigniew Brzezinski de evitar la consolidación de un vínculo euroasiático que involucre a Rusia y desde ahí a China, en tanto este se convertiría en un bloque que acotaría el poder estadounidense.

En las relaciones con Latinoamérica llama la atención la similitud que en la actualidad tienen las agendas domésticas a pesar de la asimetría de poder con EE.UU. Estas abarcan temas como cambio climático, pobreza, concentración del ingreso, violencia urbana, migraciones, amenaza de las derechas extremas, crimen transnacionalizado, entre otros. Dichas similitudes podrían abrir la puerta para la cooperación. Sin embargo, la centralidad de China y la oposición de EE.UU. a que ese país incremente su presencia en el continente han conducido a la securitización de la agenda. En ese marco, temas como recursos estratégicos, construcción de puertos y redes ferroviarias, proyectos energéticos (nucleares, eólicos, hidráulicos), bases para la observación del espacio lejano, adquisición de proveedores de 5G, han sido considerados parte de la agenda de seguridad nacional estadounidense. Esto implica que las relaciones con la región son abordadas por el consejero de Seguridad Nacional y el Comando Sur, en detrimento de otras agencias estadounidenses. Además, las exigencias de Washington para que Latinoamérica disminuya sus vínculos con Pekín no son acompañadas por inversiones económicas.

Si bien Biden recuperó multilateralismo con el regreso al Acuerdo de París, a la OMS, al Consejo de Derechos Humanos de la ONU y retiró las tropas de Afganistán, volvió a otorgarle un rol central a la geopolítica y a la participación militar indirecta (vía venta de armas, asesoramiento, financiamiento, ofensivas con drones) como muestra el rol de la OTAN en la guerra por la invasión de Rusia a Ucrania, el apoyo a Israel por los ataques de Hamás y las respuestas aéreas lanzadas por Washington contra instalaciones utilizadas por grupos proiraníes en el este de Siria, como respuesta a una veintena de golpes que esos grupos han asestado con drones y cohetes contra bases militares estadounidenses en Siria e Irak. La militarización vía el apoyo a los aliados puede ser un rasgo creciente en el intento de conservar el liderazgo.

En resumen, el gobierno de Biden apunta a reconstruir el liderazgo reconociendo que no podrá invocar la condición de excepcionalidad y ejemplo democrático si no logra una recomposición económica, política y social interna. Esto involucra también una reindustrialización articulada con la transición energética. Sin embargo, estas propuestas están diariamente sometidas a una dinámica política polarizada que se incrementará a medida que se acerquen las elecciones de 2024. Por otra parte, ambos partidos muestran una renuencia a reconocer que el orden internacional transita un cambio estructural y, consecuentemente, no han dado muestras de adaptar su política exterior a los nuevos escenarios. Esta falta de adaptación podría afectar la capacidad de resiliencia, en tanto esta puede mantenerse y rediseñarse siempre y cuando se parta de un diagnóstico objetivo que, claramente, muestra un nuevo escenario de difusión de poder donde es necesario construir consensos. El riesgo de no hacerlo puede conducir al predominio de los instrumentos militares y coercitivos que agudicen los dramas que nuestro tiempo.

*En el campo de los asuntos externos el eje ordenador es la confrontación con China enmarcada en la disputa entre democracias y autocracias. Por ello EE.UU. amplió acuerdos con vecinos del país asiático como QUAD formado por EE.UU., Japón, India y Australia y en 2021 creó AUKUS, un pacto militar entre Washington, Londres y Canberra.*





# ALTERNATIVAS POSIBLES DE UN NUEVO ORDEN INTERNACIONAL. ¿DÓNDE ESTAMOS, PARADOS Y A QUÉ PARTE DEL MUNDO QUEREMOS IR?

EL ARTÍCULO ANALIZA LAS OPORTUNIDADES QUE SE LE PRESENTAN A AMÉRICA LATINA, EN GENERAL, Y A LA ARGENTINA, EN PARTICULAR, EN EL HORIZONTE DE UN NUEVO ORDEN INTERNACIONAL.

por **DANIEL GARCÍA DELGADO**. *Doctor en Ciencia Política. Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Director del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO-Argentina.*



# S

Se puede afirmar que el actual orden internacional se encuentra en un proceso de transición de un orden unipolar con hegemonía de Estados Unidos y del G7 hacia otro mundo multipolar, que se expresa en el crecimiento y la importancia de China en el desarrollo de la Franja y la Ruta, la conformación del BRICS-plus y varios cambios en las placas tectónicas donde se apoyaba el poder hegemónico de EE.UU. y del Occidente colectivo. La multipolaridad busca construir un nuevo orden mundial donde no predomine una hegemonía, ni una política de sanciones a los países que no se alinean a su agenda; sino por el contrario, promover otro que se oriente a la cooperación, al respeto de la soberanía de los países, la descolonización y alentar procesos de desarrollo sustentables. No obstante, esta transformación está generando tres frentes de conflicto principales con impacto generalizado sobre el resto del planeta: i) “la guerra fría”, comercial, tecnológica y geopolítica entre EE.UU. y China; ii) la “guerra híbrida” y “proxi” entre la OTAN y Rusia en Ucrania, y iii) la reciente apertura de un tercer frente: el conflicto de Medio Oriente entre Israel y Palestina a partir de los atentados terroristas de Hamás y el apoyo de EE.UU. a su tradicional aliado de Medio Oriente.

A partir de esta breve descripción es que queremos trazar alternativas sobre el orden internacional deseable, el rol de América Latina y en particular de la Argentina en el mismo. Para dar cuenta de este objetivo organizaremos la reflexión en torno de tres cuestiones. El proceso de declinación de la hegemonía mundial de EE.UU. y del G7 y sus estrategias y acciones de resistencia a esta deriva. En segundo lugar, señalar el rol preponderante que desempeñan China, los BRICS y países en desarrollo del Sur Global en esta búsqueda de una alternativa más equitativa y menos subordinada. En tercer lugar, reflexionar sobre la situación de encrucijada en la que se encuentra América Latina y en particular la Argentina para insertarse con mayores posibilidades de desarrollo sustentable e igualdad en su región y en lo global.

## Una hegemonía mundial en declinación y en resistencia

Aunque EE.UU. y el G7 se resisten a tomar cuenta de la crisis de hegemonía del Occidente colectivo, algunas de las manifestaciones de esa resistencia por mantener el poder mundial y la supremacía son las siguientes:

**i)** Estimular la estrategia de una OTAN ofensiva sobre el este de la UE, lo que puso en crisis la seguridad nacional de Rusia por el peligro de entrar en una guerra nuclear con la OTAN al pedir Ucrania su entrada en la OTAN luego del golpe de Estado en Kiev promovido por EE.UU. en 2014.

**ii)** La fallida estrategia de guerra híbrida de la OTAN, y las sanciones de 23 países conjuntos en términos comerciales, financieros, tecnológicos culturales que buscaban el aislamiento por completo de Rusia del mundo y la caída del régimen de Putin. Esta no resultó efectiva para provocar el desmoronamiento del régimen ruso y, por el contrario, generó un efecto *boomerang* negativo sobre las economías de los países de la UE que entran en decrecimiento y desindustrialización. A su vez, se fortaleció el vínculo estratégico entre Rusia y China y se generaron nuevas relaciones entre Rusia y los países de Asia, islámicos y árabes perdiendo EE.UU. su rol de interlocutor clave en esas regiones. Así, el no querer a Rusia como aliada por parte de la OTAN generó inesperadamente un Asia más fuerte y unida en contra de esta y de la UE.

De hecho, el fracaso de la contraofensiva militar de Ucrania y de las sanciones económicas y financieras ha hecho recalcular una eventual derrota de la OTAN en la región, y ver cómo se sufragan los costos políticos y económicos de aceptar la misma. Y en segundo lugar, numerosos países de la Unión Europea están comenzando a cuestionar esta estrategia de subordinación de la UE al núcleo anglo de la OTAN para buscar manejar sus asuntos por sí mismos, o de manera más autónoma.

**iii)** La economía del Occidente colectivo queda tensionada por el aumento de los precios de energía, alimentos, reducción de consumo y las tasas de interés en EE.UU.

Asimismo, la desindustrialización de Alemania y la pérdida de sus industrias por la voladura del gasoducto Nord Stream 2 comenzaron a afectar la competitividad de sus empresas.

En el caso de EE.UU., si bien por un lado aprovecha el conflicto para atraer empresas europeas a su territorio, generar ventas de gas natural a esa región, y potenciar la industria armamentística, y la captura de los activos de Ucrania, está impactado por un proceso de inflación constante, aumento de las tasas de interés –lo que deteriora el consumo de familias, su mercado interno– y una crisis fiscal por un presupuesto gigantesco de trillones de dólares destinado al complejo militar industrial. Esto aleja a la sociedad estadounidense de la narrativa que surge del poder parlamentario y de la Casa Blanca.

**iv)** El apoyo activo al nuevo escenario conflictivo en Medio Oriente. Cuando parecía que en Medio Oriente y Asia Central se alcanzaba cierta calma con el acercamiento entre Arabia Saudita e Irán, la incorporación de estos dos países más Egipto y Emiratos Árabes Unidos a los BRICS, la retirada de EE.UU. de Afganistán y la paz, resurgió con enorme virulencia el conflicto con Palestina que llevaba ya casi medio siglo. El ataque terrorista realizado por Hamás dio lugar a una masacre, a críticas por la falta de previsión de su inteligencia, pero también a la justificación que necesitaba el primer ministro de Israel, Benjamin Netanyahu, para abroquelar el frente local y avanzar en el control total de la Franja de Gaza. Asimismo esta operación cuenta con el apoyo de EE.UU. para el nuevo frente militar y de gasto en su presupuesto, y de tropas y navíos por si fuera necesario. No obstante, estos bombardeos indiscriminados de Israel sobre la población civil de Gaza también generaron dos aspectos negativos para esta alianza: una conflictividad institucional para ambos países en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, ya que EE.UU., al abortar toda consideración de poner un alto en el fuego, detiene toda acción humanitaria sobre los palestinos. Como denunciara el Secretario General de la ONU, António Guterres, ante el Consejo de Seguridad: “Una ocupación asfixiante durante 56 años” sobre el pueblo palestino por parte de Israel. “Es importante reconocer que el ataque de Hamás no surgió de la nada”, dijo, en esa línea (24-10-23).

