

■ LA GESTIÓN DE LA FUERZA EN LA ACTUAL TRANSICIÓN INTERSISTÉMICA HACIA UN NUEVO ORDEN INTERNACIONAL

JUAN ALBERTO RIAL⁷

Es muy común la utilización de la noción “Orden Internacional”, y en muchos casos hace referencia a más de una cuestión. Es decir, hay múltiples acepciones. Así, Stanley Hoffmann se refiere al mismo como “reglas de juego”, y lo define como “el conjunto de normas, prácticas y procesos que aseguran la satisfacción de las necesidades fundamentales del sistema internacional”. George Liska hace referencia al mismo como “reflejo de una distribución del poder”. Por su parte, Steve Metz sintetiza lo básico de los dos modelos anteriores y agrega contenidos novedosos (Bartolomé, 2006: 68). Así, el Orden Internacional es el resultante de la configuración y composición del sistema; las normas y principios que predominan en el sistema; las fuentes de conflicto dentro del sistema, el rol del poder militar y, por último, el proceso de cambio sistémico (Bartolomé, 2006: 71).

Como bien lo afirma Dallanegra Pedraza, no hay orden automático. Al desaparecer un orden, no emerge otro automáticamente y de inmediato. Se produce un difícil proceso que insume un período (que puede ser prolongado) hasta que emerja y se consolide un nuevo orden. Así lo indica la casuística: tras la desaparición del orden existente entre 1815 y 1914 por la Primera Guerra Mundial (sistema multipolar), transcurrieron más de 25 años hasta la materialización el siguiente (tras la Segunda Guerra Mundial), institucionalizándose de derecho (Acuerdos de Bretton Woods, 1944; Conferencia de San Francisco, 1945). En el interregno, en el período desde la decadencia de un orden y de la emergencia de otro, infinidad de cuestiones tienen que encararse, básicamente en lo fáctico, hasta encontrar los nuevos andariveles adecuados: relaciones entre Estados, entre éstos y otros actores internacionales (Organismos Internacionales, ONGs, empresas transnacionales), y los de estos actores entre sí. (Dallanegra Pedraza, 1998: 7). Ese período podemos denominarlo como “transición intersistémica”, y es la etapa que media entre la “decadencia” de un sistema y la “emergencia” de uno nuevo (Dallanegra Pedraza, 1998: 231).

Uno puede, legítimamente, preguntarse si estos años que transcurren son de “transición intersistémica”. En tal caso, hemos sido testigos de la “decadencia” de la bipolaridad de la Guerra Fría, y aún no vislumbramos la “consolidación” de un nuevo sistema internacional, a pesar de que (esta afirmación es cuestionable) pasamos por la tentativa de imponer uno, que no terminó de erigirse (El “*Nuevo Orden Mundial*”, o la aspiración imperial americana, motivada en la desaparición del “contrahegemón” tras la caída del Muro de Berlín y agujoneada por los luctuosos sucesos del 11S), y la visualización, por parte de algunos analistas, de rasgos de multilateralismo, o de una suerte de transacción entre ambos (hegemonía disociada o disociación hegemónica, de Guilhon Albuquerque; balance de poder asimétrico de Russel Mead; polaridades indefinidas, de Celso Lafer; multipolaridad desigual, de Dominique Moïse o uni-multipolarismo, de Samuel Huntington), todo ello de la mano del carácter “transicional” de los tiempos de la post Guerra Fría (Bartolomé, 2006: 94).

La transición intersistémica se nos presenta como un proceso que se caracteriza por la “repolarización”. El viejo sistema no rige más, dado que se encuentra en decadencia, pero tampoco lo hace el nuevo,

⁷ Magister en Relaciones Internacionales (IRI – UNLP), Secretario del Instituto de Relaciones Internacionales (UNLP), Profesor de Derecho Internacional Público (JurSoc – UNLP) y Coordinador del Departamento de Seguridad Internacional y Defensa (IRI – UNLP)

dado que está en vías de consolidarse. Por ello, no hay estructura o configuración de poder tangible. La configuración del nuevo orden está en marcha, por lo cual, los rasgos, son endebles. Los “polarizadores” aún no tienen el poder necesario para “imponer” sus reglas de juego en cada uno de los “ejes” sobre los cuales se “asienta” el orden mundial, y el “consentimiento” con respecto a cuáles son las reglas de juego aún está formándose, ya que las modificaciones están produciéndose a una velocidad superior a las aceptables para la estabilidad sistémica (Dallanegra Pedraza; 1998: 232). Recordemos que, cuando hablamos de los “pilares” de las relaciones internacionales, tenemos en mente los ejes básicos (o dimensiones, según el autor) del relacionamiento estatal:

1. El eje económico: poseedor de poder material propio (resultado de las finanzas, el comercio, la industria y la capacidad científico-tecnológica).
2. El eje estratégico – militar: aquí también encontramos poder material propio (armas, ejércitos, estrategias que se desarrollen y las alianzas militares que perfeccionen la capacidad de desempeño).
3. El eje político: se manifiesta como la capacidad de influir, aunque sin poder material que lo exprese. Hablamos aquí del cerebro del sistema, el que establece las reglas que regirán la interacción de los miembros del mismo (Dallanegra Pedraza; 1998: 10).

Dado que los ejes o pilares no aparecen en realidad como compartimentos estancos, ya que interactúan o se interrelacionan constantemente, las formas en las que esas vinculaciones se den originarán el orden vigente y la funcionalidad del sistema. Es decir: la forma cómo se relacionarán horizontalmente los actores polares y, verticalmente, el grado de permisividad que los actores polares darán a las conductas de los integrantes de sus espacios “hegemónicos” y, en la base, el espacio con el cual contarán para resistir los “hegemonizados” (Dallanegra Pedraza; 1998: 12). Tales formas estarán determinadas por el eje más relevante en el proceso de configuración de poder en cuestión, la cual desembocará en la fisonomía concreta del sistema y del orden.

Tras compartir los conceptos básicos, en estas páginas, nos interesa abordar los rasgos preponderantes de la interacción del eje político y del eje estratégico militar durante la transición.

LA GESTIÓN DE LA FUERZA EN LOS ANTERIORES SISTEMAS VIGENTES

Antes de la finalización de la Guerra Fría y la terminación del sistema bipolar (imperante desde 1945 a 1991), hubo dos experiencias diametralmente opuestas (desde el punto de vista del régimen⁸) en la gestión de la fuerza. Durante el sistema multipolar⁹ (1815 – 1914) tanto formal como materialmente no existían

⁸ Entendido como el conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos alrededor de los cuales convergen las expectativas de los agentes en un área temática dada (Krasner, 1985:1).

⁹ Es interesante traer a colación algunas diferencias fundamentales con los sistemas bipolares, más allá de la cantidad de actores situados en los polos. En el sistema multipolar, la ideología (aunque existente) no actúa como un factor catalizador del sistema de relaciones, cumpliendo un rol secundario en torno a ellas. La ideología es “englobante”, no es una alternativa dicotómica a otra. Como consecuencia de ello, las relaciones horizontales (polo a polo) se caracterizan por la competencia, y no por la búsqueda de la destrucción mutua. Aunque los intereses de obtener la dominación persisten, el “control” sobre los hegemonizados refleja diferentes pautas (Dallanegra Pedraza, 1998:22).

límites al recurso de la guerra entre las unidades interactuantes¹⁰. Dicha posibilidad era un recurso absolutamente legítimo de política exterior, y un contexto de esa naturaleza es fácilmente accesible con una perspectiva realista¹¹ (Bartolomé, 2006:25). Por ello, el “*ius ad bellum*” aparece como una consecuencia directa de la soberanía del Estado, un medio de autotutela a los efectos de que sus derechos fueran respetados, y para conseguir que sus intereses fueran satisfechos. De esta forma, tal cual lo asevera el Profesor Dupuy, el recurso a la guerra se encontraba absolutamente legitimado (Rial, 2014: 39).

El lento proceso tendiente a establecer límites formales al ejercicio de la fuerza se inicia, justamente, en la transición intersistémica tras la decadencia del sistema multipolar, con el inicio de la Primera Guerra Mundial. Aunque el régimen formal comienza a ser revisado estando vigente el Sistema Multipolar, ya que las tentativas tendientes a limitar el recurso a la guerra comenzaron a llevarse a cabo sobre el inicio del siglo XX (tenemos, en tal sentido, las Conferencias de Paz de La Haya de 1899 y 1907), su materialización se dio con el puntapié inicial de la transición: el Pacto de la Sociedad de las Naciones de 1919¹² (Rial, 2014: 40).

Esa transición sistémica, como se ha dicho, se prolongó hasta terminada la Segunda Guerra Mundial¹³ (Dallanegra Pedraza, 1998:231). La edificación del régimen formal, en materia de uso de la fuerza, se encaró de inmediato: en la Conferencia de San Francisco, con la Carta de las Naciones Unidas. En la misma aparece clara la influencia de las experiencias previas, y cómo las “lecciones aprendidas” llevaron a los Estados participantes a tomar los recaudos necesarios para evitar la reedición de las experiencias de la primera mitad del Siglo XX. Así, el contenido del artículo 2.4 de la Carta no ofrece duda alguna: “Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas” (RIAL, 2014: 41). Sin embargo, lo que el régimen formal no preveía era la imposibilidad de aplicación fáctica de lo normado. Se produce la paradoja (desde el punto de vista jurídico) conforme a la cual el derecho no produce orden, sino que institucionaliza al sistema una vez que se consolida el vínculo de hecho y opera acorde a los valores e intereses de quienes controlan el sistema (Dallanegra Pedraza, 1998:137). Las causas son diversas, y se originan (entre otros motivos) en el hecho de que el

¹⁰ En el sistema multipolar el orden se basa en el equilibrio o balance de poder. Las alianzas son temporarias, porque si fueran permanentes se anularía la regla del balance para el mantenimiento o restablecimiento del equilibrio, haciendo peligrar al sistema mismo. La seguridad es individual, dependiendo de cada uno de los miembros polares del sistema (Dallanegra Pedraza, 1998: 134).

¹¹ Como sabemos, los preceptos fundamentales del realismo nos indican que no existe autoridad más alta que la del gobernante (por lo cual no deben existir intervenciones externas al Estado basadas en cuestiones religiosas y que el balance del poder entre Estados es la garantía de equilibrio del sistema, el cual se persigue negociando alianzas); se enfatiza en la soberanía estatal (supremacía legal sobre cualquier otra autoridad en un determinado territorio), lo impide la cooperación entre los Estados; la prioridad estatal es la supervivencia; y, por último, la autoayuda del Estado es la única garantía para la supervivencia señalada arriba, ya que se encuentra inserto en un ambiente donde no hay autoridad alguna por encima de la propia, librado a su propia suerte.

¹² El Pacto estableció una moratoria de la guerra y un listado taxativo de guerras ilegales.

¹³ En la transición del sistema multipolar, que nace en 1815 con la Paz de Viena, cuya decadencia se inicia con la Primera Guerra Mundial (1914 – 1918) hacia el sistema bipolar, emergente a partir de la Doctrina Truman y que comienza su decadencia en los '80, transcurrieron 25 años, durante los cuales se produjeron dos guerras mundiales y una crisis económica global (1929/30) que dinamitó el anterior orden económico (Dallanegra Pedraza, 1998:231).

“eje” predominante en el proceso de configuración del poder básico era el estratégico-militar, el cual definió el sistema y orden (Dallanegra Pedraza, 1998:13). Así, Naciones Unidas (que desde la perspectiva del derecho internacional es un sujeto creado por los Estados mediante tratado, dotados de órganos permanentes, con voluntad propia, jurídicamente distinta de la de los Estados miembros, en el marco de competencias atribuidas para la consecución de los objetivos convenidos) (Remiro Brótons, 2007:129) no desempeña más que el rol de un actor que es creado por otros actores (los Estados) pero carente de “medios propios”, por lo cual debe conseguirlos de parte de sus miembros. Es dentro de tales organizaciones donde tiene lugar el proceso de “polarización” característico del sistema internacional, terminando los organismos controlados por los actores dotados de mayor poder¹⁴, estratificándolos.

Así, el régimen formal no pudo escapar a las características del sistema. El sistema bipolar imperante hasta 1991 se asentaba en la dupla del eje político con el eje estratégico-militar¹⁵, con la variable ideológica como catalizador del sistema, y la antinomia de relaciones “amigo-enemigo”, y una connotación radical de lo ideológico-militar en los conflictos. En este sistema, se presenta una relación directamente proporcional entre la profundidad de la pugna entre los actores polares y la rigidez en la vinculación entre los actores polares y los miembros de su espacio hegemónico (Dallanegra Pedraza, 1998:131).

Por ello, la gestión de la fuerza por parte de un tercero ¿imparcial? (ONU) durante la Guerra Fría estaba condenada al fracaso (si es que alguna vez se previó éxito para ella en ese campo). Ello lo prueba el temprano incumplimiento, por parte de los miembros permanentes, del compromiso previsto en el art. 43 de la Carta¹⁶, lo cual dejó a las claras que o bien Naciones Unidas sería un espectador de la confrontación Este-Oeste, o sería otro de los campos de batalla de la misma.

¹⁴ En el caso de Naciones Unidas, este proceso estaba previsto desde el punto de partida, ya que todo su campo de acción en el eje estratégico – militar dependía del “Consenso de los Grandes”, cristalizado en el sistema de votación del Consejo de Seguridad (art. 27 de la Carta de la ONU). (Rial, 2014: 8 y 55)

¹⁵ Así, la economía, como eje desacoplado, giraba en torno a los procesos vinculados a la seguridad: complejo militar-industrial, desarrollo científico y tecnológico espacial, desarrollo armamentista atómico y nuclear. El desarrollo económico era secundario, o bien era funcional al eje estratégico-militar (Dallanegra Pedraza, 1998:131).

¹⁶ Para que el Consejo de Seguridad pudiera disponer de fuerzas nacionales colocadas bajo su comando, se requiere la celebración de acuerdos entre la Organización y los Estados miembros, cuya previsión encontramos en el artículo 43 de la Carta. Sin embargo, al inicio de las discusiones para la firma de los mismos, el contexto de Guerra Fría, se verificó la imposibilidad de arribar a buen puerto. Se llevó a cabo la reunión del Comité de Estado Mayor compuesto por los representantes de los Jefes de Estado Mayor de los cinco Grandes, quienes serían responsables de la conducción estratégica de las fuerzas que emplearía el Consejo, a los efectos de dejar sentado los principios rectores que deberían observar tales convenios, y ya entonces se hizo evidente la existencia de fuertes diferencias entre la Unión Soviética y los demás miembros permanentes en lo que a composición, calidad y número de efectivos con los cuales cada miembro contribuiría.

La Unión Soviética entendía que los miembros permanentes debían contribuir con el mismo número y calidad de fuerzas, todo ello ajustable al mínimo que uno de los Grandes pudiera aportar. Por su parte, Estados Unidos y los miembros permanentes occidentales entendían que la contribución no tenía que ser idéntica en lo numérico y cualitativo, sino comparable. La igualdad recaería ya no en la magnitud de la contribución, sino en el esfuerzo que cada uno de ellos hiciera, para lo cual había que atender la naturaleza de la composición de las fuerzas armadas nacionales de los distintos miembros permanentes. Esta política en materia de los acuerdos era resistida por la URSS.

La caída del Muro de Berlín y la implosión del “Imperio Soviético” marca una nueva transición intersistémica, generando un nuevo compás de espera y un enorme interrogante: ¿Cuáles serán las características del próximo sistema? Y: ¿Qué pasará en el ínterin?

ESPERANDO AL NUEVO SISTEMA (O REEDITANDO A SAMUEL BECKETT)

Partimos de la premisa de que aún no hay nuevo sistema, a pesar de que muchos prestigiosos académicos e importantes *policy makers* quisieron identificarlo (prematuramente). Como mencionaba, muchos entendieron que “fin de la historia”¹⁷ mediante, el Nuevo Orden Internacional ya estaba consolidado y era inamovible.

La una sorpresiva “resurrección” del Consejo de Seguridad en la década de los ‘90¹⁸, lo cierto es que se trató más de un espejismo que de una realidad. El consenso que encontró la operación “Tormenta del Desierto” fue circunstancial, y ante las primeras voces díscolas en la ONU a las directivas de la Casa Blanca en su Guerra contra el Terrorismo, tras los sucesos del 11S, quedó en evidencia la “proclividad al unilateralismo” por parte de los Estados Unidos o, en última instancia, un multilateralismo nominal o “multilateralismo

Otro punto de rispideces fue el referido a la locación que hubieran tenido tales fuerzas. La Unión Soviética sostenía que debían permanecer en el territorio del Estado miembro hasta que el Consejo de Seguridad necesitara recurrir a ellas. Los demás miembros permanentes entendían que era factible que tales contingentes estuvieran estacionados en el Estado respectivo o en cualquier otra parte donde las fuerzas de ese Estado tuvieran derecho a estar (por ejemplo, un territorio bajo administración fiduciaria o en cualquier otra parte donde fueran acantonadas en base a una obligación convencional). Todas estas dificultades que se presentaron al inicio hicieron imposible la conclusión de tales convenios, tornando a las restantes cláusulas de la Carta letra muerta.

La terminación de la Guerra Fría presentó una posibilidad dorada para reencausar la discusión de los acuerdos del art. 43, pero las pocas iniciativas que se dieron en esa materia (la de mayor relevancia, el llamado hecho por el Secretario General en el Programa de Paz) fueron desatendidas. Vemos así que la “dentadura” de la Organización, de la cual hablaba Frederick Hartmann, o bien se encuentra “desdentada” o sólo tiene sus “dientes de leche” (Rial, 2014: 184)

¹⁷Francis Fukuyama, en “El fin de la Historia y el último hombre”, cayó víctima del determinismo histórico, pontificando que la victoria de Occidente en la Guerra Fría colocaba a los EE.UU. como el líder incuestionable, y que la Democracia y el Capitalismo se convertían en el único rumbo posible para los Estados, dado que la disputa ideológica había terminado de manera irreversible. No solo la historia no ha terminado, sino tampoco el disenso en el campo de las ideologías (Bar-tolomé, 2006:80).

¹⁸ Se llegó a hablar del “Nuevo Espíritu del Consejo de Seguridad”, tras las acciones de la coalición internacional liderada por los Estados Unidos con la autorización de la ONU para devolver a Kuwait su integridad territorial tras la anexión ejecutada por Irak en agosto de 1990. Así, se ha dicho: “Tras el ambiente de camaradería vivido en el Consejo de Seguridad por la “perfecta” experiencia que la Guerra del Golfo había implicado, el Consejo de Seguridad sostuvo su primera reunión a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno el 31 de enero de 1992, donde se hizo pública, a través de una Declaración del Presidente del Consejo, la voluntad del Consejo de Seguridad de enfrentar los nuevos riesgos a la seguridad internacional reforzando a la Organización, a la vez que solicita el Secretario General la elaboración de un estudio y recomendaciones para fortalecer la acción de la ONU en la diplomacia preventiva, el mantenimiento y el restablecimiento de la paz.” (Rial, en Consani, 2016: 55).

receloso” (Bartolomé, 2006: 107)¹⁹. La ONU fue dejada de lado como la materialización de la “centralización del poder”, y se llegó a entender que los EE.UU. se habían lanzado por la opción imperial²⁰. Sin embargo, la pérdida de la inicial superioridad moral de los Estados Unidos tras los atentados del 11S, frente a los resultados del “unilateralismo” mentado más arriba, los finales (¿finales?) inciertos de las guerras en Irak²¹ y Afganistán, que llevaron a Washington a negociar con el Talibán²², sumando a ello los efectos de la crisis económica de 2008 que (en cierta parte) explican la consagración en 2016 de Donald Trump como el 45° presidente de los Estados Unidos. Todo ello condujo al país durante su administración, con insistencia con la noción de *America First* (a través, por ejemplo, de una visión mercantilista sobre los insumos médicos); desapego de las instituciones internacionales, como la Organización Mundial de la Salud, y de los foros de gobernanza multilateral, como el G-20; falta de voluntad para la cooperación internacional, por ejemplo mediante el rechazo a la ampliación de los derechos especiales de giro del FMI para dar mayor liquidez global, y constantes acusaciones a terceros para deslizar responsabilidades, en particular señalando a China como el principal responsable de la crisis producida por la pandemia²³) a una suerte de neo-aislacionismo²⁴. Los efectos y el contexto resultante de las acciones de los EE.UU. tras el 11S nos permiten concluir que Washington no estaría en condiciones de enfrentar, por sí solo, la lucha contra el terrorismo a escala global, ni puede decidir llevar adelante operaciones militares en cualquier rincón del planeta sin contar con socios que le permitan “ganar la paz”. El escenario sigue mostrando la carencia de hegemonía, ya que no se visualiza una unipolaridad tangible. Estados Unidos sigue siendo el actor principal de la película (que, precisamente, no es un soliloquio). El rol que cumple puede ser caracterizado como liderazgo, primacía o preponderancia (Bartolomé, 2006: 99),

¹⁹ Ante la caída del imperio soviético, muchos analistas se preguntaban hasta donde los EE.UU. debían aceptar las limitaciones provenientes de los organismos internacionales, ya que no tenía a unidad política alguna que contrarrestara su “poder duro”, o cuál era el punto de equilibrio entre el unilateralismo y el multilateralismo. La respuesta estuvo dada por la política de Washington, que acudía a las instituciones internacionales esperando un respaldo a sus decisiones, lo que les diera un viso de legitimidad. En caso de no encontrarla, eso no pondría freno a sus decisiones. En conclusión, los EE.UU. sería multilateralista cuando pudiera, y unilateralista cuando encontrara resistencias (Bartolomé, 2006: 107). La intervención en Irak en 2003 fue una clara muestra de ello.

²⁰ Idea la “*Pax Americana*”, conforme a la cual el mentado Nuevo Orden Mundial no era más que uno “, Nuevo Orden Mundial Americano” ya que era Washington quien decidiría dónde, contra quién, cómo y cuándo usar las fuerza (poder duro) o la persuasión (poder blando). Estados Unidos buscaba imponer, a nivel global, estándares funcionales a sus valores y objetivos, sin excluir el empleo de la fuerza en defensa de sus intereses nacionales, con el aval y la legitimidad (cuando fuera posible) de la ONU (Bartolomé, 2006: 85).

²¹ Es sencillo encontrar una causa eficiente entre la invasión americana a Irak en 2003, y la aparición del fenómeno de ISIS o DAESH en la región. Ver Isso, Antonio Alberto, “El origen del Estado Islámico en Irak”, en “Irak, Siria y el Califato ¿Un nuevo Medio Oriente?”, de Ignacio Klich y Luis Mendiola

(compiladores): <https://www.cari.org.ar/pdf/irak-siria-califato.pdf>

²² Ver <https://www.infobae.com/america/eeuu/2020/02/15/eeuu-logro-un-acuerdo-con-los-talibanes-que-busca-poner-fin-a-la-guerra-en-afganistan/> y https://elpais.com/elpais/2020/03/10/opinion/1583853518_680138.html?rel=str_articulo#1613600613341

²³ Actis, Esteban y Creus, Nicolás. Biden ante la crisis de hegemonía de Estados Unidos, en <https://www.eldiplo.org/notas-web/biden-ante-la-crisis-de-hegemonia-de-estados-unidos/>

²⁴ Ver <https://www.chicagotribune.com/hoy/ct-hoy-alfrente-aislacionista-20181029-story.html>

aunque no es aventurado señalar que dicho liderazgo, en términos genéricos, está sufriendo una crisis que lo torna declinante. Más allá de su clara superioridad en términos estratégicos-militares, en términos generales la pandemia puso de manifiesto la falta de liderazgo del sistema internacional, consecuencia de que la potencia global no ha estado dispuesta a ejercer su rol, lo que exacerba aún más el vacío hegemónico (Actis, 2020: 1)²⁵.

Unido a lo *“ut supra”* expuesto, también podemos afirmar que no podremos encontrar en Naciones Unidas (el único actor que cuenta con *“legitimidad de origen”*²⁶ para encarar acciones que impliquen el ejercicio de la fuerza en las relaciones internacionales, conforme al mandato que la Carta le confiere en los artículos 24 y 25²⁷), en virtud a la ausencia de medios propios²⁸, ni en Estados Unidos, quien no cuenta (por sí sólo) con la capacidad para actuar en cualquier escenario en cualquier circunstancia, y cuando actúa, no siempre lo hace teniendo en cuenta los intereses generales y, otras tantas, lo hace en desmedro de la legitimidad que la ONU pudiese otorgarle, al actor que pueda gestionar el ejercicio de la fuerza durante la transición intersistémica

Por otro lado, en un momento concreto la OTAN evidenció sesgos de una voluntad en erigirse en la voz autorizada en materia estratégico militar más allá del Atlántico Norte²⁹. En tal sentido, es sintomático el *“Nuevo Concepto Estratégico adoptado por los Jefes de Estado y de Gobierno de la Alianza”*, adoptado en Washington, en abril de 1999. La organización acusó recibo del nuevo contexto, con los desafíos y riesgos que ahora enfrentaba. Consistentemente con ello, mencionó a los riesgos a la Seguridad de la Alianza, indicando que la agresión convencional a gran escala contra la misma es altamente improbable, aunque tal amenaza pudiera surgir a largo plazo. La Declaración también toma nota de que la seguridad de la Alianza sigue sujeta a una amplia variedad de riesgos militares y no militares, que son multidireccionales y que incluyen la incertidumbre y la inestabilidad en y alrededor del área euroatlántica y la posibilidad de crisis regionales en la periferia de la Alianza (las que pudieran escalar rápidamente). Verifica, en tal sentido, que algunos países de la región en cuestión y sus alrededores enfrentan serias dificultades económicas, sociales y políticas y que las rivalidades étnicas y religiosas, las disputas territoriales, los esfuerzos inadecuados o fallidos de reforma, el abuso de los derechos humanos, y la disolución de los estados puede conducir a la inestabilidad local (e

²⁵ Si consideramos al poder como sinónimo de posesión de recursos, la supremacía relativa de EE. UU es indudable. Es la primera economía del mundo, emite la moneda reserva de valor a nivel global, tiene el sistema financiero más grande, profundo y líquido del planeta, y dispone de un entramado productivo-empresarial gigantesco. En el plano militar las brechas son aún mayores: su el gasto militar es de 732.000 millones de dólares, que representa el 36% del gasto militar mundial, es decir dos veces y media el del segundo país, China. EE. UU. es el principal exportador de armas (36% del total) y dispone de un inventario de 6.128 armas nucleares. Junto con Rusia (6.500) concentran el 90% de las armas nucleares del planeta. Por último, el Departamento de Defensa tiene desplegadas más de 800 bases militares alrededor del mundo (Actis, 2020: 1). Ver https://www.eldiplo.org/notas-web/biden-ante-la-crisis-de-hegemonia-de-estados-unidos/#n_4

²⁶ Ello puede ser afirmado en virtud de que el Consejo de Seguridad oficia, de acuerdo a la Carta, de órgano ejecutivo del sistema de seguridad colectivo previsto en el Capítulo VII de dicho plexo normativo.

²⁷ Recordemos que forman parte de la organización 193 Estados, por lo cual es indudable que representa a la Sociedad Internacional en su conjunto.

²⁸ En virtud a que no se negociaron los acuerdos del art. 43 de la Carta, tal cual lo hemos desarrollado arriba).

²⁹ Quizás como acto reflejo de la supremacía mentada de los Estados Unidos, naturalmente, en el transcurso de la transición intersistémica a la cual hacemos referencia en este trabajo.

incluso regional). Todo ello, queda claro, amplía el ámbito de competencia territorial de la Alianza, antes circunscripta al territorio de los Estados miembros.

Resultan cardinales dos fragmentos concretos, que anticipan aspectos que pondrían al día a la OTAN, más allá de la finalización de la Guerra Fría: toma nota de que la difusión global de la tecnología que puede ser útil en la producción de armas, lo que puede resultar en una mayor disponibilidad de capacidades militares sofisticadas, permitiendo a los adversarios adquirir sistemas ofensivos y defensivos avanzados. Además, los adversarios estatales y no estatales pueden tratar de explotar la creciente dependencia de la Alianza en los sistemas de información a través de operaciones diseñadas para interrumpir dichos sistemas. Y, por otro lado, reitera que cualquier ataque armado al territorio de los aliados encuentra cobertura en los artículos 5 y 6, pero trae a cuento que "...los intereses de seguridad de la Alianza pueden verse afectados por otros riesgos de naturaleza más amplia, incluidos los actos de terrorismo, sabotaje y crimen organizado, y por la interrupción del flujo de recursos vitales. El movimiento incontrolado de un gran número de personas, particularmente, como consecuencia de conflictos armados...". Podemos identificar aquí la llave de la actuación de la OTAN en el siglo XXI (tan así es que es uno de los pocos puntos de acuerdo a los que se arribó en la Cumbre de Londres en diciembre de 2019, la última hasta la fecha), ya que en cierta forma anticipan el involucramiento de la Organización tras los atentados del 11S en los Estados Unidos, y la desmesurada preocupación europea ante la migración de personas provenientes de los países afectados por los conflictos armados en Siria e Irak, tras la emergencia de ISIS.

Es por ello que "...La Alianza está comprometida con un enfoque amplio de seguridad, que reconoce la importancia de los factores políticos, económicos, sociales y ambientales, además de la dimensión de defensa indispensable." De todos modos, no huelga reconocer que se hace mención a "riesgos" y no a "amenazas", por lo cual podría referirse más a la faceta de "gestión de crisis" que a la de "disuasión".

Volviendo a la última Cumbre de la OTAN (2019), el cierre de la cumbre de Londres fue tan sólo una muestra de los profundos desencuentros que los socios viven en el seno de la Alianza. De hecho, las nulas expectativas que se tenían con respecto a avances concretos llevó a que se planificara de tal manera la labor para evitar confrontaciones directas: una sola sesión de trabajo, tres horas, sin bloques temáticos.

A pesar de todo se adoptó una [Declaración](#) (a la cual podemos calificar como edulcorada). En ella se confirmó el compromiso de la OTAN de proteger los países bálticos (preocupados por la persistente amenaza rusa), a pesar de la posibilidad barajada por Turquía de vetarlo. En lo relativo a las amenazas, distingue entre las tradicionales y las híbridas (habla de los ciberataques y de la lucha contra el terrorismo y, veladamente, introduce en el mismo párrafo a la inmigración irregular), provenientes de actores estatales y no estatales (tal cual lo hiciera en el documento de 1999 citado "*ut supra*"). Entre los primeros sitúa, de manera expresa, a Rusia ("... Las acciones agresivas de Rusia constituyen una amenaza para la seguridad euroatlántica..."). No ubica a China aún como una amenaza, pero expresamente entiende que el rol que hoy ocupa presenta "oportunidades y desafíos" ("...Reconocemos que la creciente influencia de China y las políticas internacionales presentan oportunidades y desafíos que debemos abordar juntos como una Alianza...").

La Declaración manifiesta que no se llevaría a cabo la Cumbre en 2020³⁰ y, tal cual era la costumbre de la OTAN hasta 2016, y que tales reuniones se producirán en años alternados. De hecho, previó la apertura

³⁰ La Pandemia del Covid19 suavizó el impacto que la carencia de la Cumbre ha significado en términos materiales. Claro está que los efectos sobre el sistema internacional de dicha Pandemia exceden a la "no" celebración de la Cumbre en cuestión, pero resulta pertinente señalarlo.

de un período de reflexión política, para lo cual se crearía un Comité de Sabios encargado de formular propuestas para una reforma que termine de revitalizar a la Organización. La evolución del proceso de reflexión política y la Cumbre que tendrá lugar este 2021 nos dirá si la OTAN puede salir de su “muerte cerebral”³¹. Quizás la Declaración, como suelen decir los americanos, ha demostrado que están de acuerdo tan sólo en que están en desacuerdo.

De manera llana, podríamos concluir en que la OTAN vive la crisis de los 70 años, y lidia con fuerzas centrífugas. La indisimulable y no nueva vocación “atlantista” de Reino Unido, que pudiera aliviar una construcción robusta de la seguridad europea con el Brexit ya materializado, desatará las manos a París y a Berlín para iniciar el camino hacia la concreción de la Comunidad Europea de la Defensa (aunque son conocidos los recelos alemanes al respecto)³². El acercamiento nada accidental de Ankara (también socio en la OTAN) a Moscú (Turquía adquirió a Rusia el sistema de defensa antimisiles más avanzado, el S-400, y tiene en agenda la indefinición de Washington con respecto a las milicias kurdas YPG, que fueron de utilidad para los americanos en Siria), la necesidad de los países de Europa Oriental de contar con Estados Unidos como uno de sus aliados, el ya mencionado desdén del ex presidente Trump demostrado hacia sus socios europeos (nunca dejó de manifestar que no honraban sus compromisos presupuestarios de colaborar a la defensa común³³), y los fuertes cruces entre muchos de los jefes de Estado y de Gobierno previo a la Cumbre de Londres abre enormes interrogantes con respecto a la subsistencia del elemento ineludible en estas construcciones, aquellos que los juristas romanos llamaban la “*affectio societatis*” (Rial, 2019: 2) y dan claras señales de fatiga dentro de la OTAN.

Hay mucho por discutir puertas adentro, y tal vez la reciente asunción de Joe Biden como el presidente 46° de los Estados Unidos permita abrigar expectativas del “relanzamiento” de la alianza euroatlántica. Existen, en cierto sentido, indicios de que ello puede suceder. Son paradigmáticas, en tal sentido, las declaraciones que el secretario general de la OTAN formulara el 15 de diciembre de 2020, en estudiada sincronía con declaraciones de campaña del ahora presidente de EE.UU. Anders Fogh Rasmussen manifestó cuál debería ser la misión de la Organización: “en 2021, Estados Unidos y sus aliados tendrán la oportunidad que solo se presenta una vez por generación. La de invertir la retirada global de las democracias frente a las autocracias como Rusia y China. Pero para eso será necesario que las principales democracias se unan” (Rasmussen, 2020).³⁴

Y POR CHINA... ¿CÓMO ANDAMOS?

³¹ Declaraciones del presidente de Francia, Emanuel Macron en una entrevista al medio británico, The Economist. <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead>

³² Angela Merkel insiste en que el paraguas defensivo de Alemania es la OTAN. Ver <https://www.dw.com/es/puede-ser-alemania-una-potencia-militar-mundial/a-51206327>

³³ El 75% del presupuesto de defensa de la Organización es solventado por los contribuyentes americanos, y ese porcentaje llega al 80% si sumamos lo que los británicos aportan; el 25% de los gastos de la Organización provienen de los aportes de Estados Unidos. Muy pocos socios gastan el 2% de su PBI en Defensa y tres de ellos ni siquiera llegan al 1% (España, Bélgica y Bruselas).

³⁴ <https://www.wsj.com/articles/a-new-way-to-lead-the-free-world-11608053780>

Dejamos al coprotagonista de la película para el final (como si fuera posible que el coprotagonista apareciera en los últimos tramos del film pero, al fin, se trata de licencias que se toma el director), aunque está claro que era la pieza que sobrevolaba esta construcción desde el inicio, y nunca terminaba de ser colocada en el rompecabezas. Hablamos de la República Popular de China: parece que el "hombre enfermo de Asia" de fines de siglo XIX goza de muy buena salud 130 años después.

Potencia nuclear, miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, con 320 dispositivos nucleares bajo su control (SIPRI, 2020: 15) y con fuerzas armadas de envergadura y muy bien equipadas. De hecho, concentrándonos en la perspectiva estratégico-militar, EE.UU. recela del crecimiento sostenido del poder chino. En el proceso de modernización de sus fuerzas armadas, la aviación ya cuenta con sus propios bombarderos, dotados de sistemas de detección y de comandos aerotransportados AWACS³⁵, de reabastecedores en vuelo, con sus radares cubriendo la totalidad de su espacio aéreo desde 2009, de portaaviones operacionales (seis de ese tipo de naves a la fecha, y esperándose siete para 2025³⁶). El programa espacial, que se cree que cuenta con un elemento defensivo, ha sido reforzado y su marina ha conseguido un arsenal convencional y nuclear de largo alcance. Asimismo, no cabe dejar de lado la adquisición de habilidades chinas en el ciberespacio. Por ello se ha producido un nuevo despliegue de las fuerzas americanas y de sus aliados en Asia Oriental. Básicamente, se trata de poner a prueba la capacidad de la marina china, especialmente, en el Mar Meridional de China (Dingli, 2011: 69). Resulta obvio que el elemento de la amenaza implícita está siempre presente. China ha manifestado expresamente (mientras otros lo han hecho implícitamente) que echarán mano de la opción militar en búsqueda de la obtención de sus intereses nacionales más relevantes. Así, las rivalidades nacionales en el Mar de China se han manejado, en general, según los métodos de la diplomacia europea del siglo XIX: el empleo de la fuerza no ha sido excluido, pero sí se ha restringido su aplicación, de manera tenue, con el paso del tiempo (Kissinger, 2016: 181).

Su gasto militar es el segundo del mundo, por lo cual 14 de cada 100 dólares gastados en la materia en el mundo, son erogados por China (la disparidad frente a los EE.UU. sigue siendo colosal, ya que Washington es responsable del 38% del gasto mundial). El ya citado informe del SIPRI³⁷, daba cuenta de que el presupuesto Chino es de 261.000 millones de dólares (+5,1 por ciento en un año). Su gasto en defensa ha seguido, en estos últimos 25 años, la curva del crecimiento económico del país. Cabe señalar que la tendencia es, a su vez, reflejo de la ambición del Imperio del Centro de tener un "ejército de clase mundial", según Nan Tian. "China ha declarado abiertamente que quería especialmente competir con Estados Unidos como superpotencia militar", enfatizó. El crecimiento chino es seguido y acompañado de cerca por la evolución de India, señala el informe de SIPRI³⁸.

³⁵ Recordemos que se trata de un sistema de alerta temprana y control aerotransportado, o AEW&C (por las siglas en inglés de la denominación *Airborne Early Warning and Control*), consistente un sistema de radar aerotransportado pensado para detectar aeronaves. Cuando son utilizados a un gran altura, dichos radares habilitan a sus operadores distinguir entre aeronaves amigas u hostiles a una distancia de cientos de kilómetros.

³⁶ Ver <https://mundo.sputniknews.com/20191211/china-ya-construye-su-septimo-portaviones-1089611823.html>

³⁷ Instituto Internacional de Estudios para la Paz (SIPRI), informe difundido el 27 de abril 2020. Ver https://sipri.org/sites/default/files/2020-06/yb20_summary_en_v2.pdf

³⁸ Las tensiones y la rivalidad de India con Pakistán y China son algunos de los factores determinantes del aumento del gasto militar", según Siemon Wezeman, otro investigador del instituto, citado en un comunicado. Ver

Sin embargo, hay bases para concluir que el aparato militar de China estará al servicio de objetivos diferentes a la proyección de su poder militar, y aunque no busque imponerse por la fuerza a las demás potencias, se dotará de capacidad para impedir que otros lo hagan allí donde sus intereses vitales se encuentren en juego. No sobrepasar, en principio, su propia área de influencia³⁹. Así lo ha entendido Kissinger, quien afirma que puede que los nuevos líderes chinos no tengan la voluntad de aventurarse en el extranjero, pero resistirán intrusiones sobre lo que defienden como sus intereses vitales quizás con mayor insistencia que sus predecesores, ya que deben explicar los ajustes inexorables de toda reforma, enfatizando sobre el interés nacional (Kissinger, 2016: 235).

También es evidente que no está a la altura, en esta dimensión, de desafiar de manera directa a los EE.UU.⁴⁰ Washington se ha dotado, tras la Segunda Guerra Mundial (aunque eso está en cuestionamiento aún puertas adentro en los últimos años) de una voluntad hegemónica mundial, con fuerzas armadas capaces de desplegarse rápidamente en cualquier lugar del planeta, capacidad con la cual no contará China (al menos, durante muchos años). Es por ello que, en dicho eje, los desafíos americanos son respondidos de manera mesurada, aunque firma, por parte de Beijing. A modo de ejemplo, a fines de 2011 EE.UU. vendió nuevas armas a Taiwán, a pesar de que Beijing (a través de su Ministerio de Información) publicó “En vías del desarrollo pacífico”⁴¹, una nota en la cual China enfatizaba seis prioridades nacionales, entre las cuales figuraba la reintegración de la isla, recuperando su integridad territorial. Ello se explica en que China confía en contar con los medios económicos para forzar dicha situación, y tiene entre sus objetivos dominar el estrecho y su región. Todo ello demanda un aparato disuasivo moderno (Dingli, 2011: 69).

Sin embargo, creemos que la principal partida de ajedrez que disputa el régimen de Beijing se encuentra en otro tablero, ya que China juega partidas múltiples, y quizás la más importante sea otra. Recordemos que el primer número de la serie Explorador, de Le Monde Diplomatique, fue dedicado a China, descrita como la dueña del futuro. En él se hacen diversos abordajes de lo que China significa para el sistema internacional en el siglo XXI básicamente, desde una visión occidental.

No puede evadirse su peso demográfico (más de 1.400 millones de habitantes) y en dicha edición da un breve racconto de su carrera para volver al lugar que el Imperio del Centro supo ocupar. El puntapié inicial de su gran reforma económica se produjo con la muerte de Mao Zedong en 1976, y con la asunción de Deng Xioping en 1978. Por aquél entonces, su gran ventaja comparativa estaba dada en una enorme masa de mano de obra mal paga, ser el destino predilecto de fábricas de ensamblaje, la exportación de productos de bajo

<https://www.dw.com/es/gasto-militar-mundial-tuvo-su-mayor-aumento-en-una-d%C3%A9cada-seg%C3%BAAn-sipri/a-53254197>

³⁹ Sin embargo, Washington toma nota de indicios que llevan a conclusiones diversas a ello: construcción, por parte de China, de aviones que tienen un alcance largamente superior al requerido en la región; cuenta con buques posicionados en el Golfo de Adén y hace público su voluntad de hacerse de bases de apoyo logístico en el exterior. Dichos indicios motivaron, en su momento, la política llamada: “vuelta a Asia”. La excusa fue garantizar la libertad de navegación en el mar de China, persiguiendo reforzar la presencia americana en la región y anticiparse a cualquier posible violación del derecho internacional en el Pacífico (Dingli, 2011: 69).

⁴⁰ La guerra de Corea constituye un legado agrídulce para Beijing, ya que es un símbolo de la determinación del pueblo chino de terminar con “un siglo de humillación” y volver al escenario internacional aunque, a su vez, aparece como una alerta sobre las consecuencias de involucrarse en conflictos armados cuyos orígenes no son controlados por China y con repercusiones a largo plazo aparecen como imprevisibles (Kissinger, 2016: 234).

⁴¹ *China's peaceful devolpmnt*, 6 de setiembre de 2011.

costo y la recepción de inversiones extranjeras. Esos eran los puntales de un modelo de desarrollo considerado primitivo, propio de un país atrasado, conducido con mano de hierro por un partido único, en virtud de que hasta el ineludible control de demografía requería de un régimen autoritario.

Todo lo que se insinuaba se manifestó con la globalización, aún incipiente, que dio la oportunidad a miles de empresas que se “deslocalizaban” allí sus fábricas. Junto con el atractivo de la enorme red de “zonas económicas especiales”, ubicadas en su frente marítimo, lograría transformarse en una extraordinaria potencia exportadora, con sus productos invadiendo el mundo.

De allí su crecimiento que, durante 20 años, superó el 9% anual, dando lugar al ascenso de lo que, algunos analistas, consideran el “capitalismo chino”. Desde la cúpula del poder se encaró el proceso de modernizar el país a paso apretado. Un cúmulo innumerable de obras más el nuevo boom consumista de parte de la enorme sociedad china convirtió al país en un monstruo importador. Sus importaciones masivas sacudieron, en todo sentido, los precios de los mercados mundiales (los commodities sufren todo tipo de movimiento merced del ritmo del crecimiento chino). Al ritmo que China llevaba a la fecha de esa publicación (2013), a partir de 2041 superaría a los Estados Unidos para convertirse en la primera potencia económica (por aquél entonces, era la sexta), y se estimaba que para 2030 su consumo energético sería la suma del de los Estados Unidos y Japón, y que se vería obligada a duplicar su capacidad nuclear (al encontrar restricciones a su voracidad por el consumo del petróleo desde el lado de la oferta), construyendo anualmente dos centrales de energía atómica durante 16 años. (Ramonet, 2004: 34).

Por aquél entonces, faltaban 7 años para la aparición del gran disruptor del sistema internacional del siglo XXI, el famoso “cisne negro”: la Pandemia de COVID19. La Pandemia (muchos la consideran como el principio del fin de la Globalización) ha oficiado de acelerador de los procesos que venían en marcha. En tal sentido, la racionalidad de los pronósticos recién comenzado el nuevo siglo, parecen haber sido conservadores. Veamos la información dura.

A fines de enero de 2021, se publicaba que: la economía china, (ya convertida en la segunda del mundo, con un tamaño de US\$15,6 billones/17% del PBI global), creció 6,5% anual en el cuarto trimestre de 2020, creciendo a un ritmo superior al que traía antes de la Pandemia⁴², en un contexto en el cual su PBI que ha crecido 10 veces en las últimas dos décadas, mientras su PBI per cápita se duplica cada 10 años, proyectándose que los US\$10.000 anuales en 2020 serían US\$20.000 en 2030 (El Banco Mundial estima que, de esta manera, China dejaría de ser un país “emergente” para convertirse en uno de “alto nivel de ingresos”). Y si alguien dudase del rol de locomotora que tiene China, su economía crecería 9% o más en 2021, implicando más del 35% del alza de la economía global este año. (Castro, 2021).

En contrapartida, la Oficina de Presupuesto del Congreso de los Estados Unidos informó que la economía de americana retornará a los niveles pre-pandemia (2019) a mediados de 2021, y que el crecimiento real en los próximos 5 años (2021/2026) alcanzaría un promedio de 2,6% anual, por encima de la tasa de expansión potencial de largo plazo de 1,9% por año. El resultado sería una expansión de 4,6% anual en 2021, tras haberse contraído 3,5% en 2021; y todo esto ocurriría en términos reales, con una inflación nominal de 1,7% anual en estos 12 meses, y un nivel de desocupación de 5,7%, que implica una reducción de casi 3 puntos respecto a 2020 (8,1%) (Castro 2, 2021).

⁴² En el último trimestre de 2019 se elevó 6% en el año, en tanto el PBI chino se hundió 6,8% en el primer trimestre de 2020

El mismo trabajo trae a colación otros datos que merecen ser mencionados: los usuarios chinos de Internet superan 1.200 millones en una población de 1.440 millones de habitantes. China es el país más digitalizado del mundo, todo ello de la mano de que Beijing posee 180 de los 452 unicornios globales (start-ups con ingresos por más de US\$1.000 millones anuales), en tanto que EE.UU. dispone de 179; y los “venture capitals” que los financian se han volcado a China con un total de US\$39.168 millones en 2019.

Por otro lado, China tiene 24 áreas metropolitanas con más de 10 millones de habitantes cada una, con un ingreso per cápita de US\$10.000 anuales que crece 8,1% por año, y se duplica cada década.

Y, datos ineludibles: se trata de un gigantesco mercado doméstico absolutamente unificado, con las mismas reglas, idioma, y sistema político cuyos costos de transacción caen 10%/15% por año. Y también es uno de los dos países más innovadores del mundo junto con EE.UU. (sobre esto volveremos más adelante), con la particularidad de que dispone de una inmediata “economía de escala” para los nuevos productos, que implica que los costos de producción caen a la mitad en los primeros 2 años, y de esa manera adquieren aceleradamente un carácter competitivo internacional. (Castro, 2021).

Otra de las patas en esta discusión, la encontramos en la vinculación entre China y la Unión Europea (UE): el comercio bilateral entre China y la UE es el primero del mundo (US\$740.000 millones en 2020) seguido por el intercambio de EE.UU. y Beijing (US\$558.600 millones). China se ha convertido en la principal socia comercial de Europa a partir de 2019, por encima de EE.UU. Este papel en nuestra película fue consolidado con un acuerdo sobre inversiones (BTI) celebrado entre la Unión Europea y China⁴³.

Beijing identifica, en su vínculo con Bruselas, una relación de poder. Por ello, el acuerdo BIT no fue negociado solo con las de la UE, sino también con Alemania (canciller Angela Merkel) y Francia (presidente Emmanuel Macron). China entiende que la economía global, encabezada por las inversiones, es una dimensión diferenciada pero convergente con el vínculo con los grandes centros de poder del mundo avanzado que es el núcleo de la política exterior conducida por Xi Jinping: la “Diplomacia de los Grandes Poderes con características chinas”, que son esencialmente EE.UU. y, en Europa, Alemania y Francia. La estructura de poder del siglo XXI es para Xi Jinping un sistema de grandes estados naciones, cuyo poder combinado (económico, político, militar) les otorga un protagonismo global, y donde los tres esenciales son EE.UU, China y Alemania, a los que se suma también Rusia; y en el que los dos primeros en su condición de superpotencias establecen la estructura básica del poder mundial.

El equilibrio global de poder entre los grandes centros de poder mundial que China denomina “estabilidad”⁴⁴ se sustenta en compartir las reglas y estándares que canalizan el conocimiento propio de la nueva

⁴³ Es muy significativo el hecho de que el 75% de la inversión china en Europa se concentra en tres países: Reino Unido, 42%; Alemania, 22%; y Francia, 13%; y tras la salida definitiva de Gran Bretaña de la UE, Alemania se convirtió en el centro receptor de la inversión de la República Popular en el mercado europeo. Lo que explica este fenómeno es el hecho de que la integración del capitalismo es un proceso de convergencia (asimilación) arrastrado por el conocimiento, que se realiza a través de la inversión en patentes y marcas.

Este proceso se conoce como “reciprocidad” en el acceso al conocimiento de la contraparte, lo que significa, en términos históricos, la desaparición acelerada de la diferencia de status entre el mundo avanzado y el emergente, que se fusionan en una común realidad digitalizada y virtual, absolutamente integrada, que es la sociedad global del siglo XXI. (Castro 3, 2021)

⁴⁴ El objetivo de la política exterior china es lograr una situación de “estabilidad” entre las grandes potencias; y este es el gran logro del acuerdo BIT China/UE de 2020, por encima de las ventajas comerciales y de las ganancias de inversión.

revolución industrial, y en la que los principales protagonistas son los que fijan su rumbo y dirección. (Castro 3, 2021).

Recordemos, sin embargo, que la conclusión del BIT se realizó al tiempo de que la Unión Europea calificara a China como “rival sistémico”. Ello debido a que el modelo de capitalismo de estado chino no deja de verse como incompatible con las normas y los valores europeos. Esta condición de “rival sistémico” no tiene lugar, necesariamente, en el eje estratégico militar, aunque es tenida en cuenta por la UE cuando le toca defender y promover, un sistema social y político asentado en los valores liberales y democráticos. Esto ha hecho que los líderes de la Unión hayan aprobado una serie de medidas defensivas para protegerse mejor de la competencia (considerada desleal), de las empresas chinas, como pueden ser la creación de un instrumento de supervisión de inversiones, la reformulación de los mecanismos comerciales de defensa y la adaptación de la legislación relativa a la competencia para evitar que empresas de terceros países puedan recibir ayudas públicas que precisamente quiebren el principio de libre competencia (Otero Iglesias, 2020, 78).

En general, la Unión Europea ha tomado una postura menos agresiva con China que EE. UU, quien percibe la relación con el gigante asiático como un juego de suma cero. En Europa la visión dominante es, todavía, que se puede lograr un juego de suma positiva, precisamente por la relación multidimensional que existe con China. Frente a la idea cada día más importante en Washington de «desacoplar» la economía americana de la china para reducir las (inter)dependencias, en Bruselas la tendencia es hacia la diversificación de las cadenas de valor con China. Justamente, la pandemia de la COVID-19 ha demostrado que la UE depende mucho, aparte de las tierras raras, de productos farmacéuticos y equipos médicos y de protección sanitaria de China, y va a buscarse reducirlo en el tiempo por venir⁴⁵.

Esto conduce al debate sobre la autonomía estratégica de la UE, entendida no solo desde el punto de vista militar, sino más ampliamente, y que incluye la soberanía económica que, a su vez, incorpora la digital. Son muchos líderes europeos que han entendido que si la UE quiere competir en la cuarta revolución industrial (la digital) no puede depender de plataformas y estructuras digitales, como las nubes, de terceros países para gestionar sus propios datos. Muchos sectores de alto valor añadido del futuro incorporarán la inteligencia artificial en sus procesos y en aspectos clave como el *big data*, la computación cuántica, la automatización y el internet de las cosas, y Europa va a tener que invertir muchos recursos y aumentar su escala para poder competir con EE. UU. y China. El corolario de ello es que la Unión Europea va a tener que reformar también su modelo social y económico a los efectos de ser competitivo. La pandemia está aumentando las desigualdades en muchas capas de la sociedad, y si el modelo de capitalismo europeo, basado en la economía de mercado social, no es capaz de reducir las, el sistema chino de tecno-autoritarismo será cada vez más atractivo (Otero-Iglesias, 2020: 79).

Pensar que China, en los próximos años o incluso décadas —sobre todo si gestiona la crisis de la pandemia mejor que Occidente—, va a transformar su modelo socioeconómico para hacerlo más parecido al occidental, es ingenuo. Lo más probable es que consolide su potencial de crecimiento y que la rivalidad geoestratégica con EE. UU. continúe, incluso, con la llegada de Joe Biden a la Casa Blanca. Esta situación pondrá a la UE frente a un desafío. Tendrá que decidir entre alinearse claramente con Washington (de allí el llamado

Paradójicamente, y cuando se ha exacerbado la competencia estratégica con EE.UU., la “estabilidad” es también el principal logro del Acuerdo “Fase 1”/Comercial firmado con Donald Trump el 15 de enero de 2020 en la Casa Blanca (Castro 3, 2021).

⁴⁵ Se supone que las herramientas puede ser el *onshoring*, que es intentar traer parte de la producción a Europa, el *nearshoring*, que sería recortar las cadenas de valor hacia una mayor regionalización para que sean menos vulnerables, o aumentar el *slack* o *stock*, que presupone aumentar las reservas estratégicas de material para cualquier eventualidad.

de Biden a que América vuelva a liderar, sobre lo cual volveremos más adelante) o seguir con su estrategia de intentar hacer el máximo negocio posible con Beijing, siempre que eso no irrite a su socio americano. A nivel global también hay dos opciones. O bien se opta por un multilateralismo menos integrado, porque el modelo chino y el occidental son incompatibles para poder operar bajo las mismas reglas (lo cual es, por lo pronto, cuestionable, ya que la transición intersistémica está en marcha y las reglas, en este eje, están en proceso de definición) y, por lo tanto, lo que hay que conseguir es una convivencia (geo)económica multipolar más o menos pacífica, o bien se intentan acordar unas normas en la OMC que sean admisibles tanto para Washington como para Beijing. (Otero-Iglesias, 2020: 79).

Otro dato a tener en cuenta, que apuntala las tendencias, radica en la calidad del crecimiento de China - y ello viene de la mano con la aseveración de que China y EE.UU. son las dos sociedades más innovadoras, tal como lo sostuviéramos "*ut supra*". Hemos visto cómo los números de su PBI y de PBI per cápita se expanden, pero ello se relaciona también con otras tendencias que consolidan dicho crecimiento: en la inversión en investigación y desarrollo (I&D), China está alcanzando a EE.UU. y a punto de rebasarlo, conforme las tendencias de los últimos años. En 2018, el monto destinado a I&D (tanto público como privado) en China había crecido hasta U\$S 460 mil millones, superando a todos los demás países, excepto a EE.UU. (U\$S 520 mil millones). La tendencia indicaría que para 2021 la inversión china en I&D será la más importante del mundo (Ferrerres, 2021).

En el mismo sentido, si abordamos las patentes aplicadas por país, China ya superó a EE.UU. en 2019. China registró 58.990 patentes en 2019, mientras que en EE.UU. se llegó a 57.840 patentes y en Japón, 52.660⁴⁶.

También hay otros datos que indican esta "crisis hegemónica relativa": un informe de la revista "Nature" daba cuenta de que EE.UU. lidera el mundo en muchas métricas importantes, entre ellas la proporción de publicaciones altamente citadas y la inscripción de estudiantes internacionales con movilidad. Pero el informe de la Fundación Nacional de Ciencias de EE.UU. (NSF) identificó indicios de que esto pudiera estar cambiando. "El número de estudiantes nacidos en el extranjero que se matriculan en universidades de EE.UU. ha disminuido 4% desde 2016. Y las tasas de retención de ciudadanos chinos e indios con doctorados en EE.UU. han mermado entre 9 y 5 puntos porcentuales, respectivamente, desde 2003", afirma. Abundando en otras señales pertinentes, el informe indica que "casi 40% de los artículos científicos publicados por autores estadounidenses en 2018 incluyeron coautores extranjeros, en comparación con el 19% en 2000. Los científicos chinos contribuyeron a más de una cuarta parte de estos manuscritos".

Por otro lado, la disputa por publicaciones científicas entre EE.UU. y China es pareja y por momentos se inclina hacia Asia. Ello puede verificarse en los artículos en en Nature y Science (las dos revistas científicas líderes mundiales). En 2016, según un estudio publicado por la Universidad de Harvard, China superó a EE.UU. por primera vez en la materia con mayores publicaciones en ambos medios (Cantelmi, 2020). E igual tendencia informa el Banco Mundial para 2018 (última actualización disponible) con 528.263 artículos publicados por científicos de China, y 422.808 por los Estados Unidos (Banco Mundial, 2018)⁴⁷.

Resumiendo, China, como economía, representa una enorme amenaza para la posición que los países capitalistas han ocupado en los últimos 75 años. Y ello está plasmado en su estrategia «Made in China 2025». El objetivo fundamental de la misma es que, a finales del próximo plan quinquenal, China pueda competir

⁴⁶ En 1990, China prácticamente no figuraba dentro de estas aplicaciones de patentes en cada año.

⁴⁷ <https://datos.bancomundial.org/indicador/IP.JRN.ARTC.SC?end=2018&start=2000&view=map>

frente a frente en muchos de los sectores de alto valor tecnológico e industrial (automóvil, la aviación, la maquinaria, la robótica, el transporte marítimo y ferroviario de última generación, los vehículos con baja emisión de CO₂, los equipos médicos de alta precisión y las tecnologías de la comunicación y la información, a modo de ejemplo). En ellos, centrales en el crecimiento futuro, Beijing apuesta por la «innovación local» y la «autosuficiencia» con umbrales de componentes y materiales domésticos en varios sectores⁴⁸.

Está encarándose una estrategia de sustitución de tecnología foránea a gran escala que va a afectar a los intereses occidentales⁴⁹. Esta creciente competencia china en sectores de alta tecnología ya se está experimentando en el campo de las telecomunicaciones, básicamente, en el mercado 5G (Otero-Iglesias, 2020: 77).

Todo ello lleva a una irremediable conclusión: China se encuentra en vías a convertirse en la primera economía del mundo, y alcanzará ese destino antes de lo previsto, transitando las sendas por las cuales venía marchando desde los '70, como lo señaláramos arriba, pero también de la mano del efecto acelerador que tuviera la crisis de la Pandemia. Así lo expuso en su informe anual el Centro de Investigación Económica y Empresarial (CEBR)⁵⁰: China superará a Estados Unidos y se convertirá en la principal economía del mundo para 2028, cinco años antes de lo estimado inicialmente⁵¹.

China empezó siendo la fábrica del mundo, desde que Deng Xiaoping echara mano en los '80 de la ventaja competitiva de su país era la mano de obra barata —su ingreso a la OMC profundizó dicha ventaja— pero el ascenso en las cadenas de valor ha sido de tal magnitud que China hoy en día se puede considerar un *hub* de innovación (Otero-Iglesias, 2020: 77).

A MODO DE CONCLUSIÓN

Lo significativo, y lo que explica que abordáramos temas económicos en una discusión que pretendía apuntar al eje estratégico-militar, radica en que EE.UU y China, las dos mayores economías del mundo, arrastran en conjunto más de 50% del alza de la economía global en 2021: +35% China, y +15% EE.UU. EE.UU. y China deciden el destino de la economía global en la etapa post-pandemia, y disponen en general de la suerte del planeta. (Castro2, 2021).

Entendemos que en la transición intersistémica está produciéndose un desacople entre los ejes político y estratégico-militar (dominantes durante la Guerra Fría y la primera etapa de la transición, con la mentada “securitización” de la agenda internacional, tras los atentados del 11S), y la dupla descollante del próximo sistema estará dada por el emparejamiento del eje político y el económico. En el mismo, el eje estratégico-militar será el dependiente del económico (que ocupará el centro de la escena), y aunque las tensiones

⁴⁸ Documentos semioficiales estiman que el 40% de todos los chips de teléfonos móviles, el 70% de todos los robots y el 80% de los equipos de generación de energía renovable que se consuman en China en 2025 deberían fabricarse en el país.

⁴⁹ No hay que olvidar que el déficit comercial con China sería mayor de no contar las ventas de aviones Airbus a China.

⁵⁰ <https://cebr.com/reports/china-daily-lead-story-nation-set-to-be-largest-economy-in-2028/>

⁵¹ También, como dato interesante, el mismo informe sitúa a India como la quinta economía del mundo en 2025. Japón seguiría siendo la tercera economía más grande del mundo, en términos de dólares, hasta principios de la década de 2030, cuando sería superada por India, que además empujaría a Alemania del cuarto al quinto lugar. Por otro lado, Reino Unido, actualmente la quinta economía más grande según la medida de la CEBR, se deslizaría al sexto lugar a partir de 2024. Ver https://www.clarin.com/agencias/ansa-ansa-economia-china-superara-eeuu-2028_0_IUfosvjvK.html

dentro del mismo no desaparezcan, lo relevante no será quién dicte las reglas en aquél sino quién dicte las reglas en el segundo de ellos.

Prueba de ello está dado en cómo está tratando Beijing de configurar los vínculos con los “Grandes Poderes”, y cuál ha sido la principal preocupación, en materia externa, durante la administración Trump en la Casa Blanca: su famosa y larga “Guerra Comercial” contra China (sabemos que merece un capítulo aparte, pero es pertinente aclarar que el problema del déficit comercial es tan solo una excusa para obligar a negociar a Beijing el progreso sostenido del modelo chino de desarrollo de tecnología de punta, donde Washington está quedando rezagado y, cuya carrera, corre el riesgo de perder de manera irreversible).

Así, el ejercicio de la fuerza seguirá ocupando páginas y páginas en los medios de comunicación, pero las primeras planas informarán sobre el (re)ordenamiento en materia económica. Así, se materializaría el corolario de Stanley Hoffman, de la “no fungibilidad del poder”.

Es acertado mencionar que EE.UU. y China, pilares indispensables para el orden mundial, han mostrado a lo largo de su historia, posiciones ambivalentes hacia el sistema internacional que ahora defienden, comprometidos con el mismo, aunque de manera recelosa. China no tiene “ensayos” en el rol que se espera que desempeñe en el siglo XXI, ni EE.UU. tiene experiencia en interactuar sobre una base sostenida con un país del tamaño, alcance y desarrollo económico de dimensiones similares a las suyas, pero con un orden doméstico absolutamente diferente (Kissinger, 2016: 230).

La formación cultural y política de dichos actores es divergente en cuestiones centrales: el enfoque político americano es pragmático, en tanto el chino, conceptual; EE.UU. no ha tenido desafíos importantes por parte de sus vecinos, mientras China ha convivido siempre con vecinos potencialmente amenazantes; los americanos buscan resultados teniendo en mente las circunstancias inmediatas, en tanto los chinos ponen el ojo en el proceso evolutivo; los americanos llevan una agenda con cuestiones prácticas viables, mientras los chinos han establecido principios generales y analizan hacia dónde los conducirán. Aunque cuentan con algunos puntos en común: ambas unidades políticas han sostenido militante su “excepcionalismo”, y han creído construir una realidad autosuficiente (Kissinger, 2016: 230 y 231).

La convivencia no será sencilla. Sin embargo, la estatura de ambos actores polares hace improbable un choque directo en los años venideros. El hecho de que sus diferencias y ajustes internos se traduzca o no en rivalidad o en una nueva forma de asociación, será fundamental para la configuración de las perspectivas del orden mundial del siglo XXI (Kissinger, 2016: 230 y 231).

Difícilmente nos encontremos en tránsito de abandonar una *Pax Americana* para arribar a una *Pax Sinica*. Lo más probable es que seamos testigos de en proceso de conformación de una nueva bipolaridad o de una “diarquía” (una suerte de G2, en caso de que los acuerdos prevalezcan sobre los disensos), centrada en los ejes político y económico (el cual oficiaría de predominante del proceso de configuración del poder básico), haciendo del estratégico-militar el eje no vinculado (Dallanegra Pedraza, 1998: 130). La probabilidad de que la variable ideológica⁵² también entre en juego depende del consenso que la iniciativa de Joe Biden,

⁵² Se trae este punto a colación porque Dallanegra Pedraza señala que, en los sistemas bipolares, la variable ideológica es clave, el factor catalizador, debido a que no hay “consenso global ideológico”, sino “ideologías en pugna” (Dallanegra Pedraza, 1998: 22). Ello, claro está, en tanto y en cuanto el eje estratégico-militar sea el predominante. Cuando se trata del económico, la misma no tiene peso. La variable ideológica no es preponderante, porque los conflictos están vinculados a problemáticas de carácter económico (Dallanegra Pedraza, 1998: 130).

para su nuevo mandato, encuentre en Occidente⁵³. No es accidental que haya fuertes puntos de contacto con las declaraciones del Secretario General de la OTAN, Anders Fogh Rasmussen. Ello podría indicar una peligrosa deriva en el emparejamiento fáctico de los ejes político y estratégico-militar, con los riesgos ya conocidos a lo largo de la historia.

Probablemente, el ejercicio de la fuerza seguirá bloqueado en la Organización de Naciones Unidas (o abocado aquellos temas sobre los cuales ninguno de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad tengan objeciones dirimentes, es decir, los temas “periféricos”⁵⁴) y sin ninguna unidad política con legitimidad para ejercerlo en el sistema internacional. Algunos vaticinarían un lento retorno a la “anarquía” pontificada por el Realismo, con la profundización de la “incertidumbre estratégica” sobre la cual nos ilustrara Ángel Tello. Quizás ello sea excesivo, y tal vez se asista, a un retorno a un “estado de naturaleza” en el eje estratégico-militar, como el descrito por Hoffmann, en el cual los principales Estados acatan normas y conductas comunes, autolimitándose para no verse limitados por otros Estados, mediante el balance del poder. Así es más probable un sistema internacional estable, caracterizado por relaciones moderadas, en objetivos y medios, entre los principales Estados (Hoffman, 1991: 100). La pregunta abierta radica en cuáles serán las características en la esfera económica, si se verificará el protagonismo de la misma, y si se conseguirá subordinar a la dimensión estratégica-militar.

BIBLIOGRAFÍA

Bartolomé, M. La Seguridad Internacional post 11S: contenidos, debates y tendencias. Instituto de Publicaciones Navales, 2006.

Cantelmi, M. El liderazgo del futuro. La vanguardia científica, la otra guerra entre China y los EE.UU.. Diario El Clarín, 2020. https://www.clarin.com/mundo/vanguardia-cientifica-guerra-china-ee-uu-0_djA0wXsM.html

⁵³ Biden proclamó en su campaña que “El próximo presidente de los EE.UU. tendrá que dirigirse al mundo tal como está en enero de 2021, y recoger las piezas será una tarea enorme. Él o ella tendrá que salvar nuestra reputación, reconstruir la confianza en nuestro liderazgo y movilizar a nuestro país y a nuestros aliados para enfrentar rápidamente nuevos desafíos.

Como presidente, tomaré medidas inmediatas para renovar la democracia y las alianzas de EE.UU., proteger el futuro económico de los Estados Unidos y, una vez más, hacer que Estados Unidos lidere el mundo... El triunfo de la democracia y el liberalismo sobre el fascismo y la autocracia creó el mundo libre. Pero este concurso no solo define nuestro pasado. Definirá nuestro futuro también...

Estados Unidos organizará una Cumbre mundial por la Democracia para renovar el espíritu y el propósito compartido de las naciones del mundo libre. Reunirá a las democracias del mundo para fortalecer nuestras instituciones democráticas, confrontar honestamente a las naciones que están retrocediendo y forjar una agenda común... Estos son objetivos ambiciosos, y ninguno de ellos puede alcanzarse sin que Estados Unidos, flanqueado por otras democracias, lidere el camino. Nos enfrentamos a adversarios, tanto externos como internos, con la esperanza de explotar las fisuras en nuestra sociedad, socavar nuestra democracia, romper nuestras alianzas y lograr el regreso de un sistema internacional donde el poder determine lo correcto. La respuesta a esta amenaza es más apertura, no menos: más amistades, más cooperación, más alianzas, más democracia.” Ver <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again>

⁵⁴ Ver https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2019/07/rial_articulo-convertido.pdf

BOLETIN DEL DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD INTERNACIONAL Y DEFENSA

- Castro, Jorge. China podría tener un crecimiento del 9% en 2021. Diario El Clarín, 2021.
https://www.clarin.com/economia/china-podria-tener-crecimiento-9-2021_0_Vz2igXaZ3.html
- Castro, Jorge. Estados Unidos crecería entre 4% y 5% en 2021. Diario El Clarín, 2021.
https://www.clarin.com/economia/unidos-creceria-4-5-2021_0_24X5zuSBH.html
- Castro, Jorge. Estabilidad, el mayor logro del acuerdo UE-China. Diario El Clarín, 2021.
https://www.clarin.com/economia/estabilidad-mayor-logro-acuerdo-ue-china_0_l2Umbnxz3.html
- Consani, N. Manual Nuevos Desarrollos del Derecho Internacional Contemporáneo, Instituto de Relaciones Internacionales, 2016.
- Dallanegra Pedraza, L. El Orden Mundial del Siglo XXI. Ediciones de la Universidad, 1998.
- Dingli, S. En busca del equilibrio, Le Monde Diplomatique, edición Cono Sur, 2011.
- Ferreres, O. Porqué China será el número 1 del mundo. Diario La Nación, 2021.
<https://www.lanacion.com.ar/opinion/porque-china-sera-el-numero-1-del-mundo-nid11022021/>
- Hartmann, F. Las relaciones internacionales. Centro Naval, Instituto de Publicaciones Navales, 1989.
- Hoffmann, S. Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y la paz, Grupo Editor Latinoamericano, 1991.
- Kissinger, H. Orden Mundial. Penguin Random House Grupo Editorial, 2016.
- Krasner, S., Structural Causes and Regime Consequences: Regimes. Ithaca y Londres, Cornell University Press, 1985.
- Otero-Iglesias, M., China y la Unión Europea: de socios estratégicos a rivales sistémicos, en CIDOB, diciembre de 2020.
https://www.cidob.org/es/content/download/77191/2476615/version/4/file/73-80_MIGUEL%20OTERO%20IGLESIAS.pdf
- Ramonet, I., Y China despertó, en Le Monde Diplomatique, edición Cono Sur, 2004.
- Remiro Brótons, A. (Comp.), Derecho Internacional. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007.
- Rial, J. A., Agenda del Consejo de Seguridad, desde 2014 hasta junio de 2019, en Boletín del Departamento de Seguridad Internacional y Defensa, Instituto de Relaciones Internacionales, 2019.
- Rial, J. A. La participación argentina en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas desde el advenimiento de la Democracia hasta la 2011. SEDICI, Universidad Nacional de La Plata, 2014
- Rial, J. A. Sobre la última cumbre de la OTAN, en Boletín 33 del Departamento de Seguridad Internacional y Defensa, Instituto de Relaciones Internacionales, 2019 (https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2019/12/rial_articulo.pdf)

SITIOS WEB CONSULTADOS

- Banco Mundial, www.bancomundial.org
 Cadena Deutsche Welle, www.dw.com
 Diario El Clarín, www.clarin.com.ar
 Diario La Nación, www.lanacion.com.ar

BOLETIN DEL DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD INTERNACIONAL Y DEFENSA

Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, www.iri.edu.ar

Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo, www.sipri.org

Organización de Naciones Unidas, www.un.org