

Anuario en Relaciones Internacionales

2022

Editado anualmente desde 1994
(Publicación digital) ISSN: 1668-639X

**Departamento de Asia y el Pacífico
Centro de Estudios del Sudeste Asiático**

Artículos

Argentina ante el desafío de una inserción autónoma en un Indo-Pacífico inclusivo

Ezequiel Ramoneda

El pasado 6 de febrero el gobierno argentino adhirió a la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI), impulsada por el gobierno chino. Posiblemente sea uno de los acontecimientos de política exterior más importantes de Argentina en 2022, que viene a resaltar la conmemoración este mismo año del 50º aniversario del establecimiento de relaciones diplomáticas entre Argentina y la República Popular de China. Sin embargo, la adhesión argentina al BRI, que siguió a la incorporación del país al Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB) en 2020, generó reflexiones en relación a la posible reacción del gobierno estadounidense, en un momento en el cual la Argentina está cerrando la negociación de la deuda contraída con el FMI, pero también cuando Washington está desplegando su estrategia del Indo-Pacífico para contener a China. En este contexto, volvió a plantearse la reflexión sobre la inserción del país en la región del Asia-Pacífico, devenido en Indo-Pacífico.

En este sentido, la importancia de este año en materia de política exterior nacional hacia la mencionada región no debe reducirse solamente a la conmemoración previamente referida. Hacerlo sería desatender la memoria histórica y generar análisis reduccionistas. Retrotrayéndose en la historia, este año también se conmemora el 120 aniversario de los Pactos de Mayo entre el gobierno argentino y el gobierno chileno, donde, en el marco de las negociaciones territoriales, Argentina resignó sus intereses en la Cuenca del Océano Pacífico, consolidándose así jurídicamente una realidad heredada desde el establecimiento del Virreinato del Río de La Plata, con capital en la ciudad de Buenos Aires, a saber, la orientación atlántica de nuestro país. Más cerca en el tiempo, este año se conmemora también el 30º aniversario de la creación del Comité Nacional para Asia y el Pacífico (CONAPAC), mecanismo que reúne a funcionarios diplomáticos,

empresarios y académicos para abordar de manera tripartita a la región del Asia-Pacífico por medio de la participación en el foro Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC), por su carácter abierto, pero no así el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), por su carácter excluyente, y el acercamiento con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN). La CONAPAC se desactivó en 2002 y volvió a activarse en 2017. A partir de una lectura del escenario regional, se trató de un replanteo de la vinculación de nuestro país con los países del Este Asiático y de la Cuenca del Océano Pacífico, no ya desde el posicionamiento político del Tercer Mundo, manifestado en el Movimiento de Países No Alineados (MNOAL) del cual Argentina se retiró en 1991, sino desde el impulso a la cooperación económica y liberalización comercial.

Por estos, y otros motivos, entre los cuales se puede considerar la presidencia pro tempore de la CELAC, este año presenta un significativo momento para reflexionar sobre los actuales desafíos que enfrenta Argentina, pero también las nuevas oportunidades a aprovechar, en sus relaciones con los países del Este Asiático, entre los cuales se encuentra el proceso de regionalización del Indo-Pacífico. Para esto, es fundamental entender al Indo-Pacífico no desde una visión esencialista, sino como un proceso en construcción, que lleva menos de 10 años. Para tener presente, el proceso de regionalización del Asia-Pacífico, con su delimitación geográfica, participación de países, establecimiento de agenda, y cristalización de ámbitos institucionales, demandó aproximadamente de 30 años, desde el establecimiento de entidades como el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC) en 1967 y la Conferencia de Comercio y Desarrollo del Pacífico (PAFTAD) en 1968, hasta el establecimiento de la moratoria de nuevos miembros de APEC en 1998. Por eso actualmente hay distintos esbozos, lineamientos y estrategias sobre el Indo-Pacífico, no solo los de Estados Unidos, sino también los de Japón, Australia, India, Indonesia, Francia, Inglaterra, Alemania, Países Bajos, Italia, incluso Chile y México.