En segundo lugar un golpe al poder blando de Israel, ya que la incursión militar en Palestina y el bombardeo masivo sobre una población cercada, sin luz, agua, servicios esenciales, donde están muriendo miles de civiles y niños, está generando pérdida de su capital político y también de EE.UU. y cuyo hecho emblemático fue la destrucción del hospital en la Franja de Gaza. Como señalara Lula en su llamamiento a la búsqueda de la paz en Medio Oriente, “Israel no tiene que matar millones de inocentes porque Hamás cometió un acto terrorista”. “Espero que Hamás comprenda el error que cometieron y espero que Israel comprenda lo que les está sucediendo a millones de niños en la Franja de Gaza”<sup>1</sup>. Por último, hay una vulnerabilidad recién descubierta en este bloque y es que, a diferencia de las relaciones de poder anteriores, el petróleo ahora lo empiezan a controlar Irán, Arabia Saudita, Rusia, que son aliados y miembros de los BRICS, y eso es problemático para la sustentabilidad de continuar el conflicto en Gaza sobre todo para EE.UU. Es decir, se quiebra el trípode de poder de varias décadas en la región que se sustentaba entre EE.UU., Israel y Emiratos Árabes Unidos, con el apoyo disimulado además de Egipto y Qatar.

**v)** La pérdida de “poder blando” de EE.UU. Lo cierto es que se observa un cansancio y distanciamiento de gran parte de países de Europa y América por la acumulación de violencia, pérdidas económicas y de nivel de vida en nombre de ideales de democracia, libertad y el “mundo libre” que ocultan los verdaderos fines económicos de un imperio con disposiciones neocoloniales. Esto hace que EE.UU. esté ahora perdiendo capacidad de “poder blando” en su hegemonía, lo que se ha manifestado no solo en países periféricos sino también en los de la Unión Europea, en donde asistimos a un cambio del relato de subordinación a la agenda hegemónica de muchos países como la única posible.

En definitiva, EE.UU. no está dispuesto a aceptar su declinación y un *soft landing* del imperio, y por el contrario, trata de reafirmar su hegemonía global, aun cuando diversas derrotas militares, la industrialización de la periferia, el surgimiento de China, la desglobalización, desdolarización indican un cambio en las relaciones de poder en Asia, Medio Oriente, y aun en África, donde ya se hace difícil mantener la perspectiva de la excepcionalidad americana, en la medida que incurre en el riesgo de transformar conflictos puntuales en regionales y aun en promover una tercera guerra mundial en donde nadie ganaría.

## Los BRICS y los ejes de la construcción de un nuevo orden internacional

Nos encontramos frente a un mundo fuertemente desestabilizado por las elites neoconservadoras y globalistas del Occidente colectivo y, frente a ello, han surgido varios ejes de construcción de un orden internacional alternativo:

**i)** Vía las políticas de desdolarización del comercio internacional propiciadas por China y los BRICS.

La utilización de monedas locales para el comercio internacional, la internacionalización del yuan y su uso para el pago de deudas con el FMI, entre países y a otros organismos internacionales. Ello sumado a la decisión de Arabia Saudita de atar las ventas de petróleo a esa divisa (petrodólar), lo que afecta la capacidad de EE.UU. de seguir usando el patrón dólar como un arma clave para sustentar su hegemonía. Esto comienza a generarle un problema de sostenibilidad para la emisión infinita sin inflación que utilizara durante más de tres décadas; generar déficit presupuestario y que haya países y capitales disponibles para comprar bonos del Tesoro, inflación, y la suba de tasas de interés. Y si bien aún no hay una moneda alternativa al dólar, los procesos que conducen a ella ya están en marcha.

1. Declaración de Lula Tiempo Argentino, 24-10-23.

**ii)** El inicio de la Franja y la Ruta como interconexión de comercio, inversiones de China con todos los países, y como un eje de paz y desarrollo inclusivo.

La Franja y la Ruta teniendo solo diez años se ha convertido en el corredor de desarrollo y conectividad más importante de la historia reciente. Esta iniciativa lanzada en el año 2013 se ha transformado en el programa de cooperación concreto por lo que numerosos países de diversos continentes –entre los que se incluye la Argentina– han decidido incorporarse a la misma. En apenas un año de trabajo ha habido avances significativos en la relación de los dos países. Mientras que la ruta alternativa a la Franja y la Ruta, imaginada por Estados Unidos, la India, los Emiratos Árabes Unidos y la Unión Europea en la última reunión del G20 en la India, está parada por la falta de proyectos, financiamiento y por el conflicto de Israel en Gaza junto al distanciamiento diplomático de los Emiratos Árabes de su tradicional aliado.

**iii)** El surgimiento y ampliación de los BRICS.

Los BRICS no son una alianza militar como la OTAN, ni un bloque formal como la Unión Europea, ni un bloque comercial como el Mercosur. Nacieron en 2009 como una especie de contracara del G7, un foro para discutir la agenda global y tomar decisiones de manera agregada, en general por consenso, pero está demostrando ser una suerte de plataforma –aún flexible, sin directores y con una institucionalidad aún muy limitada– para impulsar una infraestructura internacional diferente, tanto en paralelo a la actual –por ejemplo, con su banco de desarrollo– como reclamando reformas al sistema institucional creado tras la Segunda Guerra Mundial. La reciente expansión de los BRICS, con el ingreso de Argentina, Irán, Arabia Saudita, Egipto, Emiratos Árabes Unidos y Etiopía, afirma que ese movimiento que fortalece la lucha por un escenario de mayor pluralidad económica, geográfica y política, está en constante ampliación. En 2010, cuando Sudáfrica se sumó a las BRICS, el grupo representaba alrededor del 18% del PBI global. En 2023 algunas proyecciones ya lo ubican superando al agregado del G7 que rondaría el tercio del PBI del mundo mientras que el G7 estaría más cerca del 30 por ciento.

**iv)** La conformación de un poder emergente en el Sur Global.

Varios acontecimientos justifican esta nueva realidad, la alianza ruso-china a partir de la guerra de Ucrania impensada hasta hace poco tiempo que en conjunto configura un poderoso bloque de economías y geopolítica complementarias. Segundo, la alcanzada paridad tecnológica de China con EE.UU.; tanto en lo referido a semiconductores, comunicación 5G, energía solar, electromovilidad y política espacial. En lo militar, la Federación Rusa con los misiles ultrasónicos y un despliegue nuclear de última generación supera en algunas áreas a su contrincante. Lo mismo que la alianza entre Arabia Saudita e Irán ha trastocado el equilibrio tradicional de poder promovido por Gran Bretaña y Estados Unidos en Asia, del “divide y reinarás”. Asimismo, la localización de los recursos naturales estratégicos en el marco de una transición energética y del cambio climático que se ubican en su mayoría en el Sur Global constituye parte de nuevos problemas de abastecimiento para los países del norte desarrollado. En síntesis, lo que declina fundamentalmente es el poder anglo sostenido en los últimos dos siglos, y a su vez, el nuevo poder emergente desde el sur no necesariamente se propone reproducir los sesgos de las anteriores hegemonías e imperios. De hecho, busca introducir algunas novedades históricas. La primera es que reafirma que no es posible para ningún país controlar todo el mundo, y que puede haber un policentrismo de bloques en la gobernanza global. La segunda, que se negocie con las reglas del derecho internacional público ampliamente aceptadas –como la Carta de Naciones Unidas– dentro de una actitud de cooperación y de juegos *win-win* y no de suma cero. La tercera es promover un mayor respeto por las soberanías nacionales, el importante rol de los Estados en fijar límites a los mercados, y que se modifiquen las asimetrías Norte-Sur. En síntesis, un nuevo acuerdo mundial que permita salir al siglo XXI de la actual fase entrópica y desestabilizada e inarmónica con la naturaleza, y entrar a otra más pacífica, multilateral, negociadora, pero con multipolaridad, donde la humanidad encuentre otra forma de vincularse entre sí misma y con la “casa común”.



## América Latina en la encrucijada y la Argentina como una clave para regenerar un espacio de mayor integración regional

La segunda ola progresista en donde se puso tantas expectativas desde hace ya más de cuatro años en América Latina está en peligro de involucionar en varios de esos países hacia gobiernos de extrema derecha. Esta segunda ola ahora está en una encrucijada potenciada por los efectos de la pandemia, la guerra híbrida en Ucrania, y el desafío de lograr un posicionamiento conjunto en el nuevo orden mundial, frente a la paralela geopolítica de control que se expresa tanto desde la OEA como en el Comando Sur del ejército de EE.UU. sobre los recursos naturales de la región y el evitar las vinculaciones de América Latina con China.

**i)** El proceso de integración estancado.

La región se encuentra comparativamente más atrasada que otras en la integración al policentrismo, si bien no convalida las disposiciones de EE.UU. de proporcionar armas y recursos a Ucrania. Asimismo, países como Uruguay o Paraguay pueden llegar a problematizar la continuidad del Mercosur con amenazas de abandonarlos y generar acuerdos TLC con otras regiones. Esto muestra que a la región le está faltando una institucionalidad política regional más contenedora que establezca intereses y un rumbo común sobre cómo insertarse en el nuevo orden mundial. No obstante, se observan algunas novedades auspiciosas de liderazgos políticos que alientan procesos de cambio, como el aumento de la soberanía de México en el litio y petróleo, durante el gobierno de AMLO, y sus vinculaciones con Rusia y China; de un posicionamiento internacional independiente que expresa Petro en Colombia en sus políticas de salud y lucha contra el narcotráfico, y el rol de Lula en Brasil más protagónico en lo global y en la promoción de una nueva integración regional con propuestas de intercambios comerciales con otras monedas.

**ii)** Otros activos de América Latina para su estrategia de inserción global.

La región conserva recursos muy importantes en estos momentos como son los naturales, cada vez más valorados en la transición energética, y el estrechamiento de las cadenas de valor, que aumentan su valor, como la energía, el gas y los nuevos gasoductos troncales, el litio y su explotación industrial, la preservación del agua potable, los alimentos y la búsqueda de soberanía alimentaria. Asimismo, el ser una región de paz le permite posicionarse para mediar en conflictos.

