

Geoeconomía competitiva y geopolítica conflictiva en el espacio del Pacífico

Mariano Turzi¹

Agosto 2022

Abstract

La intensificación de la rivalidad entre Washington y Beijing está determinando que la conectividad -física y digital- constituya oportunidad geoeconómica y desafío geopolítico. Los vínculos comerciales, los alineamientos políticos, las alianzas militares, y las estructuras institucionales propuestas por ambas potencias esbozan valores e intereses cada vez más divergentes. Ello se evidencia en los dos proyectos insignia: la *Iniciativa de la Franja y la Ruta* (BRI) China y el *Indo Pacífico Libre y Abierto* (FOIP) estadounidense.

Palabras clave

Indo Pacífico, BRI, Ruta de la Seda, China, Estados Unidos, geopolítica, geoeconómica

¹ Director del Departamento de Investigación, Facultad de Ciencias Económicas, UCA.
[linkedin.com/in/turzi](https://www.linkedin.com/in/turzi)

Introducción

La intensificación de la rivalidad entre Washington y Beijing está determinando que la conectividad -física o digital- constituya oportunidad geoeconómica y desafío geopolítico. Los vínculos comerciales, los alineamientos políticos, las alianzas militares, y las estructuras institucionales propuestas por ambas potencias esbozan valores e intereses cada vez más divergentes. El control de las rutas marítimas y los puntos estratégicos para el comercio mundial adquirirá especial protagonismo en el Pacífico. Términos insignia como la “ganancia mutua” de China o “un espacio libre y abierto” de Estados Unidos no puede ocultar la feroz pugna que se está iniciando en ese espacio.

Es imperioso conceptualizar que nos encontramos en un momento de las relaciones internacionales que exhibe una lógica contraria a la de la década de 1990. En esa época se abrieron espacios geoeconómicos con la caída del Muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría. Y la institucionalización de esos espacios tuvo un alcance global. Las instituciones internacionales, aunque no exentas de ser estructuras y ejercicios de poder, pretendían un alcance global y una gobernanza de nivel mundial. Esto implicaba desde los flujos comerciales multilaterales, hasta las normativas financieras internacionales. El objetivo final era poder estructurar el comercio y las finanzas internacionales bajo un Marco uniforme que rigiera los intercambios de bienes, activos de información. Desde ya esto aumentaría la competitividad de las empresas multinacionales al mismo tiempo que avanzar los intereses de los estados que los apoyara.

Hoy existe una rescisión geopolítica mundial que ha devuelto los ámbitos principales de interacción a las regiones. Algunos caracterizan esto como el fin o la fragmentación de la globalización mientras que para otros esto implica una nueva fase en la globalización. El debate académico aún no está zanjado: ¿estamos ante una retracción de la globalización o ante un cambio en la forma de la misma? El panorama es indudablemente alejado de la convergencia, con mayores niveles de fragmentación y de no expansión de los intereses económicos y geopolíticos.

En el mundo actual, el carácter “global” es lo que está cada vez más en discusión. El dato estructural del orden internacional actual es el aumento de la competencia entre las potencias. Y la competencia en el Indo-Pacífico está escalando a conflicto con posibilidades reales de una confrontación en el mediano plazo. Es en este contexto en el que nos encontramos con dos proyectos que se encuentran crecientemente en competencia: la *Iniciativa de la Franja y la Ruta* (BRI) avanzada por parte de China y un *Indo Pacífico Libre y Abierto* (FOIP) liderada por los Estados Unidos

La Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI)

La BRI es uno de los proyectos de infraestructuras más ambiciosos jamás concebidos. El plan tiene dos vertientes: la Franja Económica de la Ruta de la Seda por tierra y la Ruta de la Seda marítima. Ambas se denominaron colectivamente primero como la iniciativa "Una Franja, Una Ruta", pero finalmente se convirtieron en la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI). La iniciativa a veces es denominada la Nueva Ruta de la Seda, en alusión a la Ruta de la Seda original que surgió durante la expansión hacia el oeste de la dinastía china Han (206 a.C.- 220 d.C.). La misma forjó redes comerciales a través de lo que hoy son los países de Asia Central: Afganistán, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán, así como la India y el Pakistán actuales al sur. Estas rutas se extendían más de seis mil kilómetros hasta Europa. Lanzado en 2013 por el presidente Xi Jinping e inscrita en la Constitución de la República Popular, el vasto conjunto de iniciativas de desarrollo e inversión se extiende desde Asia Oriental hasta Europa, ampliando significativamente la influencia económica y política de China. Es una extensión del creciente poder política y relevancia económica de China.