Un denominador común de estas visiones, no ya producto de los intercambios tripartitos a los cuales ya se hizo referencia, sino elaboradas fundamentalmente por los gobiernos, es cómo abordar las relaciones con China, incluyendo o excluyendo a este país dentro del proceso de regionalización. Entre otras cuestiones, desde el 2009, el gobierno chino empezó a tener una postura más asertiva en el Sudeste Asiático, producto a los diferentes reclamos de soberanía por las aguas conocidas internacionalmente como el Mar del Sur de China, al punto que decidió no acatar el laudo de 2016 de la Corte Permanente de Arbitraje, fundamentado en la Convención sobre Derecho del Mar de la Naciones Unidas, por reclamos presentados por Filipinas. Mientras tanto, en 2013 anunció su iniciativa de “Un Cinturón, Una Ruta” (OBOR), renombrada en 2016 como BRI, en complemento con la creación del AIIB. Todos aspectos que llevan a pensar la actitud del gobierno chino de replantear el actual orden basado en reglas sostenido por Occidente..

Ahora bien, el Indo-Pacífico no debe ser entendido únicamente como una respuesta del desafío que presenta el ascenso de China, sino también como una crisis de los mecanismos transregionales de Asia-Pacífico. La primera gran crisis económica, pero también política, de esta región fue en 1997. Producto de la misma, se desprendió el proceso de regionalización del Este Asiático, a partir del establecimiento del mecanismo ASEAN+3, cuyo reflejo político se puede apreciar desde 2005 en la Cumbre del Este Asiático y económicamente en la entrada en vigor el año pasado de la Asociación Económica Integral Regional (RCEP). Otra consecuencia de esta primera crisis fue el establecimiento en 1999 del Foro de Cooperación América Latina – Asia del Este (FEALAC), un nuevo foro que impulsa ahora el diálogo y cooperación interregional entre los países del Este Asiático y América Latina, sin la presencia de Estados Unidos. La segunda gran crisis fue en 2017 con la no ratificación del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP) por parte del gobierno estadounidense, a lo que pueden sumarse las limitaciones que

presenta APEC, que no avanzó con la incorporación de nuevos miembros a pesar del fin de la moratoria en 2008 y estallada la crisis financiera internacional (entre las candidaturas desestimadas estaba la de India). Por otro lado, a pesar de lo ya dicho, China se incorporó muy tardíamente al proceso de construcción del Asia-Pacífico, prácticamente 20 años después de haberse iniciado, y al poco tiempo fue testigo de su primera crisis, en un momento en que se estaba reinsertando internacionalmente. De este antecedente, como también políticas de desarrollo interno de «Ir hacia el Oeste», se nutrió la BRI, y no solo exclusivamente del enfrentamiento con Estados Unidos.

Las primeras enunciaciones del Indo-Pacífico se pueden encontrar en el año 2007, sumado a la primera reunión ese mismo año del Diálogo de Seguridad Cuadrilateral (QUAD), un mecanismo informal de diálogo de seguridad donde participa Estados Unidos, Japón, India y Australia, luego desactivado. Durante los siguientes años aparecieron los primeros atisbos propuestos por los países con litoral en el Océano Pacífico, donde aparecían mezclados cuestiones de estrategia, liberalización comercial, y cooperación económica, entre otras. Pero, desde 2017 en adelante el Indo-Pacífico relega significativamente la liberalización comercial, asociados al Asia-Pacífico, y otorga mayor importancia a aspectos estratégicos y la defensa del orden basado en reglas, desde los derechos humanos hasta derechos intelectuales y protección de inversiones, y el desafío que presenta China. Dicho esto, las distintas visiones elaboradas se podrían englobar, a partir de la jerarquía asignada a las mencionadas variables, en 4 categorías: 1) un Indo-Pacífico dual y equilibrado, como el de Chile e India, donde el primero adscribió a la visión estadounidense del Indo-Pacífico en 2017, consolidada en 2020, a la vez de haber adherido al BRI en 2018, mientras que el segundo es miembro del QUAD, a la vez que desde 2017 es miembro pleno en la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), organización regional de seguridad donde participan China y Rusia. 2) Un Indo-Pacífico inclusivo y pragmático, como el propuesto por Indonesia y adoptado por la ASEAN, en el cual se busca impulsar la cooperación económica y marítima, y atraer inversiones tanto China, a pesar de las tensiones en el Mar del Sur de China, como Estados Unidos, y resalta la centralidad de los mecanismos de ASEAN para la construcción de confianza. 3) Un Indo-Pacífico inclusivo y normativo, seguido por los países de la Unión Europea y Japón, donde se sostiene la defensa de los derechos humanos, los valores democráticos, y la protección de inversiones. Y 4) un Indo-Pacífico excluyente y normativo, de impronta estratégica, adoptado por Estados Unidos, y seguido por Reino Unido y Australia, países que establecieron recientemente el mecanismo de cooperación en defensa AUKUS, pero con larga cooperación en esta área desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, como en la difunta Organización del Tratado del Sudeste Asiático (SEATO), y en la existente «Cinco Ojos», y que demuestra las limitaciones del QUAD (a lo ya mencionado de la situación de India, debe mencionarse que la defensa de Japón, por carecer de fuerzas armadas propias, depende de los Estados Unidos).