## La Argentina como una clave para el proceso regional en el nuevo contexto de cambio del orden global

En este contexto, la Argentina enfrenta una situación de riesgo y oportunidad; porque tiene muy alta inflación, pobreza del 40% junto a condicionamientos importantes del FMI por endeudamiento. Asimismo reviste una conflictividad política que expresa la existencia de dos modelos antagónicos de sociedad. Por un lado, un modelo neoliberal o anarco-capitalismo orientado por los valores del libre mercado, de la extrema individuación, y que conduce a la pérdida de derechos, la fragmentación social y la violencia. Por otro, el organizado sobre la base de un equilibrio entre Estado, sociedad y un mercado más regulado; la defensa de los bienes públicos como la educación y la salud, la producción con valor agregado, la industrialización del litio y recursos estratégicos, y movilidad ascendente.

No obstante, si bien la Argentina podría haberse convertido en un actor geopolítico regional destacado en el caso de un triunfo de UP –ya que Brasil requiere de su apoyo para promover un proceso de integración regional con fuerte elemento industrial y energético, y transacciones comerciales en monedas de los propios países–, lo cierto es que el triunfo de La Libertad Avanza invierte esta ecuación geopolítica más regionalista. Así, asistimos a una suerte de Brexit regional de la Argentina, salida de América Latina, de su alianza con Brasil, de la Unasur, de los BRICS y del Sur Global. Y se va alinear a partir del triunfo de Milei con EE.UU., Israel y el G7. Es decir, países no complementarios en lo económico y contrarios a la lógica de soberanía e intereses del mismo pueblo. De este modo, la asociación con la ultraderecha global va a hacer de la Argentina un apéndice de la agenda de EE.UU., Gran Bretaña y del Occidente colectivo. No son buenas noticias pero es lo que se desprende de las últimas elecciones y el discurso presidencial. También puede agregarse que una cosa es la intención y la percepción ideológica del nuevo presidente y otra es la posibilidad de llevar a cabo esta orientación sin generar una ruptura significativa con ejes estratégicos comerciales tan enraizados como son dejar de comerciar con China o Brasil, nuestros principales clientes. Tendría la oposición de los mismos sectores agrarios e industriales que negocian con esos países. De este modo, el nivel de conflictividad interno y externo que esta orientación pretende llevar a cabo va a ser difícil de sustentar, tanto para su balanza comercial, su impacto en el trabajo como para amplios intereses afectados por esta nueva captura del Estado por las elites. Esas políticas no son en principio sustentables para la Argentina y hasta en cierta forma podrían poner en riesgo la misma gobernabilidad de la nueva coalición. En todo caso, y para terminar, muestran una nueva oportunidad perdida por el país, y el nuevo error estratégico de sus clases dominantes de apostar por el mundo en declinación y no por el emergente.



**POR JOSÉ FERNÁNDEZ VEGA.** *Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y profesor regular de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.*



# LA GRAN INCERTIDUMBRE

EL AUTOR DESCRIBE LOS PRINCIPALES Y RECIENTES ENFRENTAMIENTOS ARMADOS QUE IMPACTAN DIRECTAMENTE EN LA ESCENA MUNDIAL Y SUS FUTUROS POSIBLES.

# E

l estallido de la guerra en Ucrania en febrero de 2022 precipitó una serie de movimientos telúricos en el panorama internacional que ya venían tomando forma en los años precedentes. No solo aceleró esos procesos anteriores, sino que hizo surgir otros nuevos que marcarán el futuro. La hegemonía estadounidense y noratlántica, tal como la conocíamos desde el fin de la Guerra Fría, puede estar llegando a su fin, así como el tipo de globalización que estableció. Pero la emergencia de un mundo multipolar, como el que se avizora, no parece ser un proceso exento de conflictos dolorosos e inesperados. A las complicaciones políticas se les suma el calentamiento global cuya dinámica no podemos prever aunque ya sufrimos sus consecuencias. Un serio problema es que las rivalidades geopolíticas interfieren con la agenda climática. El riesgo es un escenario catastrófico para todo el planeta.



## Violencia en el Pacífico

La rivalidad entre EE.UU. y China ya estaba allí años antes de la invasión rusa a Ucrania. Sin embargo, las tensiones entre Washington y Beijing no hicieron más que aumentar tras la incursión rusa en territorio ucraniano. Ahora no solo se expresan en un plano comercial y tecnológico, sino que se despliegan a un nivel militar. A diferencia de lo que ocurría durante la Guerra Fría, que culminó con el hundimiento de la URSS, China y EE.UU. desarrollaron economías en cierto modo complementarias. Hay pocos antecedentes de unos socios comerciales tan estrechamente vinculados que hayan llegado a un punto de enfrentamiento tan alto. El motivo inmediato del potencial conflicto armado entre las dos grandes potencias del mundo globalizado es la disputa por la soberanía de Taiwán, un país reconocido solo por un puñado de integrantes de la comunidad internacional. EE.UU. no se cuenta entre ellos aunque hizo claro su compromiso por defender la isla de cualquier agresión de las fuerzas de la República Popular China que reclama el territorio. Pero esa rivalidad es solo la punta de un iceberg cuya mayor parte se halla sumergida y abarca distintos niveles. La disputa principal es por la hegemonía mundial. Esta guerra es a veces fría, otras veces híbrida y nadie sabe si se volverá frontal en los meses por venir.

La agresividad de la política exterior estadounidense hizo que China se alineara con Rusia y evitara condenar su invasión. Por el momento, no presta asistencia militar visible a Moscú y propuso un plan de paz que no tuvo repercusión alguna. Este alineamiento entre China y Rusia había sido anticipado por algunos analistas de EE.UU., Henry Kissinger entre ellos, quienes lo deploraron como una consecuencia política a la vez obvia y contraproducente de la actitud de Washington, que ahora enfrenta a dos poderosos enemigos de manera simultánea. Kissinger fue precisamente quien marcó un hito diplomático al aprovechar la división entre Beijing y Moscú para atraer a China hacia el campo occidental, lo que posibilitó la integración capitalista de la economía de ese país y su notable despegue económico. Ahora EE.UU. inició un proceso de repatriación de las tecnologías de punta, en especial las que permiten la fabricación de microprocesadores muy sofisticados que había delegado en Taiwán, y resultan esenciales para la producción de muchos bienes de los que la producción, tanto la civil como la militar, no puede prescindir. Pretende asimismo relocalizar otras producciones que había trasladado a China atraídas por los bajos salarios. Este proceso no puede ser inmediato ni exento de efectos sobre los precios de los productos. Pero señala un giro en el modelo de globalización económica vigente durante décadas. China, por su parte, despliega una activa diplomacia económica a través de la llamada Ruta de la Seda y también mediante los BRICS, cuyo exitoso proceso de ampliación es visto con preocupación por Washington porque uno de los objetivos centrales de esa alianza es discutir la hegemonía del dólar como moneda de intercambio internacional. Además, China ha ganado presencia en África y en América Latina mientras que EE.UU. viene perdiendo poder de influencia en esos espacios.

## Alemania, Europa

A partir de la invasión rusa a Ucrania, EE.UU. puso mucha presión sobre sus aliados militares europeos de la OTAN, quienes cerraron filas disciplinadamente y se subordinaron a sus órdenes. Ello generó consecuencias económicas de importancia en el Viejo Continente. Estos fenómenos son parte de las novedades que generó la crisis en Ucrania. Mientras EE.UU. ha visto disminuir su gravitación internacional, la ha reforzado en Europa, un continente que desde los años inmediatamente posteriores a la segunda posguerra no había conocido tal nivel de subordinación política y económica.

La impuesta supresión del suministro de energía proveniente de Rusia, combinada con el impacto sobre la actividad que la pandemia dejó como legado, conmocionó a la economía europea y produjo una estampida inflacionaria que impactó en el nivel de vida popular. Algunos países cayeron en recesión. La principal economía del continente, Alemania, dio muestras de sumisión inéditas puesto que dependía de la provisión de gas ruso barato para alimentar su poderosa industria y calefaccionar los hogares. EE.UU. estableció que dejara de recibir esa fuente de energía. Para asegurar sus dictados, se sospecha que dinamitó los gasoductos marítimos que alimentaban al país desde Rusia sin que mediara reacción alguna de parte de Berlín.

Alemania debió construir en tiempo récord plantas que le permitieran recibir gas licuado de EE.UU. a un precio mucho más alto. Su industria se volvió entonces mucho menos competitiva. Ese gas se genera por medio del *fracking*, un procedimiento que los ecologistas condenan. El Partido Verde alemán, integrante de la coalición de gobierno, aceptó sin objeciones el nuevo esquema energético impuesto; aún más, se mostró como el sector más belicista de dicha coalición.

Entretanto, la población sufrió un brusco aumento en sus cuentas energéticas, solo atenuadas por las moderadas temperaturas del pasado invierno y las ayudas estatales. De todos modos, la economía alemana cayó y, dada su importancia, provocó repercusiones en el resto del continente. EE.UU. presiona asimismo para que Berlín restrinja sus intercambios con su principal socio comercial, China. La combinación de estos factores, sumada a la resaca pandémica, el deterioro salarial, la precarización, el aumento de los alimentos y los alquileres y la incertidumbre general, disparó la popularidad de la extrema derecha xenófoba. Resulta sorprendente que Washington ponga en peligro los pilares de sustentación de su principal aliado continental.

De su lado, Polonia reveló sus aspiraciones militaristas y aspira a formar la fuerza armada europea más poderosa en un futuro cercano. Para ello su gobierno reaccionario multiplicó el presupuesto militar. Con el fin de obtener el beneplácito de EE.UU. para facilitar su crecimiento en ese campo recibió refugiados ucranianos y se puso a la vanguardia de la asistencia militar a Kiev. Pero en medio de un período electoral, el partido del gobierno, enredado en múltiples conflictos con Bruselas que lo considera "iliberal" y le bloquea fondos europeos, puso fin a

la importación de grano ucraniano puesto que ello resentía su base electoral rural. A pesar de esas maniobras, el oficialismo perdió las elecciones, aunque por escaso margen, frente un rival europeísta y neoliberal.