La BRI entonces está reconfigurando el espacio geoeconómico de Asia Central a una vasta red de ferrocarriles, oleoductos, carreteras y pasos fronterizos hacia el oeste -a través de las montañosas ex repúblicas soviéticas- y hacia el sur (Pakistán, India y el resto del sudeste asiático). Además, esta red ampliaría el uso internacional de la moneda china, el renminbi para superar el cuello de botella de la conectividad asiática. El Banco Asiático de Desarrollo calcula que la región se enfrenta a un déficit anual de financiación de infraestructuras de casi 800.000 millones de dólares. Además de las infraestructuras físicas, China planea construir cincuenta zonas económicas especiales, siguiendo el modelo de la Zona Económica Especial de Shenzhen, que China puso en marcha en 1980 durante sus reformas económicas bajo el liderazgo de Deng Xiaoping.

Posteriormente, Xi anunció sus planes para la Ruta de la Seda Marítima del Siglo XXI en la cumbre de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) celebrada en 2013 en Indonesia. Para dar cabida al creciente tráfico comercial marítimo, China invertiría en el desarrollo de puertos a lo largo del océano Índico, desde el sudeste asiático hasta el este de África y partes de Europa.

En los nueve años transcurridos desde que China puso en marcha este plan multimillonario de construcción de infraestructuras a escala mundial, los esfuerzos estadounidenses para contrarrestarlo han fracasado en repetidas ocasiones. El gobierno de Barack Obama no logró convencer a sus aliados para que boicotearan el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras dirigido por China. Obama promocionó un acuerdo de libre comercio, el Acuerdo Transpacífico, pero su sucesor Donald Trump lo hundió en su primer acto de gobierno. Cuando algunos países se esforzaban por repagar los préstamos chinos, la administración de Trump consiguió cierta tracción llamando a evitar la "diplomacia de la trampa de la deuda". Sin embargo, cada vez que Estados Unidos criticaba la BRI, no había un ofrecimiento alternativo en su lugar.

Hasta la fecha, más de sesenta países -que representan dos tercios de la población mundial- han firmado proyectos o han manifestado su interés en hacerlo. En total, China ya ha gastado unos 200.000 millones de dólares en estos esfuerzos. Morgan Stanley ha pronosticado que los gastos totales de China durante la vigencia de la BRI podrían alcanzar entre 1.2 y 1.3 billones de dólares en 2027, aunque las estimaciones sobre el total de las inversiones varían. Pero en su casi década de vida, la BRI ya enfrentó vientos en contra, en parte por el exceso de préstamos a proyectos comercialmente dudosos y en parte por el impacto del Covid-19. Pakistán, que fue aclamado como la pieza central del BRI, está al borde de la cesación de pagos. Sri Lanka, otro gran receptor de préstamos chinos, dejó de pagar en mayo de 2022. India ha tratado de convencer a los países de que la BRI es un plan para dominar Asia, advirtiendo de una estrategia geoeconómica de "collar de perlas" por la que China crearía cargas de deuda insostenibles para sus vecinos del océano Índico con el fin de hacerse con el control de los puntos de estrangulamiento regionales. En particular, Nueva Delhi lleva mucho tiempo inquieta por el estrechamiento de relaciones entre Beijing e Islamabad. Mientras tanto, India ha proporcionado su propia ayuda al desarrollo a sus vecinos, sobre todo a Afganistán, donde ha gastado 3.000 millones de dólares en proyectos de infraestructura. Tokio tiene una estrategia similar, equilibrando su interés en el desarrollo de la infraestructura regional con las sospechas de larga data sobre China. En 2016, Japón se comprometió a gastar 110.000 millones de dólares en proyectos de infraestructuras en toda Asia. Japón, junto con India, también ha acordado desarrollar el Corredor de Crecimiento Asia-África (AAGC), un plan para desarrollar y conectar puertos desde Myanmar hasta África Oriental.

Sin embargo, en medio del caos y la agitación causados por la pandemia del COVID-19, China ha acelerado rápidamente la Ruta de la Seda Sanitaria y la Ruta de la Seda Digital como base para ampliar la BRI. Esto se ha visto facilitado por factores como la prolongación de la pandemia, el vacío de liderazgo mundial, el auge de la economía digital y la necesidad de apoyo tecnológico y sanitario de los países en desarrollo. China ha visto esto como una oportunidad para fortalecer las Rutas de la Seda Digital y Sanitaria. La pandemia paralizó las cadenas de suministro y de valor mundiales, con los sistemas médicos de muchos países al borde del colapso y los suministros médicos insuficientes. China implementó la llamada "diplomacia de la máscara" y la "diplomacia de la vacuna". Según el Ministerio de Asuntos Exteriores de China, proporcionó asistencia en materia de vacunas a 53 países y ha exportado vacunas a 27 países. Estos países pueden diferenciarse en la agenda de la BRI de China como situados a lo largo de los corredores clave o como países cabeza de puente. Por ejemplo, China ha dado acceso preferente a las vacunas a países como Indonesia, Filipinas, Serbia, Sri Lanka, Turquía y los Emiratos Árabes Unidos, que están situados en los corredores clave de la BRI. También ha enviado equipos médicos a Italia y Pakistán, a los que considera países cabeza de puente para seguir ampliando la BRI. El compromiso acumulado de la BRI desde su anuncio en 2013 ha sido de 932.000 millones de dólares, unos 561 mil millones en contratos de construcción y 371 mil millones en inversiones no financieras. En el primer semestre de 2022, especialmente

el sector de la tecnología experimentó un importante crecimiento del compromiso del 300% en comparación con el primer semestre de 2021, seguido por el sector de la salud (post COVID) con un crecimiento del 209%. Esto se contrasta con una caída de las inversiones en logística, productos de consumo y agricultura

La Estrategia del Indo-Pacífico Libre y Abierto (FOIP)

El entonces almirante Phil Davidson, al frente del Comando Indo-Pacífico de Estados Unidos, y el vicepresidente Mike Pence reforzaron el enfoque específico sobre el Indo-Pacífico libre y abierto. Ello significa: "libre de coerción por parte de otras naciones", abierto "en términos de valores y sistemas de creencias, derechos y libertades individuales" (incluyendo la libertad religiosa y el gobierno democrático), libre en cuanto a que "todas las naciones deben disfrutar de un acceso sin restricciones a los mares y vías aéreas de los que dependen nuestras naciones y economías" y abierto en cuanto a los "entornos de inversión[...], con acuerdos transparentes entre naciones, protección de los derechos de propiedad intelectual, comercio justo y recíproco". A principios del 2022, la Casa Blanca publicó su "Estrategia del Indo-Pacífico de los Estados Unidos", donde explícitamente reconoce la necesidad de forjar "vínculos innovadores para enfrentar desafíos urgentes, como la competencia con China". Los líderes en ambos partidos políticos en los Estados Unidos han reconocido la creciente importancia del Indo-Pacífico. El documento de la Casa Blanca sostiene que "ninguna región será más vital para Estados Unidos en el futuro" y que "la seguridad y prosperidad estadounidenses dependen fundamentalmente de la del Indo-Pacífico".

Cinco años después de que Estados Unidos abandonara el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP), la administración Biden está trabajando para establecer un acuerdo económico regional con los países de Asia-Pacífico. Dentro del marco conceptual del FOIP, este pacto denominado oficialmente Marco Económico del Indo-Pacífico (IPEF), pretende contrarrestar la creciente influencia de China entre los países del sur y el sudeste asiático, aunque algunos se preguntan si el marco será eficaz, ya que carece de las características tradicionales de un acuerdo comercial, especialmente las reducciones arancelarias. El IPEF no producirá un acuerdo de libre comercio (ALC) tradicional. Y lo que es más importante, no proporcionará un mejor acceso al mercado a través de la eliminación de aranceles, razón fundamental por la que los países firman ALC con Estados Unidos. Washington propone, en cambio, cuatro pilares del IPEF. El primero son las normas comerciales justas y resistentes en ámbitos como el comercio digital, el trabajo y el medio ambiente. El segundo es la resistencia de la cadena de suministro. El tercero es la infraestructura y la tecnología verde. El cuarto es la fiscalidad y la lucha contra la corrupción. Aunque Estados Unidos animará a los países a participar en los cuatro pilares, podrán participar en el IPEF si se adhieren al menos a uno.

Mientras se inician las negociaciones con los 13 países que actualmente forman parte del acuerdo, no está claro qué beneficios aportará el marco a los países miembros. Mientras el Quad (Estados Unidos, Japón, India y Australia) ha estado discutiendo cuestiones de seguridad y el nuevo gobierno de Corea del Sur ha apoyado medidas contra Rusia tras su invasión de Ucrania, otros países esperaban que Washington avanzara hacia un nuevo pacto comercial. Aunque los aranceles existentes son bajos - Estados Unidos ya importa mucho más de lo que exporta con la ASEAN- un acuerdo comercial dificultaría los cambios arbitrarios en los niveles de protección. Sin un acuerdo comercial, una nueva administración podría elevar los aranceles o cambiar los términos del comercio. Un acuerdo comercial también daría a los exportadores estadounidenses el mismo acceso que las empresas de la UE o Japón a la ASEAN.

El IPEF permite a los países asiáticos adherirse a iniciativas individuales sin participar plenamente en todas ellas. No cabe duda de que el IPEF es sensible al deseo de los países asiáticos de no tener que elegir entre EEUU y China. Está mucho menos claro si se trata de una estrategia completa o de un paquete político adecuado para contrarrestar los avances de China en la esfera económica en Asia. A diferencia del programa chino, promete ser transparente y sostenible, tanto desde el punto de vista financiero como medioambiental y social. Mientras que el programa chino implica principalmente préstamos de bancos controlados por el Estado, tratará de utilizar los limitados recursos gubernamentales para catalizar mayores inversiones privadas. "No se trata de ayuda o caridad", dijo Biden en el lanzamiento del plan. "Es una inversión que dará beneficios a todos".

Así como se señala que la BRI es el reflejo del nuevo lugar que ocupa Beijing en las relaciones económicas y políticas internacionales como la potencia ascendente/ascendida, así también el Foley refleja el nuevo lugar de los Estados Unidos en el Asia pacífico/Indo pacífico primero y en el escenario mundial después. Es un acuerdo mucho más limitado en sus alcances económicos, puesto que el sistema económico político norteamericano de capitalismo liberal norteamericana se encuentra más limitado que el capitalismo chino en la movilización discrecional de recursos económicos a través de las estructuras estatales. Si bien la administración Biden reconoce la urgencia de una estrategia económica afirmativa en la región, su enfoque refleja las limitaciones políticas de Estados Unidos. No está claro cuál es la posición del Partido Republicano tras su giro hacia el libre comercio desde 2016. El gobierno de Biden también parece estar decidido a incorporar a los sindicatos a las nuevas iniciativas comerciales, por lo que está evitando que el acuerdo se convierta en un tratado que necesite la aprobación del Congreso. En su lugar, espera concluir un acuerdo ejecutivo para finales de 2023, cuando Estados Unidos acoja la APEC y antes de que se calienten las elecciones presidenciales estadounidenses.

Conclusiones: implicancias para Argentina

La adhesión argentina a la BRI a inicios de 2022 resonó con la estridencia de 23.7000 millones de dólares y las luces de la integración de la Argentina al megaproyecto de infraestructura global de Beijing. Ello se traduce directamente en una reducción de los márgenes de acción para el país. Cada decisión argentina será observada en clave de si aleja o acerca al país a una u otra potencia, independientemente de si esa es la intención.

¿Qué hacer entonces? Primero, abandonar las fantasías de que el país puede estar al margen o “por encima” de este eje estructurante de la globalización. Polarización centrifuga en el centro del sistema internacional anula equidistancia en la periferia. Segundo, no sobrestimar las capacidades propias. No es real que Argentina pueda contar con una “carta china” contra Estados Unidos ni que el alineamiento irrestricto a Washington garantice mejores condiciones para el desarrollo económico o la seguridad nacional. Argentina demostró en menos de un mes ser capaz de acordar con las potencias occidentales y con China. Es preciso capitalizar esos logros internamente, generando consensos políticos y económicos de largo plazo que informen la política exterior estratégicamente y a través del tiempo.

El espectro de decisiones inevitablemente tendrá mayores costos y represalias, por lo que es de crítica importancia que el modelo de inserción internacional del país tenga en cuenta los riesgos y amenazas emergentes para los sectores productivos y actores sociales. Además de un espacio de construcción geoeconómica Sudamérica se vuelve en este escenario global un imperativo estratégico de (relativa) protección geopolítica. El regionalismo como intento de supervivencia hace que nuestra participación en cadenas globales de valor tenga agregue la lógica de la seguridad a la prosperidad; que la estrategia de proyección económica internacional tenga costos y beneficios en términos políticos internacionales, seamos conscientes de ellos o no. Sector privado y el sector público se necesitan mutuamente para sobrevivir y prosperar en las relaciones internacionales actuales. Navegar el delicado equilibrio entre socios y competidores, implica una multiplicidad de costos y beneficios -políticos y económicos- de corto y largo plazo. Los mismos se distribuirán de manera diferencial entre sectores, creando coaliciones de economía política internacional que serán aliados o antagonistas internos a la estrategia argentina de proyección internacional.