El Indo-Pacífico es una región en construcción, que refleja limitaciones y debilidades del proceso de regionalización del Asia-Pacífico, de las cuales el ascenso revisionista de China es una de sus principales expresiones, pero no la única. En tanto crisis, también es una oportunidad que se presenta para países extrarregionales, como los europeos y los latinoamericanos, de poder participar en su conformación, en un momento en que el proceso de regionalización no está cristalizado. Como se indicó, existen diferentes propuestas en la búsqueda de participación inclusiva en el Indo-Pacífico, que se esconden detrás de la aparente preeminencia de la postura excluyente de Estados Unidos respecto de China.

Por lo ya analizado, más que neutralidad pasiva, Argentina debe repensar de manera desprejuiciada y diseñar una inserción proactiva e inclusiva en la región del Indo-Pacífico, en un momento que se encuentra abierto y en construcción. Ahora bien, abordar este

emprendimiento atendiendo solamente al actual antagonismo internacional entre China, con su propuesta de comunidad de destino común (o futuro compartido) y su materialización en la BRI y el AIIB, y Estados Unidos, con su estrategia de Indo-Pacífico y la Red del Punto Azul (BDN), ampliada a la iniciativa de Reconstruir un Mundo Mejor (BBBW), puede generar reflexiones reduccionistas, debido al prejuicio esencialista, y plantear conclusiones de un carácter polarizado de suma cero.

Para plantear una inserción con mayores márgenes de maniobra internacional de nuestro país en un Indo-Pacífico inclusivo, en primer lugar, es necesario capitalizar las enseñanzas de la historia del proceso de regionalización transregional del Asia-Pacífico y la participación en el mismo de la Argentina, como también las nuevas dinámicas en la Cuenca del Océano Índico y las perspectivas de inserción inclusiva. Además de atender a China, y su competencia con Estados Unidos, es importante considerar la arquitectura regional centrada en la ASEAN, con la cual Argentina adhirió a su Tratado de Amistad y Cooperación hace 5 años atrás, y las negociaciones de acuerdos comerciales que se plantearon desde el Mercosur con algunos de sus miembros (Singapur, Indonesia, Vietnam), el rol de India, con la cual recientemente se está discutiendo profundizar el acuerdo comercial ya firmado en 2004, y la importancia (económica) del mundo islámico (no árabe), sobre la que también se hace referencia. Junto con esto, más allá de iniciar este emprendimiento de manera unilateral, es importante pensarlo eventualmente dentro de la región, como plantean los ejemplos de la UE y la ya mencionada ASEAN. Y por eso la actual presidencia pro-tempore de Argentina de la CELAC cobra mayor importancia, y presenta la oportunidad de superar diferencias políticas y para plantear el debate de una vinculación más comprensiva de nuestra región con el Este Asiático, fortaleciendo los mecanismos de diálogos existentes propuestos por la CELAC con otros países asiáticos, junto al ya establecido con China (Foro CELAC-China), y profundizando a la vez el diálogo y cooperación inter-regional por medio de FEALAC.

Para esto es necesario identificar y aprovechar los recursos materiales y capacidades analíticas de manera eficiente, lo que conlleva al trabajo articulado entre distintos actores del quehacer internacional, en pos de generar un abordaje integrador y comprensivo de la región y las relaciones entre los países como un todo en un juego de suma variable, y no tan solo bilateralmente. Sino la Argentina seguirá desaprovechando espacios, resignando márgenes de maniobra, y condenándose a elegir alternativamente entre propuestas centradas en hegemones.