Otros países del este de Europa, Rumania es un ejemplo, mantuvieron la misma actitud respecto de las importaciones agrícolas de Ucrania. En Eslovaquia llegó al poder un gobernante pro-ruso cuya propuesta electoral incluía la cancelación de envíos de armas a Kiev. Hungría siempre se mantuvo cercana a Moscú puesto que importa energía rusa y eludió todas las presiones para alterar ese suministro. El resto del continente no ha dado muestras de resistencia frente a las presiones del atlantismo. Finlandia y Suecia abandonaron su larga política de neutralidad y se unieron a la OTAN, si bien Suecia aguarda aún su incorporación formal. Turquía, el miembro no europeo de la OTAN, parece el único país que se reserva un cierto margen de maniobra independiente y aspira a convertirse en un poder regional.

EE.UU. pretende que Europa cargue ahora con el peso financiero y militar de la guerra porque sus prioridades están puestas en el Pacífico y China. Pero la población del continente se muestra cada vez más agotada y los gobiernos registran ese malestar como una amenaza a la sustentación de su poder. Europa empieza a sufrir fracturas ante la crisis bélica en Ucrania y el agrietamiento no deja de extenderse, tanto a nivel de los distintos gobiernos como al interior de las poblaciones.



## Ucrania: la gran devastación

Tras varios meses de contraofensivas ucranianas el saldo militar resulta claramente negativo. Kiev no puede exhibir ninguna victoria pese al constante apoyo occidental. Las defensas rusas resultaron inexpugnables. El objetivo de romper la línea defensiva en el sudeste para dividir el frente ruso y acceder al Mar de Azov y desde allí lanzarse a la reconquista de Crimea no se logró hasta el momento. El cambio de las condiciones climáticas en este otoño boreal volverá impracticable el terreno, obligará a detener las operaciones y prolongará el sufrimiento.

Nadie puede asegurar el número de bajas ucranianas, pero se sospecha enorme. Una parte significativa de la población huyó del país. Los ataques rusos demolieron infraestructuras esenciales. Ucrania tenía una economía estancada desde antes de la guerra y estaba endeudada con el FMI, su sistema político se hallaba corroído por la corrupción y teñido de autoritarismo. Todos esos problemas no hicieron más que agudizarse con la guerra. Ella por supuesto sumó sangre y una vasta destrucción material. En un mundo neoliberal se hace difícil imaginar un generoso plan de reconstrucción del país tras una hipotética paz. Ucrania podría seguir el destino de otros frentes de batalla de la Posguerra Fría como Irak, Afganistán, Libia o Siria. Todos estos países fueron estigmatizados como Estados canallas o fallidos. Tras la intervención militar occidental no dejaron de serlo; antes bien, empeoraron drásticamente su situación y se volvieron países inviables: divididos, violentos, carentes de un Estado organizado y en control del territorio. La cruzada democrática no hizo sino agudizar sus penurias, multiplicar la pobreza y desatar guerras civiles. Ucrania es la vanguardia de la lucha de la OTAN contra Rusia y es también la principal víctima. Son pocos quienes se preguntan sobre el futuro del país una vez que cese el fuego. Es casi disparatado hablar, como sucede actualmente en la Unión Europea, acerca de la asociación de Kiev a esa organización. Ucrania, sin embargo, tiene un alto valor geopolítico y es un proveedor clave de alimentos producidos en una de las praderas más fértiles del planeta. Es una extensa nación europea y cuesta creer que seguirá el funesto destino de los países de Asia o África interve-

nidos por la OTAN. Sin embargo, hay muchos motivos para el pesimismo sobre su futuro.

Como en Europa, también en EE.UU. el sólido apoyo inicial a Ucrania se está resquebrajando. En el Capitolio voces republicanas se oponen abiertamente a la sangría de recursos que está insumiendo el sostén estadounidense a una ofensiva ucraniana que no muestra resultados y se extiende en el tiempo. El ex presidente Donald Trump resistió siempre el apoyo a Kiev, aunque no guarda las mismas objeciones frente a la ofensiva contra China que él mismo impulsó con entusiasmo. Y Trump puede ser ungido presidente por segunda vez pese al asedio judicial del que es objeto en la actualidad.

Por otra parte, las múltiples sanciones económicas occidentales contra Rusia carecieron, hasta el momento, de efectos relevantes. En verdad, se comprobaron contraproducentes. Rusia consolidó sus lazos comerciales con China y con la India; en términos poblacionales equivale a decir: con casi un cuarto de la humanidad. Además, quienes aplicaban esas penalidades fuera de EE.UU., los europeos, fueron los primeros perjudicados, puesto que el continente sufrió consecuencias económicas de envergadura que se traducirán, tarde o temprano, en alteraciones políticas. El crecimiento de la extrema derecha casi por todas partes es solo una expresión inicial de esos cambios.

La invasión rusa a Ucrania constituyó una flagrante violación del derecho internacional. Pero en los asuntos mundiales no solo hay que considerar el plano legal. La guerra se habría evitado si no se hubiera lanzado una ofensiva política para integrar a Ucrania a la OTAN, algo que Moscú consideraba una línea roja. Las promesas de Washington a Gorbachov o los acuerdos de Minsk celebrados por primera vez un cuarto de siglo más tarde no fueron respetados. La agresión rusa es repudiable aunque desde un punto de vista geopolítico tiene su lógica. Lo evidente es que esta guerra no se debió haber producido nunca y que, una vez que estalló, ninguna potencia occidental abogó por la paz. Varias fuentes llegan incluso a sostener que las conversaciones de paz que avanzaban en Turquía en marzo de 2022 fueron boicoteadas por la Casa Blanca.

*Como en Europa, también en EE.UU. el sólido apoyo inicial a Ucrania se está resquebrajando. En el Capitolio voces republicanas se oponen abiertamente a la sangría de recursos que está insumiendo el sostén estadounidense a una ofensiva ucraniana que no muestra resultados y se extiende en el tiempo.*

## Verano tórrido; otoño sangriento

El último verano boreal fue pródigo en pésimas noticias ambientales. Incendios indetenibles en los bosques desde Hawai a Grecia, inundaciones súbitas en poblaciones europeas, chinas, australianas y estadounidenses, largas olas de calor agobiantes en grandes regiones a ambos lados del Atlántico y en Asia y Oceanía. La guerra ucraniana que limitó la importación de gas hizo que se detuviera la transición energética en Europa y que algunos países volvieran a quemar carbón, la fuente de energía fósil más contaminante.

La sensación es que el planeta está al límite y la existencia humana se encuentra bajo amenaza. La pregunta no es ya si habrá un calentamiento global, sino más bien si resulta todavía reversible.

La conflictiva situación geopolítica que atravesamos complica la organización de una respuesta mundial coordinada ante esta emergencia tan existencial como global. La transición geopolítica en curso interfiere en la transición hacia energías no fósiles.

A todas estas complicaciones se les agrega ahora el súbito estallido de una crisis en Medio Oriente. Son malas noticias para Ucrania puesto que su conflicto pasa a segundo plano y Occidente se concentrará en el apoyo a su principal aliado en la región, Israel. El inusitado ataque terrorista que sufrió ese país impactó de lleno en la confianza que su población tenía en el poder de su defensa militar.

Esa incursión se produjo en momentos en que la sociedad israelí se hallaba dividida por la ofensiva de su gobierno de ultraderecha contra la división de poderes republicana. Es probable que una contundente respuesta armada de Israel dirigida a los palestinos no despierte simpatías internacionales y aisle al país. Por el momento, Israel lanzó ataques sangrientos que produjeron muchas víctimas civiles, aunque posterga la riesgosa idea de una invasión terrestre a Gaza.

Otro peligro es que el conflicto se extienda a nivel regional. Y esto tendrá consecuencias políticas mayúsculas, sin hablar del impacto en el precio del petróleo para una economía mundial que ya está en problemas. La agresividad estadounidense en el escenario internacional, que prolonga la guerra en Ucrania, mutó hacia la contención del impulso a una represalia iracunda del gobierno derechista de Tel Aviv, que busca así recuperar su disminuida legitimidad. EE.UU. teme la reacción de la calle árabe, algo que naturalmente preocupa también a las distintas autocracias de la zona. Las protestas políticas contra una escalada israelí podrían derivar en reclamos sociales en países donde reina la desigualdad.

## El Sur se posiciona

Ante este panorama desolador, el llamado Sur Global hizo oír su voz, y no solo a un nivel testimonial. Los conflictos militares acontecen lejos de su geografía, pero afectan a un mundo integrado del que los países del Sur forman parte; tienen efectos económicos muy concretos en sociedades donde la desigualdad y la pobreza también constituyen flagelos crecientes. El Sur resistió las presiones atlantistas para unirse al apoyo diplomático y la provisión militar a Ucrania. En su lugar, propuso negociaciones de paz desoídas; el belicismo del Norte prevaleció. Ucrania sigue siendo devastada y sus perspectivas de victoria son cada vez más remotas mientras que Occidente comienza a dividirse y su apoyo a Kiev ya no es tan uniforme ni firme.

Un arco heterogéneo de analistas estadounidenses adhiere a la visión según la cual la guerra iniciada por Rusia es claramente ilegal aunque, desde un punto de vista político, reconoce antecedentes en las innecesarias provocaciones geopolíticas de Occidente, en sus promesas rotas que se remontan a las negociaciones finales de la Guerra Fría y en los pactos que años más tarde incumplió con Moscú. Henry Kissinger se cuenta entre esos analistas, pero no es el único; también Jeffrey Sachs o John Mearsheiner, por nombrar solo a otros dos, insospechados de inclinaciones promoscovitas. La agresividad internacional de Washington es inversamente proporcional a su efectivo poder. Ello no hace sino horadar todavía más el declive de su prestigio e influencia globales.

En este marco se vuelve indispensable una política independiente que promueva la estabilidad, defienda la paz e impulse la adopción de fuentes de energía cada vez menos contaminantes. Pese a su historia de subordinación, el llamado Sur Global fijó posiciones autónomas, propuso iniciativas de paz y criticó la deriva belicista que adoptó Europa con un entusiasmo incomprensible. Los países del Sur, algunos ya integrados en los BRICS y otros aspirantes a sumarse, mantienen un importante comercio con China y reciben de ella vastas inversiones. La agenda verde, sin embargo, se debilita. Los esfuerzos diplomáticos dirigidos a solucionar las recientes crisis militares no arrojaron resultados. Prevalece el belicismo mientras el calentamiento global progresa. Es claro que esta vez no solo el Sur pagará las consecuencias de las políticas del Norte. Pero eso no es ningún consuelo.

A PARTIR DE UNA EXPOSICIÓN SOBRE LAS NUEVAS INCORPORACIONES QUE TUVIERON LUGAR EN EL MARCO DE LOS BRICS Y DEL VÍNCULO QUE ESTADOS UNIDOS HA TENIDO A TRAVÉS DEL TIEMPO CON EL CONJUNTO DE ESTOS PAÍSES QUE FUERON SUS ALIADOS ESTRATÉGICOS EN MEDIO ORIENTE, EL TRABAJO ANALIZA LOS EFECTOS QUE ESTA NUEVA SITUACIÓN PRESENTA EN AQUELLA REGIÓN Y A NIVEL GLOBAL.

# LOS BRICS SE EXPANDEN A MEDIO ORIENTE: DETERMINANTES E IMPLICACIONES



por **NICOLE MOUSSA**. *Master en Economía por la University of Paris I-Panthéon Sorbonne y Doctora en Economía de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS). Exfuncionaria de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).*



*Un tema central de la cumbre de Johannesburgo fue la expansión de los BRICS que decidieron invitar a seis países a unirse al bloque a partir del 1° de enero de 2024. Estos son Arabia Saudita, Argentina, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Etiopía e Irán.*

**E**

l grupo de los BRICS, que celebró su cumbre número 15 en Johannesburgo del 22 al 24 de agosto de 2023, ha ido adquiriendo más relevancia a lo

largo de los años a medida que aumentaba su peso en el comercio y la economía global. El contexto internacional de guerra entre Rusia y Ucrania (apoyada por la OTAN), de proliferación de sanciones contra Rusia de parte del “Occidente colectivo”, y de aumento de las tensiones políticas y económicas entre Estados Unidos y China, le confirió a la cumbre de Johannesburgo una relevancia todavía mayor, confirmada por el deseo de más de 40 países en desarrollo de sumarse al bloque. En palabras del presidente Alberto Fernández, los BRICS se transformaron “en un referente geopolítico y financiero importante (...) para el mundo en desarrollo”. (“Mensaje a la Nación sobre la incorporación de Argentina a la alianza de los BRICS” del 24 de agosto de 2023). Un tema central de la cumbre de Johannesburgo fue la expansión de los BRICS que decidieron invitar a seis países a unirse al bloque a partir del 1° de enero de 2024. Estos son Arabia Saudita, Argentina, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Etiopía e Irán. Otro tema central fue el fomento del uso de monedas locales en el comercio internacional y en las transacciones financieras entre los BRICS y sus socios comerciales para la reducción de la dependencia del dólar estadounidense.

De los seis nuevos integrantes de los BRICS, cuatro son países de Medio Oriente, y tres de ellos son países árabes fieles aliados de Estados Unidos desde hace varias décadas. Hasta ahora, el grupo de los BRICS no tenía entre sus miembros a ningún país de Medio Oriente. Este artículo reflexiona sobre las causas y las posibles implicancias de esta ampliación de los BRICS a esa región.

### **Los determinantes: desafíos a la influencia de Estados Unidos en Medio Oriente**

La región de Medio Oriente, que concentra importantes recursos energéticos y donde Estados Unidos ha ejercido un predominio hegemónico desde el fin de la Guerra Fría, es considerada por este país como vital para sus intereses estratégicos. La incorporación a los BRICS de un país como Arabia Saudita no es un hecho anodino. Esto es porque el grupo de los BRICS aboga por la multipolaridad y el fin de la hegemonía del dólar, mientras que Arabia Saudita es la figura emblemática de las alianzas que Estados Unidos ha forjado con los países árabes. El origen de esta alianza se encuentra en el acuerdo firmado entre Franklin Delano Roosevelt e Ibn Saud el 15 de febrero de 1945, que ha sido una de las piedras angulares de la política mediooriental de Estados Unidos (la otra es la alianza con Israel). Esta alianza tiene diferentes ejes: energético, económico, militar y geoestratégico.

Tampoco es sorprendente que se incorpore un país como Egipto, el más poblado del mundo árabe, que controla el paso entre el mar Rojo y el mar Mediterráneo y que dio un gran giro en 1978 cuando firmó la paz con Israel y sustituyó a la Unión Soviética por los Estados Unidos como aliado estratégico. Por su parte, la entrada de Irán a los BRICS constituye un serio revés para la política de Estados Unidos que busca aislar a este país desde el triunfo de la revolución islámica en 1979, política que se exacerbó en los últimos años con la aplicación de “sanciones paralizantes” contra Irán. Lo que señala la entrada de estos países a los BRICS es la pérdida de influencia de Estados Unidos en la región de Medio Oriente aunque este país sigue teniendo allí un poder incomparable. Esto

es consecuencia del giro abiertamente belicoso que tomó su política después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 pero que no logró los resultados esperados. Estados Unidos había aplicado tradicionalmente en Medio Oriente la política de *statu quo* que consiste en desactivar todo proyecto político que busque la modificación sustancial del equilibrio de poder vigente. Esto se terminó en el 2001 con la invasión de Afganistán que marcó el inicio de una nueva política que buscaba forjar un “Nuevo Medio Oriente” conformado por países alineados con Estados Unidos. Este espacio incluye a Medio Oriente, Asia Central y el Norte de África, es decir a todo el mundo árabe y a la mayoría del mundo musulmán. Los regímenes que no cooperen se verán sometidos a invasiones o, en su defecto, a una combinación de sanciones y de apoyo a movimientos opositores para forzar un cambio de régimen. Con ese propósito, Estados Unidos reinstaló a los marines en la Península Arábiga, ocupó Afganistán e Irak, apoyó a Israel en su guerra contra el Líbano en 2006, apoyó la oposición interna y los islamistas extranjeros en la larga guerra para derrocar al presidente sirio, bombardeó Libia, apoyó la invasión de Yemen por Arabia Saudita, ocupó la zona del nordeste de Siria rica en recursos naturales, y aplicó sanciones muy severas contra Siria e Irán. Esta política se inscribe en el proyecto global del “Nuevo Siglo Americano”, que los neoconservadores habían elaborado luego de la implosión de la Unión Soviética, y que se empezó a implementar primero en Europa del Este con la división de Yugoslavia en seis nuevas repúblicas en 1992. Tal política continuó con la inclusión en la OTAN de varios países de Europa del Este, empezando por Polonia, Hungría y la República Checa en 1999, y siguiendo con varios otros países.

Los primeros obstáculos que enfrenta este proyecto surgieron en Medio Oriente, donde fue y sigue siendo resistido por fuerzas adversas como Irán, Siria, grupos armados iraquíes, el Hezbollah libanés y los rebeldes Huthíes en Yemen. A partir de 2015, y a pedido del gobierno sirio, Rusia se implicó militarmente para impedir el derrocamiento del presidente sirio a manos de grupos islámicos, cuyos combatientes eran cada vez menos sirios y más extranjeros.

Lejos de llevar a un “Nuevo Medio Oriente” conformado y consolidado por una mayoría de países aliados, la política belicosa de Estados Unidos abrió una caja de pandora que desestabilizó a Medio Oriente y terminó debilitando a sus aliados en la región. Estos empezaron no solo a dudar de la capacidad de esta gran potencia para pacificar la región bajo su poder hegemónico y para protegerlos, sino que también comenzaron a temer que terminara negociando con sus adversarios regionales a sus espaldas. Es lo que pasó con las negociaciones nucleares entre Estados Unidos e Irán para el gran disgusto de Arabia Saudita; este país terminó por acercarse a Irán bajo el paraguas chino. El acuerdo nuclear con Irán ha sido la principal fuente de desconfianza saudí, pero no es la única. La renuencia de Estados Unidos a intervenir militarmente para defender a Arabia Saudita llevó a este país a dudar de la vigencia de la alianza que se forjó entre ambos países al terminar la Segunda Guerra Mundial y que se extendió luego a todos los países árabes del Golfo Pérsico. Esta alianza se basa en un pacto en el que los exportadores de petróleo actúan como proveedores confiables de energía mundial mientras Washington les proporciona protección contra sus enemigos tanto externos como internos.

Es así como los ataques reiterados de los rebeldes Huthíes de Yemen con drones y misiles al territorio saudí –en particular a instalaciones petroleras que en 2019 causaron la interrupción de la mitad de la producción de crudo– pusieron en duda la efectividad de la protección de Estados Unidos aun contra un adversario tan pobre y débil como Yemen, pero aliado de Irán. Arabia Saudita y Estados Unidos acusaron a Irán (que los desmintió) de estar detrás de los ataques, pero el presidente Donald Trump dijo que no quería ir a la guerra y solo aplicó nuevas sanciones contra Irán. Estos ataques demostraron la vulnerabilidad de Arabia Saudita y cambiaron muchos de sus cálculos regionales. En mayo de 2023, los Emiratos Árabes Unidos se retiraron de la coalición marítima internacional liderada por Estados Unidos en el mar Rojo y el Golfo Pérsico, luego de que Irán se apoderara de dos petroleros internacionales a finales de abril y principios de mayo en el estrecho de Ormuz. Estos episodios eran los últimos de una serie de ataques y contraataques que fue iniciada por la administración de Donald Trump contra petroleros transportando petróleo iraní. Reflejan una política estadounidense unilateral de tratar de impedir las exportaciones de petróleo de



este país. Al retirarse de la coalición, los Emiratos Árabes Unidos dijeron que estaban comprometidos con el diálogo y los esfuerzos diplomáticos para promover la seguridad y la estabilidad regionales y garantizar la seguridad de la navegación cerca de sus costas de acuerdo con el derecho internacional.

El callejón sin salida al que llegó la política de Estados Unidos en Medio Oriente se está poniendo de manifiesto desde que estalló, el 7 de octubre de 2023, el último episodio del conflicto palestino-israelí que lleva más de un siglo. Estados Unidos se había impuesto como el único mediador entre las partes de este conflicto, especialmente desde que Egipto firmó la paz con Israel en 1978 en Camp David. En realidad, más que mediador, Estados Unidos se ha comportado como si fuera parte de la disputa, dando un apoyo irrestricto a Israel. Esto resultó en la pérdida de su capacidad y legitimidad para encontrar una solución política a este enfrentamiento. Este amenaza con extenderse a toda la región y hasta con convertirse en un conflicto mundial.

El revés diplomático de Estados Unidos quedó en evidencia cuándo tres líderes árabes –el presidente de Egipto, el rey de Jordania y el presidente de la Autoridad Palestina– anularon una reunión prevista en Jordania con el presidente Joe Biden, que viajó a la región para mostrar su apoyo a Israel después del ataque de Hamás. Estos tres líderes –que se cuentan entre los más cercanos a Estados Unidos en la región– no tenían expectativas de que la reunión sirviera para algo. Sobre todo, no querían ser presionados para hacer lo que no quieren hacer, que es abrir sus fronteras para permitir el desplazamiento de los palestinos a Egipto y Jordania con el aval de la Autoridad Palestina. El hecho de que estos líderes árabes básicamente le hayan cerrado la puerta en la cara a Biden evidencia el debilitamiento de la influencia de Estados Unidos en el mundo árabe.

## Las implicaciones: geopolíticas y geoeconómicas

Algunos analistas (generalmente con sesgo prooccidental) le quitan trascendencia a esta ampliación de los BRICS. Alegan que no es más que un club de once miembros; que se trata de países heterogéneos, con intereses contradictorios, sin objetivos y principios comunes y que arrastran arraigados conflictos entre sí (ej. China e India, Arabia Saudita e Irán, Egipto y Etiopía). Otros observadores estiman, al contrario, que se trata de un importante cambio geoeconómico, geopolítico y geoestratégico, en el camino hacia un mundo multipolar.

Es todavía prematuro realizar una evaluación certera de los límites y potencialidades de los BRICS en un contexto internacional en plena transformación, que no termina de encontrar su nuevo punto de equilibrio. El incremento de las tensiones geopolíticas tuvo su violenta expresión primero en el conflicto Rusia-Ucrania, y luego en la guerra Israel-Palestina. Sin embargo, más allá de las operaciones militares, lo que está en juego es la reorganización de los bloques políticos y la creación de una nueva configuración de poder mundial. La ampliación de los BRICS puede ser interpretada como parte de maniobras que buscan ofrecer alternativas al mundo unipolar. La falta de resultados de la “mediación” de Estados Unidos en el conflicto Israel-Palestina dejó un vacío que están llenando China y Rusia. Estos dos países están intensificando su actividad diplomática, en particular con los países de Oriente Medio que integrarán el grupo de los BRICS el 1º de enero de 2024. Buscan poner sobre la mesa una iniciativa de paz, que vuelva a revivir la solución de los dos Estados que Estados Unidos e Israel estaban reemplazando por los “Acuerdos de Abraham”. Estos acuerdos son bilaterales y buscan “normalizar” las relaciones entre Israel y los países árabes, excluyendo a los palestinos. La entrada de los

## *La ampliación del grupo de los BRICS a países de Medio Oriente vino a ratificar una realidad en la cual los países de la región perciben cada vez más a China y Rusia como un contrapeso al poder errático y desestabilizador de Estados Unidos.*

países de Medio Oriente a los BRICS aumenta el peso diplomático de este grupo en Medio Oriente y le confiere mayor legitimidad para participar en la definición de soluciones que pueden ser determinantes para el futuro geopolítico de esta región.

La ampliación de los BRICS a países de Medio Oriente tiene también importantes implicaciones geoeconómicas. En primer lugar, aumenta el dominio energético del grupo, especialmente en lo que se refiere a petróleo y gas. En la actualidad, los miembros de los BRICS representan alrededor del 19% de la producción mundial de petróleo y 23% de la de gas natural. Con la incorporación de los nuevos países, el grupo representaría casi el 38% de la producción mundial de crudo y 36% de la de gas natural.

Pero más importante aún, la entrada de Arabia Saudita a los BRICS podría dar un importante respaldo a los esfuerzos por poner fin a la hegemonía del dólar. Debe recordarse que cuando a principios de los años 1970 entró en crisis el sistema de Bretton Woods, que colocaba de manera formal al dólar en el centro del sistema monetario internacional, un acuerdo entre Estados Unidos y Arabia Saudita contribuyó a que el dólar siguiera operando de facto como la moneda internacional.

En ese acuerdo de 1974, Estados Unidos prometió asegurar la supervivencia de la monarquía saudí garantizando solvencia económica y proporcionando ayuda militar. A cambio, los saudíes aceptaron vender su petróleo exclusivamente en dólares estadounidenses, que posteriormente reinvertirían en la economía estadounidense, incluso a través de la compra de los bonos del Tesoro. Bajo la presión saudita, toda la OPEP seguiría poco después al Reino vendiendo petróleo por dólares. Estados Unidos, que había desacoplado en 1971 el dólar del oro cuyo suministro es finito, logró vincularlo en lugar de ello a un suministro aparentemente infinito de petróleo. Es así como nació el petrodólar.

### **Conclusión**

La ampliación del grupo de los BRICS a países de Medio Oriente vino a ratificar una realidad en la cual los países de la región perciben cada vez más a China y Rusia como un contrapeso al poder errático y desestabilizador de Estados Unidos. Esta ampliación le da al grupo un mayor peso económico y geopolítico. Los BRICS son un foro que carece de reglas internas y de una institucionalidad fuerte como tienen la OCDE, la OTAN y la Unión Europea. Es más bien una instancia de coordinación política entre países en desarrollo que, aunque tengan diferencias o conflictos entre sí, comparten un interés común en modificar el actual funcionamiento de la economía y la geopolítica globales. La relevancia que pueden llegar a tener depende de las acciones que tomen como grupo. El reforzamiento de los BRICS puede dar más sustento a las ambiciones de este grupo en su búsqueda por conformar un orden multipolar. Le abre la posibilidad de jugar un rol importante en un mundo en donde las viejas hegemónicas entraron en crisis y el orden internacional se ve cuestionado.

La participación de la Argentina en el grupo de los BRICS representa una oportunidad para desarrollar y fortalecer vínculos económicos, políticos y culturales con potencias emergentes de lo que antes se llamaba Tercer Mundo y ahora se conoce como Sur Global. Esto ofrece una valiosa ocasión de construir una autonomía estratégica que permita mejorar la defensa de los intereses nacionales.

por **JOSÉ MIGUEL AMIUNE**. *Máster en Relaciones Internacionales por la Universidad de Tufts. Doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad Nacional del Litoral. Exdecano de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Rosario. Exembajador. Exviceministro de Obras y Servicios Públicos de la Nación. Miembro del Plan Fénix.*





# SIGLO XXI: LAS TRANSFORMACIONES EN EL SISTEMA INTERNACIONAL. UNIPOLARISMO O MULTIPOLARISMO

EL ARTÍCULO ANALIZA DISTINTOS SUCESOS DE LA HISTORIA RECIENTE QUE PODRÍAN DEMOSTRAR LA EXISTENCIA DE UN CAMBIO DE ÉPOCA EN LO QUE SE REFIERE A LAS RELACIONES INTERNACIONALES. EN ESTE ESCENARIO, EL AUTOR SE PREGUNTA POR EL LUGAR QUE LES CABE A LOS PAÍSES EMERGENTES, Y ESPECÍFICAMENTE A LOS QUE SE INSERTAN EN EL SUR GLOBAL.



Consideramos que los cambios fundamentales que experimenta en nuestro tiempo el sistema internacional tienen que ver con la lucha por la hegemonía, entre el unipolarismo que intenta perpetuar Occidente y el multipolarismo que tratan de construir los países del Sur Global. Esta es la premisa básica que trata de probar este trabajo. Veamos si podemos fundarla consistentemente.

El siglo XXI comenzó traumáticamente. El país más poderoso de la tierra sufrió el 11/9/2001 un ataque, con sus propios aviones y en su territorio, que apuntó al plexo de su poder financiero, militar y político: Wall Street, el Pentágono y el Capitolio. Antes de que concluyera la primera década, la crisis financiera de 2008 (comparable a la de 1929), que estalló en Wall Street, no solo hizo crujir los cimientos de su sistema financiero, sino que se expandió rápidamente a los mercados europeos, asiáticos y del resto del mundo. A fines de 2019, la primera pandemia global: el Covid-19 asoló al mundo, registrándose un récord de víctimas y una caída de la economía mundial que ni los países más desarrollados pudieron evitar. Al comenzar la tercera década, el conflicto bélico que estalló en febrero de 2022 y empezó librándose entre Rusia y Ucrania se convirtió -rápidamente- en un conflicto global entre los Estados Unidos de América y la OTAN contra Rusia, en el que están involucradas cuatro potencias atómicas que son, al mismo tiempo, miembros del Consejo de Seguridad de la ONU, el órgano encargado de preservar la paz y la seguridad internacional. En octubre de 2023, la incursión de Hamás en territorio israelí y la sangrienta toma de rehenes desataron una gigantesca represalia de Israel, que hizo desaparecer del primer plano internacional el conflicto ruso-ucraniano. Todo ello, a una velocidad supersónica, sin que nadie entienda a dónde se quiere llegar y tampoco se descarte una guerra global.

¿Qué es lo que está en juego detrás de estos sucesos? Un cambio de época, una transformación del sistema internacional. La etapa que se extiende, aproximadamente, del siglo XVI al siglo XX, que podemos llamar “la época de la occidentalización del mundo”, comienza a declinar. Ella consistió, además de las brutales conquistas militares y el saqueo de las riquezas de los pueblos originarios, en la constitución de un amplio orden de todas las cosas, asegurado por relatos sobre la configuración, jerarquía y organización del mundo, de los cuales se derivaron conocimientos, formas de conocer teológicas, políticas, econó-

micas, científicas y filosóficas. En suma, la “constitución” de un orden político y social hijo del Iluminismo y la Modernidad, por lo tanto, profundamente ideológico, que se ha naturalizado y “confundido con la realidad”, con los criterios de verdad “ligados a una idea establecida de realidad”. Ahora bien, para construir la idea de realidad que logró la occidentalización del mundo, se necesitó “destituir” todo otro orden de conocimientos, de creencias, de filosofías y de formas de vida. Tal proceso de destitución comenzó en 1492 con el descubrimiento de América y se extendió hasta el siglo XX.

Pero las cosas comenzaron a cambiar y los cambios fueron generados por la propia constitución del orden occidental del mundo. Porque destituir el orden anterior generó conflictos y contradicciones. Tales enfrentamientos comenzaron a ser difíciles de contener a comienzos del siglo XXI. Subrayo el verbo contener porque es precisamente el verbo que el Atlántico Norte (en actores como la OTAN, EE.UU. y la Unión Europea) emplea con respecto a Rusia y China. El argumento para contenerlos es que representan una “amenaza” para el orden constituido. Y en verdad así es. Pero no porque ataquen al orden constituido sino, al contrario, porque Rusia, China y la India y otros países emergentes están en un proceso de reconstitución de lo que la colonización occidental destituyó.

Este es el punto sin retorno en la confrontación de la OTAN y Rusia en Ucrania, y el tema siempre irresuelto del derecho de Palestina a ser reconocida como una nación. La reconstitución de lo destituido implica la des-occidentalización, es decir la desobediencia del orden occidentalizante. Dos pilares del orden occidental son la “universalidad” del conocer y del conocimiento y, por lo tanto, de los criterios de verdad y la “unipolaridad” del orden interestatal planetario. La des-occidentalización pone ambos pilares en cuestión. Aboga por la “multipolaridad” en el orden interestatal y la “pluriversalidad” en el conocer y en las formas del conocimiento. La respuesta a la des-occidentalización y la pluriversalidad es la re-occidentalización u “otaniización” del mundo, consistente en mantener, a toda costa, los privilegios alcanzados durante cinco siglos de occidentalización. Los vocablos “contener” y “amenaza” son reveladores: es necesario contener algo que se ha escapado de las manos, pero que la occidentalización misma generó, como la veloz emergencia de China, Rusia e India y otros países de la periferia.

## La declinación de Europa y el eurocentrismo

Por primera vez, luego de cinco siglos, Europa no ocupará la centralidad de la Historia Universal. Desde el descubrimiento y conquista de América en 1492, pasando por el Renacimiento, el Iluminismo, la Modernidad, el Positivismo hasta la era Científica y la Posmodernidad del siglo XX, Europa fue el escenario de las guerras que se denominaron mundiales. También Europa inventó la Historia Universal, la Filosofía –desde Grecia hasta el idealismo y el materialismo europeo se etiquetaron como universales–. Así podríamos seguir con todas las disciplinas y las corrientes del arte, la literatura, la psicología, la economía y las ciencias sociales. Todo el saber universal era de cuño europeo. Sin embargo, la geografía demuestra todo lo contrario: Europa no es un continente siquiera, sino una península del Asia. Queda claro, entonces, que la diferenciación de Europa como continente se basa fundamentalmente en elementos culturales más que geográficos. Sin embargo, incluso esta diferenciación contiene sus puntos débiles ya que, durante la historia, las diversas realidades culturales han coexistido y se han influenciado mutuamente. ¿Por qué considerar a Europa como eje central de todo el proceso histórico? Por el triunfo y la imposición del “eurocentrismo” en la guerra cultural librada desde el siglo XVI al siglo XX. El “eurocentrismo” es una construcción ideológica que sitúa el continente europeo y su cultura como el eje de la civilización

universal, tanto a nivel histórico, antropológico, económico, social y cultural. Europa se establece como eje central a partir de donde se organiza el resto del mundo. Ello es una forma de etnocentrismo. Una etnia, cultura o sociedad se sitúa como el lugar desde donde interpretar y juzgar al resto de la humanidad. Lo que implica una actitud de discriminación de los demás. En todo ello ha tenido mucho que ver el establecimiento y la expansión del capitalismo a través de la conquista y colonización de América, Asia y África.

El eurocentrismo se presenta a sí mismo como el modelo universal de desarrollo, que propone a todos su reproducción como única solución a los desafíos del desarrollo histórico. Dicho de otro modo, solo siguiendo el modelo europeo el resto de las sociedades del mundo pueden salir de la propia barbarie e ingresar al mundo civilizado. Esos momentos históricos de imposición colonial del modelo coinciden con las expansiones colonialistas europeas, ya sea hacia la América del siglo XV, hacia el Asia en el siglo XVI y hacia el África durante tres siglos XVIII, XIX y parte del XX.

El eurocentrismo afirma su supuesta superioridad en base a varios aspectos. El primero, la afirmación de que el capitalismo es la cúspide evolutiva de las sociedades y supone, según esta teoría, la mejor manera de construir una sociedad. Y el segundo, la universalidad de su cultura y su pensamiento, basada en la presunción de una continuidad histórica con antiguas culturas mesopotámicas y babilónicas, que es inexistente.

*La respuesta a la des-occidentalización y la pluriversalidad es la re-occidentalización u “otanización” del mundo, consistente en mantener, a toda costa, los privilegios alcanzados durante cinco siglos de occidentalización.*

Como decíamos al principio de este apartado, en el siglo XXI, Europa no es el escenario, la trama ni el actor central de la Historia. En suma, el destino del siglo XXI se dirimirá según evolucione la correlación de fuerzas entre EE.UU. y China. Por primera vez, luego de cinco siglos, Europa no será el escenario ni el actor principal de la Historia. Hoy Europa se ha convertido en un actor secundario del atlantismo del Norte, sirviendo a los intereses geopolíticos globales de EE.UU.

Esta potencia se expande instrumentando la “otanización” del mundo, mientras China lo hace a través de los países emergentes de Asia, África y América Latina. No mediante un órgano militar de seguridad colectiva como la OTAN, sino por medio de la cooperación en infraestructura, económica, comercial, crediticia y tecnológica, establecida con los BRICS y el resto de los países emergentes. La “otanización” intenta mantener la unipolaridad occidental, los BRICS tratan de construir un mundo multipolar. Los primeros se apoyan en su neta superioridad militar, con bases en casi todo el mundo y el control de todos los océanos. Los segundos se apoyan en su competitividad económica, la rápida expansión de sus economías y la conquista de nuevos mercados. Podemos sintetizar que la disputa por la hegemonía entre EE.UU. y China se disputa en siete campos: 1) la guerra comercial; 2) los temas de la defensa y el equilibrio militar y geopolítico; 3) la competencia en la generación y control de la tecnología que asegure la primacía en la Cuarta Revolución Industrial; 4) la guerra monetaria que desafía la supremacía del dólar como divisa de reserva y de cambio internacional; 5) la disputa entre unipolaridad y multipolaridad; 6) la primacía entre globalización o soberanismo, y 7) la carrera espacial.

*Por primera vez, luego de cinco siglos, Europa no será el escenario ni el actor principal de la Historia. Hoy Europa se ha convertido en un actor secundario del atlantismo del Norte, sirviendo a los intereses geopolíticos globales de EE.UU.*



## ¿Des-occidentalización u “otанизación” del mundo?

En el presente siglo, se acentúa el ocaso del sistema liberal de relaciones internacionales, establecido en la Conferencia de Versalles (1919) que crea la Sociedad de las Naciones y la de San Francisco (1945) que crea la Organización de las Naciones Unidas. La crisis de la ONU, evidenciada en la proliferación de grupos que no integran su sistema: el G7, G20, los BRICS; en su incapacidad para prevenir, evitar o cesar las guerras y mantener y fortalecer la seguridad internacional; en la existencia de diferentes esquemas de integración o bloques regionales; en la crisis del multilateralismo y el retorno de la geopolítica y los avances de la geoeconomía. Todas ellas expresiones de la desarticulación del sistema creado en Versalles y reformulado en San Francisco. Sus consecuencias se hacen patentes en un conflicto aparentemente bilateral y limitado, en su comienzo, que se convierte en un conflicto global rápidamente. Me refiero al conflicto entre Rusia y Ucrania, que se transforma en una guerra globalizada entre EE.UU. y la Unión Europea (a través de la expansión de la OTAN) contra Rusia. En rigor, se trata de una confrontación entre EUA y Rusia que se localiza en Ucrania. Se trata de una guerra de desgaste de Occidente contra Rusia, que apunta a debilitar al principal adversario de EE.UU., China. Porque lo que está en disputa no es solo la región del Donbás, sino establecer un antecedente para internacionalizar el conflicto entre China y Taiwán. Ello explica la expansión de la OTAN que –aceleradamente– le ha puesto un cerco a todo lo largo de su frontera a Rusia y que proyecta expandirse al Asia Pacífico, a través de Japón, Corea del Sur, Nueva Zelanda y Australia, para ponerle un cerco a China.

Como respuesta a ese despliegue geopolítico de la OTAN, los países emergentes de Asia, África y América Latina, reunidos en los BRICS, amplían su membresía incorporando a seis nuevos miembros: Argentina, Egipto, Etiopía, Arabia Saudita, los Emiratos Árabes Unidos e Irán. Antes de esta incorporación, los BRICS superaban ampliamente al G7, expresión económica de la OTAN, en población y extensión territorial. Luego de estas incorporaciones igualarán (o tal vez superen) el PBI del G7. Además, tienen una larga lista de espera de países emergentes en la fila, para ingresar a los BRICS.

## ¿Qué significa des-occidentalización?

Des-occidentalización es una categoría analítica creada por el diplomático e historiador de Singapur Kishore Mahbubani en su libro *El nuevo hemisferio asiático. El irresistible desplazamiento del poder global hacia el Oriente* (2014). Además de Mahbubani han tratado este tema autores ya citados como Samir Amín y Enrique Dussel, así como el notable sociólogo peruano Aníbal Quijano, autor de *Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina*. En esta obra, Quijano argumenta que la globalización es un proceso que comienza con la consumación del saqueo de América, cuyas riquezas en oro, plata, minerales, pieles y otros bienes posibilitan la acumulación primitiva que da origen al capitalismo colonial/moderno y eurocéntrico, como un nuevo patrón de poder mundial. Otro importante autor que aborda los temas de esta corriente intelectual es el politólogo germano-brasileño Oliver Stuenkel, autor de *Mundo post-occidental: cómo las potencias emergentes están rehaciendo el orden global* (2016), *Los BRICS y el futuro del orden global* (2015), entre otros.

La des-occidentalización es el camino hacia la multipolaridad. Ya no se trata de una nueva Guerra Fría. Aquella era una guerra entre dos ideologías moderno-occidentales (liberalismo económico o marxismo económico). Hoy la economía de acumulación, desposesión, explotación e inversión del excedente del capitalismo es global. Todos son capitalistas, en unos el proceso lo orienta el mercado y en otros el Estado. El conflicto que se plantea deberá dirimirse entre la declinación de la occidentalización unipolar del planeta o el ascenso hacia una era multipolar. El orden multipolar aparenta ser irreversible. Está frente a nosotros. Occidente ya no puede decidir por sí solo, unilateralmente, el destino del planeta. El dilema, entonces, es determinar si un orden mundial multipolar favorece más el bienestar global que un orden unipolar o fin de la historia. Lo que es evidente es que un orden unipolar tiende a la concentración del poder en un hegemon universal a diferencia de la multipolaridad que asegura la redistribución y el equilibrio de poderes en el sistema internacional. Ucrania es un barómetro que nos indicará si la balanza se inclina hacia la re-occidentalización unipolar o si es un paso más hacia la des-occidentalización y la multipolaridad.

*Este año se cumplen 200 años de la Doctrina Monroe y hay intereses en Washington de resucitarla. Este afán de retrotraer la historia al siglo XIX es inaceptable. De igual manera, la relación con China debe ser objeto de una política que anteponga nuestras preferencias nacionales y regionales.*

### **Hacia un “no alineamiento activo” como camino para América Latina**

Más de medio siglo después de la creación del Movimiento de Países no Alineados (MPNA), en la Conferencia de Bandung, Indonesia, de 1955, el mundo ha cambiado dramáticamente. En esta tercera década del siglo XXI se requiere una renovación conceptual de la idea de “no alineamiento”, que le sirva a América Latina, en esta nueva etapa caracterizada por la disputa hegemónica entre EE.UU. y China.

Ese vacío conceptual ha venido a ser cubierto por un libro: *El no alineamiento activo y América Latina: una doctrina para el nuevo siglo*. Los compiladores y autores de esta obra, Carlos Fortin, Jorge Heine y Carlos Ominami, plantearon una cuestión crucial: ¿estaría América Latina, de diversas formas, condenada a jugar el juego de los poderosos en el siglo XXI? Para responder ese interrogante convocaron a ex cancilleres, diplomáticos y académicos, entre ellos Celso Amorim, Jorge Taiana, José Miguel Insulza, Jorge Castañeda, Ruy de Almeida Silva, Alicia Bárcena, Roberto Savio y Oliver Stuenkel. Entre los académicos se cuentan varios argentinos como Juan Gabriel Tokatlian, Diana Tussie, Andrés Serbin, Esteban Actis y Nicolás Creus, entre otros destacados internacionalistas.

Latinoamérica navega en la incertidumbre por la gravedad de la crisis actual. Agobiada por las deudas; la pandemia del Covid-19 y sus secuelas económicas, políticas y sociales; la guerra en Ucrania, su impacto en la geopolítica mundial y en la economía; las crisis energética y alimentaria, a lo que se añade la disputa hegemónica entre China y EE.UU. El no alineamiento activo intenta poner fin a la creciente marginalidad de la región que amenaza convertirse en irrelevancia e incapacidad para

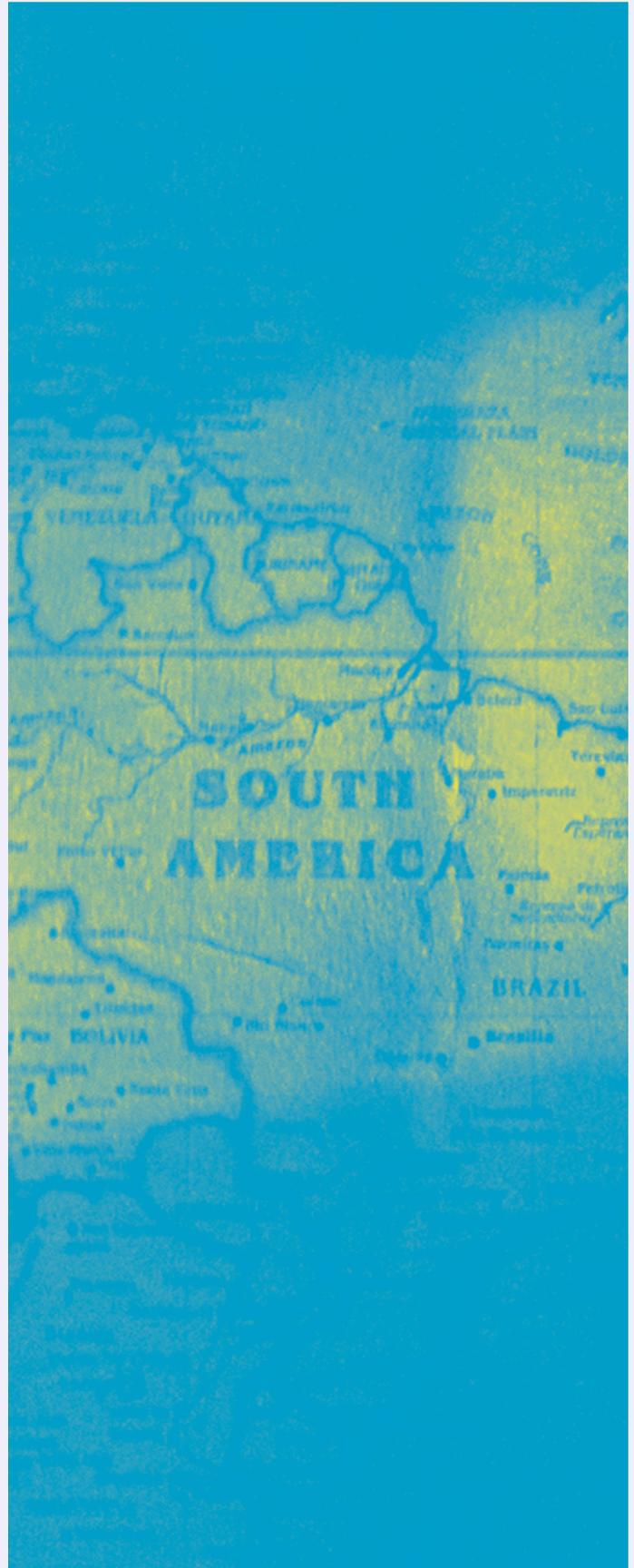
conducir su propio destino y no someterse a los designios de las potencias dominantes. Para ello, América Latina debe unificar su voz y orientar sus acciones según sus intereses nacionales y regionales.

Se trata de construir una visión del mundo contemporáneo como un sistema internacional en transformación, con un poder hegemónico en declinación, nuevos actores, nuevas alianzas y rivalidades, así como nuevas agendas y desafíos. En ese contexto, Latinoamérica necesita desplegar una política exterior que enfrente los desafíos contemporáneos de manera integral y coherente. Esa política debe incluir la negativa a tomar partido en las disputas derivadas de las luchas hegemónicas por el poder global. Es la única manera de no pasar de la periferia a la marginalidad internacional.

Esta idea de la no alineación activa que nació en la reunión de Puebla de 2019 y se conceptualizó en un artículo aparecido en *Foreign Affairs Latinoamérica*, en julio de 2020 (vol. 21, núm. 3), concluye plasmándose en una agenda para el no alineamiento activo que propone: 1) mantener una posición equidistante de coordinación entre ambas potencias en pugna en los temas mundiales; 2) fortalecer las instancias regionales; 3) comprometerse con el multilateralismo; 4) coordinar una gobernanza económica internacional; 5) reorientar y coordinar la política exterior y las cancillerías de los países de la región; 6) redefinir las nociones obsoletas de seguridad nacional; 7) incorporar las nuevas instituciones financieras internacionales; 8) trazar un plan acción contra el cambio climático; 9) hacer un esfuerzo persistente por garantizar la igualdad de género y el equilibrio de las relaciones laborales, y 10) establecer un centro regional de control de enfermedades.

Este año se cumplen 200 años de la Doctrina Monroe y hay intereses en Washington de resucitarla. Este afán de retrotraer la historia al siglo XIX es inaceptable. De igual manera, la relación con China debe ser objeto de una política que anteponga nuestras preferencias nacionales y regionales. La paradoja de la presencia china en la región es que por una parte disminuye la dependencia tradicional de EE.UU. y Europa. Pero la forma de inserción internacional, resultante de los vínculos comerciales con China, no es sustancialmente distinta de la clásica relación centro-periferia. Ello reproduce un patrón de comercio basado en exportaciones de materias primas de la región y la importación de productos manufacturados chinos, continuando las clásicas formas de dominación.

Finalmente, para completar esta nueva visión de la proyección internacional de la región, debemos asumir que, en el nuevo milenio, el concepto de Sur Global viene a reemplazar el de Tercer Mundo que había dominado el discurso de los países en desarrollo desde 1955. Surgen nuevas plataformas institucionales, que se suman a las tradicionales (el Movimiento de los Países No Alineados y el Grupo de los 77 en la ONU). La más importante de ellas es el grupo BRICS+6. Aprovechando el dinamismo económico de los países emergentes surge la idea de movilizar recursos financieros colectivos, de lo que es un ejemplo emblemático el Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS, con sede en Shanghai. En el área de comercio, se extiende la percepción de que el libre intercambio puede ser una palanca de desarrollo. En la medida que coexista con la salvaguarda de los intereses de las sociedades nacionales. Estas bases materiales son la condición de posibilidad de un no alineamiento activo para un nuevo orden multipolar internacional.



<https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar>