

Argentina entre China y EE. UU.: El Caso en Contra de las Políticas de Plegamiento

Juan Battaleme*

Resumen: La decisión por parte del Ejecutivo de la Política Exterior (FPE) de alinear la política exterior de un país usualmente se encuentra relacionada a las percepciones existentes en torno a la distribución de poder existente y, a los eventuales cambios que pueden sucederse producto de un momento de transición internacional. La teoría del Realismo Neoclásico permite 1) desarrollar argumentos para explicar como se suceden esos ajustes en torno a la decisión de orientar de la acción externa hacia políticas de plegamiento, 2) establecer la relación entre percepciones y preferencias en determinada opción de política exterior. Usualmente se utilizan argumentos vinculadas a las percepciones para provocar un cambio en la política exterior, sin embargo en la relación triangular entre China-EE.UU.- y Argentina se estructura en preferencias y no percepciones debido a que no existe evidencia que muestre un caso fuerte para alinear la política exterior de la República Argentina.

Palabras Claves: Argentina, política exterior, China, Estados Unidos, Plegamiento, Realismo Neoclásico

Abstract: The decision by the Executive of Foreign Policy (FPE) to align a country's foreign policy is usually related to existing perceptions regarding the distribution of power and the potential changes that can occur as a result of a moment of international transition. The theory of Neoclassical Realism allows for 1) developing arguments to explain how adjustments occur concerning the decision to orient external action towards accommodating policies, and 2) establishing the relationship between perceptions and preferences in a given foreign policy option. Arguments linked to perceptions are often used to bring about a change in foreign policy. However, in the triangular relationship between China, the U.S., and Argentina, the structure is based on preferences rather than perceptions. This is because there is no evidence that presents a strong case for aligning the foreign policy of the Argentine Republic.

Keywords: Argentina, foreign affairs, China, United States, Bandwagon, Neoclassical Realism.

RECIBIDO: 28 de julio de 2023; **ACEPTADO:** 1 de octubre de 2023; **PUBLICADO:** 28 de diciembre de 2023

* Lic. en Ciencia Política (UBA). Master en RR.II. Flacso, Master en Ciencias del Estado (UCEMA), Becario Fulbright y Chevening, Profesor de Relaciones Internacionales en la UBA, UCEMA, y Austral, Secretario Académico del CARI y Ex Director de la Maestría en Defensa Nacional (UNDEF) battaleme@yahoo.com.ar

Dilemas, Percepciones y Locuras en la Conformación de la Política Exterior

Parafraseando la primera estrofa de Hamlet de William Shakespeare (1600) “ser o no ser”, la política exterior parece encontrarse frente a un dilema decisional: plegarse o no, y de hacerlo, a quién. ¿A China o a Estados Unidos? Esta es la fatídica dinámica de todo escenario bipolar que es permanentemente discutida en el ámbito doméstico, no solo en Argentina, sino que también en el mundo.

El presente artículo propone revisar la fortaleza en torno a la premisa de seguir acciones de plegamiento a uno de los dos actores que se considera, serán los que establezcan las reglas del orden internacional en lo próximo cercano. Aun cuando la discusión sobre un orden distinto al unipolar —que puede ser bipolar o multipolar— se encuentre extendida, dicha consideración no deja de ser intelectualmente disputada, tal como lo señalan Daniel Deudney y William Wohlforth (2023) al hablar de la existencia de una unipolaridad atenuada o parcial en su artículo “El Mito de la Multipolaridad: América y su permanencia en el poder”.

La transición presente provoca una indeterminación estructural, por lo tanto, en el plano de las decisiones, resulta de interés considerar que la transición no se encuentra plenamente definida, aun cuando existen altas probabilidades de que sea bipolar, ya que se corre el riesgo augurar un escenario erróneo como una confrontación económica en una estructura tripolar entre Japón, EE. UU. y Europa como es planteado por Lester C. Thurow (1994) en su libro *La guerra del Siglo XXI*.

El argumento principal e hipótesis de la presente reflexión es el siguiente: en la actualidad en torno a la política exterior existe una discusión que enfatiza el rol de las percepciones sobre cuál será la posición futura a nivel sistémico de China y EE.UU. y cuál se estima será el impacto que dicha posición tendrá sobre Argentina.

Sin embargo, las estimaciones que se realizan —aun estando basadas en datos concretos— suponen una lectura de éstos que involucra las preferencias de quienes están realizando el análisis, junto con una complicada extrapolación acerca de un futuro que es difícil de estimar por el observador. Mientras que la discusión se presenta como una de percepciones, las preferencias forman la acción política, distorsionando las percepciones acerca de la posición futura de China y EE. UU. en el sistema internacional y afectando al país en la consecución de su propia política exterior. La distribución de poder como variable independiente, incide en las percepciones de los decisores, pero a su vez, las preferencias de éstos afectan el cálculo sobre las consecuencias que los cambios de poder tendrán sobre el país. De este modo, su política exterior será la resultante del cruce de aquello que los realistas neoclásicos llaman variable independiente, con la interviniente tal como es presentado en una serie de artículos contenidos en el libro “Realismo Neoclásico, el Estado y la Política Exterior” de Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman y Jeffrey W. Taliaferro (2009).

El Estado, que es aquella entidad que debe ejecutar lo que considera sus prioridades en materia de política exterior, estima o conoce los límites existentes a nivel sistémico, producto de cómo se encuentra distribuido el poder en su interior. De ahí que las transiciones son particularmente complejas para los países con una posición de poder relativamente menor, ya que dichos límites no son evidentes en su horizonte temporal.

Las limitaciones estructurales permiten estimar o establecer costos y oportunidades para su política exterior y de defensa. Aun así, deberá disponer de cierta capacidad adaptativa para realizar ajustes necesarios en función de la evolución de los cambios en el sistema, de forma tal de mantener las opciones abiertas frente a nuevas oportunidades producto de los cambios en la posición relativa de poder.

Robert Jervis (1976) en su libro *Percepciones y errores de percepción en la política internacional*, abre su reflexión con una serie de preguntas centrales para la política exterior y de defensa de cualquier país, y en especial, de aquellos que pueden ser considerados periféricos. “¿Cuáles son las causas y las consecuencias de los errores de percepción? ¿Cuáles son los errores perceptuales más comunes en el proceso de toma de decisión? ¿Cómo las creencias/preferencias e imágenes acerca de otros actores se forman y se alteran?” (Jervis, 1976, p. 3). Y finalmente, “¿Cómo los decisores realizan inferencias de la información que tienen, en especial cuando esa información se contradice con sus propias miradas?” (Jervis, 1976, p.3). Este conjunto de preguntas permite la siguiente consideración en torno la decisión de plegamiento a un determinado país: el juego de percepciones sobre la posición futura de un país estaría determinando la decisión de plegarse con un país u otro en un presente donde ese futuro que se vislumbra es producto de una interpretación que implica cierta inclinación cognitiva. La misma funciona como la base de los supuestos donde se cree que va a estar ubicada una determinada potencia de mantenerse una dinámica sin grandes alteraciones en las interacciones entre aquellos países que disputan poder.

Barbara W. Tuchman (1984) en su libro *El Camino de la Insensatez* realiza dos preguntas adicionales y complementarias a las previamente presentadas. “¿Por qué los Estados siguen políticas que son contrarias a su interés? ¿Por qué la inteligencia mental, en los procesos gubernamentales, no parecieran funcionar como si lo hacen en otros procesos?” (Tuchman, 1984, p.4). Para Tuchman (1984), existen cuatro opciones de “malas” políticas gubernamentales: tiranía u opresión; ambición excesiva; incompetencia o decadencia; e insensatez o perversidad. Para que una política sea considerada insensata, tres criterios deben ser cubiertos. El primero de ellos, es que debe ser percibida como contraproducente en su propio tiempo, y no en retrospectiva. El segundo, supone que debe existir al menos un curso de acción posible disponible para el decisor. El tercero, implica que la política en cuestión debe ser de todo un grupo y no de un individuo gobernante persistiendo más allá de la vida política de un liderazgo (Tuchman, 1984). La locura es contagiosa, como el nacionalismo agitado por las falacias activantes o antropomorfas que declama Carlos Escude (1995) en su libro *El Realismo de los Estados Débiles*, y una política sinsentido puede ser sostenida por más de una administración independientemente del “color” ideológico de una administración, y aun cuando existen evidencias de ser contraproducente.

Un aspecto a destacar, es que la locura en la decisión política muchas veces tiene una explicación “lógica”, aunque reconoce la existencia de casos donde la misma resulte difícil de realizarse (Tuchman, 1984). Complementariamente, señala que los sistemas sociales pueden sobrevivir una buena cantidad de políticas “insensatas” ya sea, porque las circunstancias históricas son las adecuadas o, porque dispone de una serie de recursos que actúan como “colchón” amortiguando los costos de la insensatez. Sin embargo, cuando los recursos se agotan, evitar los costos de la insensatez se torna una tarea de mayor complejidad (Tuchman, 1984). Esto termina por transformarse en un lujo prohibitivo para países periféricos.

Al pensar la dinámica de la política exterior de Argentina, este núcleo de preguntas resulta de interés como consecuencia de una creciente visualización en la esfera política y pública de un orden internacional bipolar en tanto la relación entre China y EE. UU. como producto de la creciente rigidez estructural, derivando de este modo en un juego de suma cero.

Siguiendo dicha lógica, se argumenta que el posicionamiento externo de Argentina debería estar directamente relacionado con alguna de las partes. Para avalar la postura mencionada, se realizan consideraciones que van desde el tipo de régimen político, las necesidades económicas, la soberanía, la solidaridad internacional, el llamado “sur global” o la pertenencia a Occidente, ya que todas funcionan como argumentos “razonables” para justificar una política de alineamiento.

En el caso de EE. UU. se agrega una cuestión relacionada con los valores, mientras que frente a China aparece el argumento del pragmatismo. Al enfrentarse a cuestionamientos de orden moral, o frente a inconsistencias con los valores que se dice defender, el argumento primario para justificar algún tipo de alineamiento es, que en el escenario internacional los valores son descartables de ser necesarios. Tal argumento será cuestionado por Joseph Nye (2020) en su libro *¿Importa la Moral?*

Un ejemplo gráfico fue brindado por la periodista Julia Mengolini (2023) señalando que “China ofrece negocios sin condicionamientos, mientras que EE. UU. ofrece negocios con condicionamientos, por lo tanto, quedémonos con los negocios sin los condicionamientos” Su lógica fue repetida por el diputado Máximo Kirchner en su viaje a China (Pagni, 2023).

Del otro lado del espectro político, el candidato presidencial por La Libertad Avanza, Javier Milei (2022), señala que en “materia de política exterior alineará a la República Argentina del “lado del bien”, junto a EE. UU. e Israel” cortando lazos con China inmediatamente Milei (2022). Diferentes construcciones ideológicas, igual consecución de política, seguir al más fuerte o al que se percibe se encuentra en el lado “correcto” de la historia o en su defecto está deviniendo en el más fuerte.

Las posiciones más moderadas en el espectro político intentan manejar cierta ambigüedad que se expresa en posiciones como la idea del “no alineamiento activo” de los autores Fortín, Ominami y Heine (2021), la idea de la equidistancia expresada por Juan Tokatlian (2021) o el “compromiso selectivo” (Battaleme, 2022).

La situación presentada permite realizar la pregunta acerca de la factibilidad del plegamiento —bandwagon— como una alternativa viable para Argentina, Estado que se encuentra en busca de plegarse a un tercero que pueda resolver los problemas inmediatos que enfrenta, ya sean de índole fortuita o producto de la propia mala administración independientemente del signo político gobernante.

Esto no significa que el plegamiento sea una política que deba ser rechazada bajo toda circunstancia. Se reconoce que usualmente conlleva una pérdida de poder relativo dado que, junto con el apaciguamiento, condicionan su accionar a los designios de quien detenta el poder o posición de liderazgo (Mearsheimer, 2001).

Desde interpretaciones más cercanas al ámbito regional bien puede considerarse que el plegamiento supone dependencia en el caso de los países periféricos tal como es presentado por Mirka Seitz (1993) en su crítica al Realismo Periférico y a la consecuente práctica de alineamiento con EE.UU. en su libro *Realismo Penitencial o Margen de Maniobra: Un Estudio de las Relaciones de Argentina con EE.UU. y América Latina*. Cabe destacar que, las realidades de poder combinadas con las geográficas hacen que los Estados que no tienen la posibilidad de ejercer algún tipo de política de balance queden rehenes de márgenes de autonomía marginales, como pueden considerarse las situaciones de los países de América Central en relación con EE. UU. O el Cáucaso con relación a Rusia. Plegarse no es una alternativa, es una condición. Sin embargo, y aún en ese contexto, existe la alternativa de intentar algún tipo de resistencia, pero ese accionar ciertamente podría ser considerado una política indeseable o difícil de perseguir en función de las consecuencias que dicha situación genera, que se profundizan considerando cuestiones como la proximidad geográfica. Al fin y al cabo, la resistencia de Cuba o Nicaragua son políticas que pueden ser mensuradas en términos de pobreza, como lo muestran los datos existentes en la Plataforma de pobreza y desigualdad del Banco Mundial.

En este sentido, la geografía importa al momento de las consideraciones vinculadas a la política exterior. Nicholas Spykman (1938) señala que tres distancias deben ser consideradas: la geográfica, topológica, y la ideacional. Cada una de ellas implica cercanía o lejanía, además de estar relacionadas entre sí. En definitiva, la geografía afecta el cálculo de la política exterior y la de defensa.

La Argentina tiene una virtud geográfica en el contexto internacional actual: se encuentra lejos de los puntos de quiebre geopolíticos actuales, Europa oriental y del Mar de la China. Sin embargo, no está exenta de que los derrames que se suceden en esas geografías hacia la nuestra, en particular el sistema Atlántico sur, ya sea en términos de comercio, como también en la inversión extranjera directa, la aparición de infraestructura dual y frente a una competencia global que se agudiza. Tanto en términos de distancia geográfica como topológica, Argentina se encuentra cerca de EE. UU. Y alejada de la República de China. Esta última, si se consideran las capacidades militares, no dispone de medios para venir en auxilio o apoyo del país en caso de un conflicto, ya que al menos en el futuro próximo le resultará dificultoso romper militarmente el cerco que le impone EE. UU. Y sus aliados en el indo-pacífico, tal como lo presenta James Crabtree (2022).

En términos de distancia ideacional, la situación presenta argumentos que favorecen a ambos lados de la discusión, pero considerando como criterio el ordenamiento político constitucional de la Argentina bien puede argumentarse que existe un mayor acercamiento con Occidente en particular, con la figura de EE. UU. Mientras que el desconocimiento relativo sobre la cultura, política y sociedad de China es mayor, el mismo no actúa como barrera, por el contrario, genera una curiosidad que provoca una aspiración a mayor conocimiento sobre dicho país. A ello se suma una historia que no tiene los grados de desencuentros que se tuvieron con EE. UU. – argumento presentado por Joseph Tulchin (1990) en su libro *La Argentina y los EE. UU.: Historia de una Desconfianza*.

La mirada sobre China se encuentra abierta, atenta, aunque no redunde en un diferencial positivo claro, en lo inmediato, pero que puede afectar las posibilidades de ganar influencia en un futuro cercano.

La presente reflexión se divide en tres partes. La primera explica que es teóricamente el plegamiento y que discusiones existen en torno al mismo desde el realismo neoclásico. La segunda parte analiza las condiciones objetivas y subjetivas para llevar a cabo políticas de plegamiento estableciendo parámetros sobre el peso relativo que China y EE. UU. Poseen en la dinámica política externa de Argentina. Esos factores, que pueden ser medibles —los cuales no se encuentran exentos de críticas— permiten saber qué aporta cada país a la estructura de poder y de relacionamiento de Argentina. Comercio Exterior, Inversión Extranjera Directa y provisión de equipamiento militar, sumado a las percepciones existentes en el país sobre China y EE. UU. La tercera parte, presentará una serie de argumentos que debilitan la idea de plegamiento como práctica política en el caso específico de Argentina, para concluir sobre los riesgos explícitas e implícitos que el alineamiento supone para el país.

Randall Schweller, la Teoría del “Balance de Interés” y los Tipos de Plegamientos

Randall Schweller (2006), exponente del realismo neoclásico, decidió poner a prueba los postulados de las teorías del balance de poder y la del balance de amenaza en particular, por la incidencia decisional de las percepciones que tienen las élites sobre los cambios en la distribución de poder y como afecta a la estabilidad internacional. El autor desarrolla argumentos en torno a la posición de los países revisionistas y el desafío que plantean al status quo, ya que la cantidad de los Estados satisfechos vs. Insatisfechos (estatus quoistas vs. revisionistas) influirá en la dinámica y estabilidad del sistema internacional, debido a que las transiciones se conforman en incentivos tanto para balancear como para plegarse.

En su artículo, “Plegamiento por beneficios: Trayendo a los Estados Revisionistas nuevamente”, se enfoca en los retornos positivos existentes que aparecen cuando existe la posibilidad de desafiar el statu quo existente. Los cambios en la posición de poder dan incentivos estructurales específicos que son identificados por parte del “ejecutivo de la política exterior” o FPE, concepto que es utilizado por Steven Lobell (2009) para describir al grupo de actores domésticos específicos que son el nexo entre lo internacional y lo interno. Su importancia radica en que afectan la decisión final de seguir una acción de balance o de plegamiento por la forma en la que perciben a las amenazas y como las presentan a los apoyos societales (Lobell et al., 2009).

La discusión planteada está directamente relacionada con la posibilidad de construir las alianzas necesarias, ya sea para mantener el statu quo o para alterar el mismo. El balance mantiene el status quo, el plegamiento puede —eventualmente— alterarlo.

La pregunta que resuena —para países que tienen una posición estructural menor— es, acerca de la ventaja última de alinearse con un poder que desafía el status quo, o en su defecto, con quien lo defiende. Si bien se presume que existe una recompensa, la misma debe ser lo suficientemente atractiva y relativamente inmediata para sumarse al desafiador, ya que las consecuencias de alinearse con el lado perdedor suelen sobrepasar los beneficios etéreos que aparecen en un futuro próximo, pero no cercano.

La percepción de beneficios, además, debe ser compartida por el conjunto del FPE. élites fragmentadas tienen problemas en el acomodamiento de la política exterior y en su ejecución por las limitaciones existentes consecuencia de la posición presente y futura del

país, junto con aquellas que emergen sobre los cambios relativos de poder. Rodrigo Ventura De Marco, quien realizó un análisis de la bibliografía existente en torno al realismo neoclásico trae este punto a discusión al ver cómo además de las percepciones como deben traducirse dichos estímulos por medio de variables de orden interno como la cultural estratégica y las instituciones internas (Ventura De Marco, 2021).

Las disputas políticas agudas afectan a la política exterior, en tanto demuestran espacios que pueden ser explotados por actores externos en la consecución de sus propios intereses o, en su defecto, en la capacidad de bloqueo por parte de aquel actor que puede ver sus intereses afectados por la ejecución de dicha política. Los llamados “mitos”, funcionan como racionalizaciones de intereses específicos de determinados grupos para presentar determinados beneficios al considerar, por ejemplo, políticas de expansión tal como lo presenta Jack Snyder (1991) en su libro *Mitos de Imperio: Política Doméstica y Ambiciones Internacionales*. Este punto es central en la explicación acerca de la conducta de los Estados, en todo el rango esperable de políticas como aquellas de balance, oposición, de resistencia, de neutralidad y de acomodamiento cuando se tratan de entender las motivaciones y los objetivos e intereses de aquellos que están detrás de una determinada acción (Jesse et al., 2012).

Schweller (1994) toma los argumentos de Steven David en torno a la articulación de acciones que pueden ser llamadas “omnibalace” y que justifican lógicas de plegamiento en tanto se destinan recursos para balancear, ya sean internas como externas para sobrevivir en el poder. La clave se encuentra en la necesidad de apaciguar amenazas secundarias que liberen los recursos necesarios para cumplir con aquellas más acuciantes. En esencia, el argumento central refiere a que las élites elijen sus prioridades en función de amenazas primarias y secundarias sobre las cuales tiene que orientar acciones externas específicas. El plegamiento, entonces, es la mejor respuesta frente a una amenaza.

Otro argumento que el autor rescata es el de Jack Levy y Michael Barnett, en tanto los países del tercer mundo definen sus estrategias de alianza, y por lo tanto a quien seguir, a partir de sus necesidades económicas y/o militares que le faciliten la consecución de sus objetivos domésticos o que le permitan consolidar su posición interna (Schweller, 1994). La opción de plegamiento debe ser considerada como una resultante directa de la percepción sobre quien permite el deseado fortalecimiento doméstico del poder. Cabe destacar que, el plegamiento entraría en la llamada “lógica de aquiescencia”, categoría presentada por Juan Gabriel Tokatlian y Roberto Russell (2013), donde se desarrollan políticas en función de lograr el apoyo explícito de la potencia dominante que, en el caso de América Latina, está directamente relacionada con EE.UU. subordinando la acción política a la lógica de dicha potencia.

Este razonamiento aparece cuando se pone de relieve la relación entre EE.UU. y Argentina en los inicios de la administración Menem, cuando en pleno alzamiento carapintada recibió la visita del presidente de EE.UU. George Bush (sr.) o el envío de las naves al Golfo, puntapié inicial en la construcción del mito de las “relaciones carnales”.

Para el autor, ambas explicaciones resultan válidas, pero insuficientes para comprender la conducta final en una acción. Una mirada más completa implica revisar las recompensas existentes al momento de considerar el plegamiento. Sin desconocer la existencia de la “amenaza” en el cálculo, suma al mismo la posibilidad de retornos positivos. Por lo tanto, para un país periférico observar cuáles son las recompensas

positivas, ya sean materiales como por ejemplo, el desarrollo tecnológico, o inmateriales como la satisfacción de pertenecer a un núcleo de afinidad ideológica, también es de utilidad para entender la acción última de un país.

Siguiendo esta premisa, se establece que: a) la amenaza externa no es incentivo suficiente para plegarse a un actor más poderoso y; b) que el plegamiento conseguido en base a la coerción, es peligroso para el actor de mayor poder en tanto que, en el mejor de los casos conseguirá un aliado poco confiable. En este sentido, señala que el plegamiento encuentra una mejor explicación en una máxima del ambiente social internacional que establece que nada atrae más que el éxito alcanzado en etapas tempranas. Por lo tanto, asume la premisa que, como consecuencia de ello, el plegamiento puede reforzar condiciones de estabilidad internacional (Schweller, 1994), en circunstancias estructurales como la de la unipolaridad norteamericana.

El plegamiento va a depender de cuál es la condición última del orden internacional, la propensión al riesgo por parte de quien va a plegarse, y el cálculo sobre la posición futura que se asume de quien se pliega y del actor sobre el que se va a ejecutar el plegamiento. Esto demanda que la élite política entienda la naturaleza y las consecuencias de los cambios en el balance de poder (Schweller, 2006). En este sentido, Schweller (1994) identifica cuatro tipos de plegamiento, los cuales se encuentran relacionados con la posibilidad —o no— de modificar el estatus quo existente. El primero es el plegamiento “Chacal”. Éste es un plegamiento que se basa en las oportunidades de beneficio-producto del accionar de un Estado revisionista, posibilitando acciones de oportunidad para actores secundarios que no disponen de recursos de poder suficientes para comenzar acciones que revean el estatus quo establecido. El segundo tipo es una variación del Chacal, que podría ser definido como “solapamiento”. Este sucede una vez que el resultado de un conflicto se encuentra determinado y que aquellos que se pliegan, lo hacen en función de recibir los beneficios marginales que pueden emerger de la situación de victoria o por el temor a los costos que puedan sucederse por parte del vencedor, si no se suman en su coalición frente a los perdedores.

El tercer tipo de plegamiento es aquel que se conoce como “ola del futuro”, el cual se produce como consecuencia de que se considera más beneficioso sumarse en un determinado momento a quien se percibe, será el actor que pone las reglas de juego en el orden por venir. En este sentido, los países decidirán sumarse a quien creen resultará vencedor, ya que mejoran sus posibilidades de incidir en el orden futuro o en la atención de la potencia vencedora. Finalmente, existe un plegamiento que se lo denomina “efecto contagio” o “dominó” y que actúa como variación de la ola del futuro, el cual se sucede en las unidades que comienzan a plegarse a otras que se suman a quien es victorioso o sería quien establece las condiciones del orden futuro, siguiendo una lógica relativamente sencilla, si todos los hacen es mejor sumarse y no quedar aislado.

Schweller, de esta manera, pone en valor la idea de interés positivo para provocar variaciones en el orden internacional. Este razonamiento sostiene un postulado clave: los que beneficios existentes para un determinado Estado en el mantenimiento del orden actual o en su transformación. Si pensamos que el actual orden internacional es uno de redes de interdependencias, la creación de una red alternativa como podría considerarse la que tiene como centro a China, es por el momento, una red que presenta mayor delgadez que aquella que tiene por centro a EE.UU., por lo tanto, los incentivos para cambiar de una a otra —por el momento— son escasos.

En este sentido, al analizar la interdependencia como red, Henry Farrell y Abraham Newman (2018) en su texto “Weaponized Interdependence” señalan que, la misma tiene implicancia en el ámbito de la seguridad y, por lo tanto, en la estabilidad del sistema internacional.

La razón por la cual los cambios en el balance de poder y su transición debe ser manejada es, porque actores de menor peso relativo comienzan a tomar decisiones en la actualidad y a ajustar su conducta en función del impacto que los cambios producen en su posición presente y futura, como consecuencia de los impactos estimados en la dinámica regional (ej. aumento de inversiones, comercio o un nuevo dilema de seguridad).

Asimismo, y como consecuencias de dichos cambios en el balance de poder, se suceden alteraciones al interior de la unidad política en tanto se afectan las percepciones de las élites y de la sociedad en torno al rol que los actores externos pueden tener en la propia sociedad: incidencia de valores, vínculos entre diferentes grupos dirigentes que ven sus negocios afectados o fortalecidos por los cambios que se suceden por el ascenso o la declinación de sus socios internacionales. La política interna captura, además, las discusiones sobre el cambio en la estructura de poder, trasladándose y adaptándose inevitablemente a los códigos políticos dominantes en la sociedad que considera plegarse. Esta discusión se verá afectada por el grado de conocimiento o desconocimiento de los Estados en cuestión, las vinculaciones ideológicas, la capacidad de influencia que puedan generar con programas externos de vinculación educativa, política, intelectual o económica, y también razones de seguridad que pueden derivarse de la proximidad geográfica, de la competencia geopolítica y de dos tipos de insatisfacción: una es la que emerge de la competencia estructural entre poder en ascenso y poder en declinación, mientras que la segunda es cuan satisfecho o insatisfecho se encuentre el actor que entiende al plegamiento como una posibilidad efectiva de mejora frente a una realidad regional que se le presenta adversa. Cuando se analizan las posibilidades de plegamiento, en el caso de la relación China, Argentina y EE.UU., aparecen una serie de argumentos que ponen énfasis tanto en los incentivos negativos como en los positivos en un contexto de faccionalización de la élite que es a la que efectivamente le afectan el posicionamiento y los efectos de la política exterior. Si las élites perciben los cambios relativos de poder, es válido dar cuenta —preliminarmente al menos— de cuál es el sustrato material de la relación de los dos “polos” de poder con Argentina.

Percepciones y Realidades de la Relación Triangular entre China, EE.UU. y Argentina

Dos preguntas aparecen relacionadas entre sí. ¿Cuál es el peso de China en la relación con Argentina? Por otra parte, ¿qué supone para la construcción de percepciones positivas o negativas de ese país en función de realizar una política de plegamiento a él? Ambas preguntas serán repetidas en el caso de EE.UU.

Dos indicadores materiales podrían ser de utilidad para comenzar dicha exploración. El primero se relaciona con el posicionamiento económico de ese país en relación con la Argentina. En materia económica, The Observatory of Economic Complexity (s. f.), presenta información estructurada de la relación comercial de múltiples países nutriéndose de los registros públicos existentes que los países brindan a diversas instituciones internacionales y a audiencias amplias. China ocupa el segundo lugar de las

exportaciones de Argentina, detrás de Brasil, representando un total de 8,64 %, la mitad de Brasil, que detenta el podio con un 16,3 %. El 90% de aquello que se le exporta se encuentra en el rubro de los alimentos, quedando lo restante en diversas áreas ya sean industriales o minerales. Las importaciones de China representan el 20,9 % del total, ubicándose en el primer lugar apenas por encima de Brasil que tiene el 19,7 %, pero en este caso, China suministra elementos que pueden ser considerados clave para el desarrollo de las políticas de orden industrial, ya sean maquinas industriales, industria química, metales de diversa índole, plásticos y polímeros, instrumental diverso, vehículos, etc. En materia de Inversión Directa hubo un pico en 2012 con una inversión de U\$S 714 millones decreciendo hasta llegar a los U\$S 295 millones. El total de las inversiones de China en el país ronda los U\$S 1 mil millones ubicándose en la posición número 18 como inversor en el país, lejos de las que detentan países que provienen del arco occidental (Luque, 2019). Existen del orden de 30 empresas chinas en Argentina, aunque, por su huella de proximidad, y como consecuencia de sus migraciones, hace pensar en una presencia mayor en la estructura económica de país.

La necesidad de sostener la situación de las reservas ha llevado a la actual administración a activar el swap de yuanes para poder mantener activo el comercio internacional con ese país y con todos aquellos que acepten esa moneda como forma de pago, pero para utilizar el mismo hay que contar con el consentimiento de China, ya que la función primaria del swap es el de reforzar las reservas. No obstante, ello se ha autorizado utilizarlo para pagar servicios de deuda (Horn et al., 2023) con una tasa de interés cercana al 6 %.

En el campo de la seguridad militar y la defensa, la relación con China no es estrecha como lo es en el campo del comercio. En materia de adquisiciones militares, se destaca que la compra de equipamiento es esporádica y no relacionada a elementos de alta sensibilidad para Occidente. Se exploró la adquisición de helicópteros, buques y diversos tipos de misiles. Se evalúa la compra de aviones de combate JF-17 por U\$S 600 millones, Solo se adquirieron en el año 2008 cuatro vehículos de transporte de personal WMZ 551B1 y drones civiles DJI para ser empleados por las FF.AA. Durante la pandemia se recibieron equipos de bioseguridad provenientes del PLA, y Argentina fue uno de los receptores de las vacunas de manufactura China junto con equipamiento médico de diversa índole en la competencia de diplomacia pública conocida como la geopolítica de las vacunas. No se realizan ejercicios militares conjuntos.

Cabe destacar que se han desarrollado acuerdos de intercambio de oficiales que se sostienen de manera esporádica, principalmente por el envío de nuestros oficiales a sus escuelas militares. Existen anuncios continuos sobre posible equipamiento militar chino. El de mayor relevancia fue el anuncio realizado entre ambos países sobre la posible adquisición y producción conjunta de cuatro buques de guerra, posiblemente corbetas, y entre 14 y 20 aviones FC-1, deviniendo en la oferta por 12 JF-17 de producción sino-pakistaní. A ellos se sumó la intención de adquirir 100 vehículos 8x8, e intercambios de oficiales finalizando en la formalización de la estación espacial en un acuerdo de cooperación amplio en este ámbito.

Para la cumbre del G20 en Buenos Aires se donaron vehículos de CSK131 al Ministerio de Seguridad. Asimismo, y frente a la situación de escasez de reservas internacionales, China ofrece la adquisición de su equipamiento militar usando créditos en yuanes, lo cual resulta atractivo para una cartera de defensa que tiene serios problemas para que se destinen los recursos necesarios para la adquisición de equipamiento militar. En el marco

de la cooperación espacial existe una instalación dual producto de una concesión a 50 años de territorio, lo cual permitió la instalación de una antena de 35 metros y una de 13,5 metros que opera tanto en bandas S, X y Ka que tienen aplicaciones militares para sistemas de alerta temprana aéreos, vigilancia en el campo de batalla, comando y control, inteligencia, vigilancia, y reconocimiento, tienen la capacidad de monitorear misiles y rastreo de armas al igual que sistema de seguimiento de blancos (Funairole et al., 2022). Presentada a la sociedad argentina como una antena de espacio lejano, no generó una discusión pública política de profundidad salvo en los círculos de especialistas. En relación a la cercanía o consecuencias que dicha instalación generara en el contexto de seguridad regional y en particular de los intereses argentinos en el Atlántico Sur su relación con Occidente, la discusión es marginal y su impacto en política es limitado.

La propietaria de dicha antena es CLTC (China Satellite Launch and Tracking Control General), la cual se encuentra bajo el control del PLASSF (People Liberation Army Strategic Support Force). Todo este se completa con el despliegue de diversas unidades navales de los buques de rastreo de la clase Yuan Wang en el Atlántico Sur.

En cuanto a las percepciones acerca de China y su rol internacional, hay una serie de datos que brinda el Pew Research Centre (2022) en torno a su encuesta conocida como Global Attitude Survey la cual muestra que en relación con el gigante asiático el 51% de los encuestados considera que el gobierno no respeta los DD.HH., sin embargo la confianza en quien detenta la presidencia de China crece desde el año 2006 donde tenía un muy bajo 6%, pero actualmente tiene un 35% de confianza, mientras que la desconfianza en su liderazgo como país se mantiene estable en un 42%, aunque con un pico de 47% en el año 2018.

Más allá del cuestionamiento acerca de su liderazgo, el 47 % de la población tiene una imagen favorable de ese país, mientras una opinión desfavorable es del 24 %. En relación con el liderazgo económico el 33 % considera que China es o será una potencia económica. Otra fuente de datos de opinión pública es el centro de pensamiento AthenaLab de Chile que elaboró junto a IPSOS su cuarta encuesta sobre las percepciones sobre Política Exterior y Seguridad, la cual mide las tendencias en Chile, Argentina, Perú y Bolivia sobre diversos tópicos de política exterior según líderes de opinión (AthenaLab y IPSOS, 2023). En este sentido cuando se pregunta a la audiencia argentina sobre el modelo de país que se debería seguir, la respuesta ubica a China en un lejano octavo lugar con el 4 % compartiendo dicha posición con Japón y Alemania. Sin embargo, cuando se piensa en términos de “sociedad” junto con China ocupa el segundo lugar con un 51 % de respuestas afirmativas, 24 % neutral y apenas un 14 % con opiniones negativas. El conflicto en ciernes entre EE.UU. y China es considerado como peligroso para el país por el 34 % de los encuestados (AthenaLab y IPSOS, 2023).

Argentina forma parte de la iniciativa conocida como “Belt and Road Initiative” (BRI) que ha destinado a la región en proyecto de infraestructura unos U\$S 3,5 mil millones. De la misma se desprende el financiamiento de las centrales hidroeléctricas en Santa Cruz y la posibilidad de construir un puerto de aguas profundas en Tierra del Fuego, proyecto que genera controversias similares a las existentes con la estación espacial. Finalmente, China y Argentina firmaron la Declaración Conjunta sobre el Establecimiento de la Asociación Estratégica Integral entre la República Argentina y la República Popular de China en 2014 que propone un acuerdo de asociación amplio, que ha permitido avanzar en cuestiones centrales para ambas economías.

EE.UU. y Argentina poseen una extensa relación política, llena de acercamientos y desencuentros, boicots, cooperación extendida, rivalidades políticas y contradicciones. Por su duración presenta más aristas y riqueza que la relación con China, pero también mayores problemas. Actualmente, la administración Biden, al igual que las anteriores, ha puesto el énfasis en la coyuntura y en ambos países la discusión suele centrarse en la incidencia que el gigante asiático tiene en la región en general y en Argentina en particular. Es visto con preocupación las aspiraciones a entrar al BRIC, el ingreso del 5G de manufactura china, y la creciente huella de ese país en la economía de la nación, por ejemplo, por el accionar de pesqueros de origen chino en aguas del Atlántico Sur, lo cual tiene como contrapartida el despliegue de un buque de la Guardia Costera en dichas aguas. Al igual que las campañas de desinformación que provienen de Rusia y de China en el ámbito del país, financiando numerosas iniciativas al respecto mediante la International Republican Institute, el National Democratic Institute y el Departamento de Estado.

La huella norteamericana en la economía argentina es relevante, pero reduciéndose. Las exportaciones a EE. UU. representan el 6,62 % del total, apenas por encima de India y Chile. El núcleo de dichas exportaciones son metales, minerales precios, energía, alimentos de diversa índole, productos culturales, maderas, plásticos y otros ítems menores. Cuando se analizan las importaciones EE. UU. ocupa el tercer lugar, con el 10,6 % del total, pero la mitad de aquello que aporta China en la economía. Las principales beneficiarias son las industrias químicas y en segundo lugar maquinarias complejas, productos derivados de minerales, en particular energéticos, plásticos e instrumentos, y metales procesados. En materia de alimentos la composición del comercio es marginal. En cuanto a la inversión extranjera directa de ese país en Argentina. Ambos países firmaron el Tratado Bilateral de Inversiones en 1994, lo cual permitió que EE. UU. sea el principal inversor en la Argentina teniendo un stock de U\$S 17.000 millones al 2021 representando el 22,1 % del total de las inversiones, existen unas 300 empresas norteamericanas, aunque pareciera que ese número lejos de incrementarse se encuentra estancado o tal vez se reduzca (Niebieskikwiat, 2020).

La administración Biden lanzó en enero del 2023 la iniciativa conocida como Partnership for Economic Prosperity (APEP) como contraposición a la creciente presencia económica de China en la región, a la cual se han sumado once países de la región con la ausencia de Argentina y Brasil (DeYoung y Lynch, 2023).

EE. UU. no es el principal acreedor de la República Argentina. Al 2021, los principales acreedores son instituciones internacionales del orden multilateral (FMI, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco de Desarrollo Latinoamericano) y el Banco Chino de Desarrollo. De las cuatro organizaciones multilaterales, en tres EE.UU. tiene una importancia clave en los directorios y en la orientación de los créditos. Desde el punto de vista de la defensa la relación es significativamente mayor que la que Argentina tiene con China. En el plano de la cooperación militar existen tres programas posibles según la Defense and Security Cooperation Agency (DSCA): Foreign Military Sales (FMS), Excess Defense Access (EDA) y Foreign Military Financing (FMF). Durante el periodo 2021-2022 cerca de U\$S 42 millones según informa la misma agencia. Tanto en material aéreo, terrestre, como naval hay capacidades militares provenientes de EE.UU. ya sean aviones de combate, helicópteros, fusiles de asalto, equipamiento de comunicaciones, unidades navales, aviones de transporte, de entrenamiento, vehículos de transporte terrestre, piezas de artillería, etc. Según informa la misma página del Departamento de

Defensa desde 1950 a 2017 el total recibido fue de cerca de U\$S 1.143 millones de dólares (Defense and Security Cooperation Agency, s. f.).

Argentina recibió mediante transferencias directas por el programa EDA para la agencia logística de defensa artículos necesarios para la operatoria de las fuerzas. Entre el 2013 y el 2021 mediante adquisición directa EE.UU. fue el principal proveedor de equipamiento mediante 7 contratos inclusive por encima de los provisto por la propia industria de defensa nacional que se concentró en entregas de aviones de entrenamiento, o vestimenta y munición. En materia de entrenamientos la situación puede ser considerada irregular y depende de la administración existente al momento de llevar a cabo dichos ejercicios. En general se participa en aquellos donde hay capacidades como los Salitre, Panamax y hasta hace relativamente poco en los ejercicios Unitas, donde se ha dejado de participar por la presencia del buque inglés de la clase River destacado en las Islas Malvinas. Se han sucedido incidentes como la detención de un avión de transporte militar que traía equipamiento para realizar un ejercicio, dando lugar a un incidente diplomático mayor en febrero de 2011, cuando la cancillería acusó a ese país de ingresar armas de contrabando que estaban destinadas al ejercicio militar. En cuanto a intercambios los mismos se mantienen de manera regular entre los dos países cursando en las escuelas de guerra de la Armada, la Fuerza Aérea y el Ejército, al igual que en el Estado Mayor Conjunto, oficiales que cumplen tareas específicas en unidades militares argentinas, y agregados de todas las armas que se encargan de canalizar la relación bilateral tanto en el plano de la defensa como con la gendarmería y la prefectura. Según el Base Structure report hecho público en 2018 no se informa oficialmente de la existencia de instalaciones militares norteamericanas en Argentina.

Desde el punto de vista de la opinión pública, la opinión favorable en torno a EE.UU. se mantiene en torno al 41 % mientras que la desfavorable se encuentra en el 39%, aunque tuvo un pico durante el año 2006 que alcanzó el 76 %, para luego descender a los valores actuales (Pew Research Center, 2022). Sin embargo, la confianza en las acciones presidenciales norteamericanas suele ser muy baja estando en menos del 10 % a finales de la administración Bush subiendo al inicio de la administración Obama, llegando al 22 % a finales de la administración Trump. La desconfianza en torno a las acciones políticas se mantiene cercanas al 70 % entre la población argentina. El 61 % considera que no se toman en cuenta los intereses del país cuando se llevan a cabo acciones de política exterior, lo cual explica la mirada desfavorable en general hacia EE. UU. Solo el 31 % considera que lo hace. En este sentido la administración Biden sale claramente favorecida, comparativamente con la administración Bush y Obama donde los índices se mantienen en un estable 16%, acerca de la confianza en la administración. Asimismo, el 71 % de los encuestados considera que EE. UU. interfiere en la dinámica política del país, frente a un 22 % que entiende que no lo hace. El 59 % considera que EE. UU. no contribuye a la paz y a la estabilidad internacional, mientras que el 33 % considera que lo hace. Existe un virtual “empate” en torno a la idea por la cual EE. UU. es más o menos democrático que otros países. Mientras que los primeros rondan en el 20 % los segundos se encuentran en el 23 %. También comparativamente pierde en el ítem de tolerancia ya que se lo considera menos tolerante que otros países, no importa si tienen igual o distinto régimen político. El 39% de los encuestados así lo cree, frente a un 15 % que lo considera más tolerante. Estos datos revelan el problema de poder blando que EE. UU. tiene en la audiencia argentina y en sus élites esto es un dato no menor al momento de tener que justificar sus vínculos con dicho país.

Por su parte AthenaLab muestra que para la mayoría de los encuestados EE. UU. es un modelo de país ocupando el primer lugar con un 13 % de respuestas positivas. Al ser preguntados sobre la idea de sociedad con EE. UU. el 33 % considera que sí, mientras que 31 % es neutral frente a dicha posibilidad, mientras que el 21 % lo ve como competidor, mientras que el 13% no sabe dónde ubicar a dicho país.

Los datos presentados permiten aproximarnos a la relevancia que cada uno de los países analizados tienen sobre Argentina en la actualidad. Por incompleta que la misma pueda ser, al tomar capacidades materiales e inmateriales da un cuadro de situación al momento de considerar la acción que se desee realizar en el plano de la política exterior.

¿Resulta Viable una Política Exterior de Plegamiento para la Argentina?

Presentados los dos componentes de rompecabezas propuesto: por un lado, qué es y qué supone el plegamiento y, por otro lado, los posibles blancos de la acción de plegamiento, qué espacio y viabilidad existe para la ejecución de una política de plegamiento es el objetivo del presente apartado. En la llamada relación triangular EE. UU. —China— Argentina existe una brecha de poder que no es significativa a favor de ninguno de los dos países que podrían ser receptores del plegamiento. Sin embargo, Argentina es vulnerable a ambos países en su matriz productiva en especial en sus aspiraciones de sustitución de importaciones. Asimismo EE.UU. es un inversor mayor en Argentina, pero con el paso del tiempo ha comenzado a replegarse del país y de la región, abriendo espacios para que surjan inversiones estratégicas por parte de China, en particular aquellas que pueden ser presentadas como parte del sustrato del desarrollo nacional como centrales nucleares, embalses, comunicaciones, e infraestructura logística, aun así la brecha continua a favor de EE.UU.

Al encontrarse fuera de los mercados internacionales, Argentina depende del crédito que proviene del sistema multilateral, donde la influencia norteamericana es relevante, aunque no necesariamente tiene igual peso en cada una de las diversas instituciones de las cuales depende el crédito para Argentina, por lo tanto, no determinante. China cobra relevancia como prestamista directo, debido a que el sistema de crédito multilateral tiene sus propios límites. Esa situación abre una discusión doméstica en torno a las condiciones del crédito otorgado y a las condicionalidades existentes en este tipo de acción directa, tal como lo expresara el periodista Carlos Pagni (2023) en su columna “Sergio Massa y Máximo Kirchner una patrulla perdida en China”, demostrando el peso que Beijing ocupa en un momento crítico de Argentina.

Beijing acompaña un incierto proceso de incorporación al llamado bloque BRICS, junto con otros 25 países de diversa índole y con distinto peso en el sistema internacional. La mayor fortaleza de China es la consideración general como un socio posible efectivo. A ello se suma la mirada de una porción sustancial del FPE sobre ese país, excepto en cuestiones de derechos humanos y sistema gubernamental, positiva. Por lo tanto, las discusiones sobre las ventajas o no de plegarse o desarrollar una relación de mayor profundidad pueda soportar relativamente bien el escrutinio público. La relación militar no es profunda, y los ofrecimientos de diversos tipos de equipamiento son vistos como una posibilidad de escapar del veto británico y una forma de presión a Inglaterra para que negocie la devolución de las Islas Malvinas, cuestión que es apreciada por grupos nacionalistas que ponen en el tope de la discusión bilateral esa cuestión. Carlos Escudé

puso de manifiesto la complementariedad económica entre ambos países y la oportunidad de iniciar una “nueva era histórica”, ya que si bien nada garantiza que la relación entre ambos sea tan fructífera como lo fuera con Gran Bretaña entre 1880 y 1914 es que la perspectiva existe y habría que sacarle el “máximo provecho”, ya que la relación con Beijing —desde que se establecieron relaciones en 1945— han sido amistosas (Escude, 2011).

EE.UU. presenta un enlace desproporcionado en su vínculo militar con Argentina, siendo más estrecho, profundo, y el que presenta vulnerabilidades mayores si se decidiera optar por plegarse con China. Es arguable, que la relación militar entre ambos países previene un entrelazamiento mayor con China, como también podría decirse que en la actualidad la maquinaria de defensa argentina, de ser necesaria, no podría moverse sin la asistencia de Washington, lo cual permite explicar las razones por las cuales los distintos ministerios de defensa de la administración Kirchner, Fernández-Fernández intentaron con un éxito limitado romper los vínculos en dicha relación.

La revisión continua que se realiza de la guerra de Malvinas actúa como un recordatorio constante de la relación especial que ese país tiene con Gran Bretaña, previniendo de una discusión en el ámbito de seguridad del Atlántico Sur más funcional a ambos países, lo cual habilita a China a actuar explotando dicha contradicción en la política bilateral norteamericana hacia Argentina.

Antonio De Loera Brust (2023) retrata esta situación en su artículo “EE.UU. nunca se ha recuperado de la Guerra de Malvinas”, ya que el apoyo explícito brindado al Reino Unido de Gran Bretaña es sentido como una traición hacia el país a lo que se suma una política ambivalente en materia de derechos humanos y la poca complementariedad económica existente entre ambos países.

Sin embargo, el mayor problema que presenta la posibilidad de realizar una sociedad sostenida y fructífera con Argentina es como la incapacidad del FPE para trasladar a la sociedad los beneficios potenciales (si es que existieran) de la relación. Las razones son múltiples, pero puede resumirse de la siguiente manera: 1) es profundamente asimétrica, donde la idea de sociedad es difícil de ser considerada; 2) se considera que EE.UU. actúa en contra de los intereses nacionales e interviene de manera desmedida en la política doméstica, no solo de nuestro país, también en la región; 3) aun cuando se reconoce que el sistema de régimen es mejor como modelo de vida, en simultáneo a la sociedad norteamericana es peor en términos relativos que la propia. Existe, sí, una amplia ventaja en materia de poder blando cuando se mira el entretenimiento y la elección de lugares para continuar con la carrera profesional, aunque comienza a evidenciarse que el sistema de becas de China es tan competitivo como el norteamericano por el talento nacional (Acosta, 2022).

La diferencia con China en ese campo es más amplia que en otros ámbitos, pero es una ventaja limitada para que pueda traccionar políticas de manera sostenida en materia de alineamiento. Inclusive en el momento de mayor acercamiento entre ambos países políticamente, durante los años noventa, la sociedad mostraba resistencias múltiples a las políticas impulsadas por la administración Menem, que se pueden ejemplificar en la resistencia surgidas por el envío de naves al golfo, con un rechazo social del 70 % o el hecho de que la idea de relaciones carnales se haya constituido cuando se hace referencia a los dos mandatos de Menem.

Presentada la influencia que China y EE. UU. tienen en Argentina, la primera conclusión es que no hay claros argumentos estructurales tanto para justificar una política de alineamiento para con una u otra potencia. Si bien comienza a verse una influencia mayor en el plano económico militar por parte de la potencia asiática que, eventualmente, cambiaría el grado de influencia que EE. UU. tendría, dicha situación se encuentra en proceso. En el plano social la mirada sobre China es más favorable pero la política exterior supone lidiar con temas que son contrarios en el ánimo político doméstico, en particular cuestiones vinculadas a los derechos humanos o el sistema de control invasivo que China ejerce sobre su ciudadanía. Tampoco es claro que la sociedad sostenga un cambio sostenido de socios que suponga perder la referencia de base existente entre la sociedad donde la pertenencia occidental es más fuerte que cualquier discurso existente sobre el “sur global” que emerge de la política o de los ámbitos académicos.

Tal como señala Eduardo Daniel Oviedo (2023), en su libro *Relaciones Internacionales en tiempos de auge chino y declive argentino*, han primado las relaciones de cooperación por sobre las de conflictos. China tiene una ventaja en términos de aceptación social que podría permitir a parte de la élite política plantear seriamente algún tipo de política de plegamiento en particular en el campo de la seguridad internacional, comenzando por permitirles ampliar su huella territorial en el ámbito del Atlántico Sur, plantear argumentos o votaciones más cercanas a la posición China y discriminar activamente acciones que favorezcan y aceleren la presencia del gigante Asiático en nuestro mercado, el argumento perfecto para avanzar se encuentra en nuestra necesidad económica. El escudo argumental sería la defensa de la soberanía, y la ausencia de condicionamientos. En este esquema China bien podría cumplir el rol prestamista de última instancia, aunque con consecuencias inciertas tanto para la parte del FPE que avala dicha relación como para la propia dinámica política doméstica; cabe señalar que dicha posibilidad se encuentra presente.

Pensar una política de alineamiento hacia Washington resulta aún más complicado como consecuencia de que el plafón social para llevarlo a cabo es muy acotado más allá de que las elites domésticas buscan tener una relación cercana con EE. UU., como consecuencia de que sigue siendo considerada una prioridad en el relacionamiento externo en tanto es un dato ineludible del hemisferio occidental. Los detractores de dicha política sostienen que debe existir una relación madura con ese país, sin especificar que significa dicha madurez. El ejecutivo de la política exterior estima que la “ambigüedad estratégica”, puede ayudar a que EE. UU. flexibilice su posición en torno a la Argentina.

Si bien la cooperación militar es sostenida en el tiempo con EE.UU. en los últimos años se ha intentado desacoplar la misma con relativo éxito debilitando los vínculos existentes durante las administraciones Nestor Kirchner, Cristina Fernández y de Alberto Fernández, aunque no se realizaron pasos en desacoplar el componente material de la defensa, lo cual se intenta realizar por la actual administración, por lo tanto ese capítulo de la relación bilateral se encuentra en un impasse que tiene como consecuencia la degradación operacional de las FF.AA. Asimismo la idea por la cual nos encontramos en una “era post americana”, acrecientan la visión por la cual es mejor apostar por la -todavía incierta- hegemonía de China, dando lugar a un plegamiento del tipo “ola del futuro”.

El plegamiento como política puede justificarse por múltiples razones. Las principales en el caso de Argentina son dos, los beneficios potenciales de la hegemonía china, que mira el conjunto de actores que entiende que esta es una oportunidad única, aunque ello tiene

un costo a aceptar: el empeoramiento de las condiciones de seguridad general en el hemisferio. Esa situación tendría consecuencias, aunque es difícil estimar cuales serían. El ensayo de un plegamiento en función de la consolidación política de una élite débil es razonable desde lo pragmático, pero suma el problema es que los retornos positivos esperados, tienen una contrapartida probable, el accionar de la potencia hemisférica para socavar a dicha elite. Si se toma como valido el postulado por el cual EE. UU. mantiene una política de intervenciones abiertas o encubiertas en el hemisferio, un alineamiento para con China más sólido para ganar legitimidad a través de Beijing no parece una posibilidad cierta en el caso de la actual administración, ni de futuras, ya que la conducta de este país puede tornarse agresiva.

Por otro lado, plegarse con EE. UU. en nombre de la estabilidad y seguridad en el Atlántico Sur, es desde el punto de vista material y argumental insuficiente. Primero, porque el peso económico que China ya posee y la vulnerabilidad económica del país la hacen el objetivo ideal para políticas de coerción económica por parte de ese país si decide o entiende que sus intereses se encuentran afectados. A ellos se suma que existe una buena predisposición general hacia China en el país lo cual ayuda a que las políticas conocidas como poder de subversión, puedan ser ejecutadas en nuestro país de querer Beijing hacerlo.

En segundo lugar, porque EE. UU. más allá de manifestar su preocupación no avanza en acciones concretas que permitan descomprimir la situación económica de Argentina, aun cuando en etapas previas fue el principal gestor en la ayuda económica y a quien se lo identifica asimismo como un culpable más de las vicisitudes nacionales en materia económica. Junto con esa realidad, las transferencias de equipamiento militar norteamericano han descendido y la reciente controversia acerca de las demoras por parte de EE. UU. de una oferta concreta para la provisión de aviones de combate usados con sistemas de armas aceptables aumentan la decepción sobre ese país.

Un plegamiento por temor o castigo es un subóptimo que no le conviene a los interlocutores locales, ni tampoco a EE. UU. sencillamente porque no es durable ya que dependerá de la capacidad que tenga una administración local en presentar dicho alineamiento como algo que si bien no es positivo evitaría males mayores, argumento que es poco factible de ser aceptado con una audiencia local que se prueba desconfiada hacia todo aquello que se encuentra relacionado con el mundo anglosajón.

La situación de Argentina pone de manifiesto que: 1) tiene alternativas disponibles y; 2) los indicadores materiales no llevan directamente a establecer que la política de plegamiento en uno u otro sentido genere ventajas sustanciales que justifiquen dicha acción.

Las percepciones sobre los cambios en la distribución de poder, aun cuando juegan un papel, no estarían siendo la fuerza detrás de los argumentos existentes en torno de establecer una política exterior que suponga encuadrar los intereses estratégicos en función de la disputa entre China y EE. UU. La apuesta que supone basarse en las percepciones para elegir por la próxima opción hegemónica es de alto riesgo, y por lo tanto la opción de plegamiento debería quedar fuera de la mesa de discusión. En todo caso si se deseara construir un caso a favor de una política de plegamiento se deberá ahondar en la dinámica de las preferencias, la cual parecería explicar mejor las razones de determinadas acciones en el plano de las acciones externas en tanto las mismas pueden

anular percepciones, lógicas de costo beneficios y parámetros previsibles en el plano decisonal, en definitiva y como lo señala Barbara W. Tuchman, hacer políticas “sin sentido” en tanto son contraproducentes con el interés nacional.

Tomando armas contra un mar de problemas

Los límites estructurales son relativamente conocidos por las elites que conforman el Ejecutivo de la Política Exterior. A ello se suma la rivalidad existente entre las mismas en tanto detentan un rol y definen la posición de un país en el plano externo. El plegamiento es una acción con riesgos, pero que no demanda ningún tipo de sofisticación política, excepto, la de la argumentación convencida y convincente. El plegamiento es sencillo y lineal: es el sinónimo de “elige a tu jugador” y juega —bien o mal— a través de las capacidades que dicho contendiente presenta sobre otros a la hora de lograr tus objetivos, reconociendo que los mismos se encuentran subordinados a los designios de los gigantes en pugna. China necesita abrir el espacio latinoamericano en términos geopolíticos en tanto necesita poder asegurarse líneas de abastecimiento que puedan nutrir de los recursos que necesita en su camino a la eventual consolidación de su posición en la política internacional. Sus intereses en la Antártida y la posición de Argentina como última puerta abierta de conexión continental, en tanto Australia, Sudáfrica, Malvinas y Chile se encuentran “cerradas” aumentan el interés de ese país para que Argentina se sume a su campo. EE.UU. encuentra una posición más cómoda como hegemonía regional y tiene aliados de confianza como Chile, el Reino Unido y en menor medida Brasil, que lo hacen menos vulnerable a un cambio de posición de Argentina. Aun así, no desea ver incrementada la huella territorial —política y militar— de dicho país en la región por la capacidad potencial para ejecutar políticas de cuña efectivas en una región que permanece elusiva en torno a la aceptación del liderazgo norteamericano. Desde el punto de vista de la seguridad hemisférica, sus dos mayores socios Chile y Brasil tienen relaciones burocráticas militares en temas centrales que permanecen inmutables. Los socios regionales de Argentina hacen negocios con todos, no se pliegan con nadie y definen sus intereses de seguridad en el campo occidental. El ejecutivo de la Política Exterior de Argentina se encuentra dividido y prefiere permanecer en una situación de ambigüedad en tanto se sabe “entre una roca y un lugar imposible” como consecuencia de la interacción existente entre las dos potencias. Serán las preferencias y no las percepciones aquello que determinará la eventual política exterior de Argentina frente a los cambios estructurales en ciernes.

Bibliografía

Acosta, M. (22 de octubre de 2022). Pese a la Ola de Covid, miles de jóvenes argentinos eligen a China para estudiar. *Ámbito*. <https://www.ambito.com/informacion-general/china/pese-ola-covid-19-miles-jovenes-argentinos-eligen-estudiar-n5565480>

Acquisition & Sustainment Office. (2018). Base Structure Report – Fiscal Year 2018 Baseline. Secretary of Defense, United States. <https://www.acq.osd.mil/eie/Downloads/BSI/Base%20Structure%20Report%20FY18.pdf>

AthenaLab y IPSOS. (2023). Percepciones sobre política exterior y seguridad nacional: 4ta encuesta, mayo 2023. <https://athenablab.org/wp-content/uploads/2023/05/4ta-encuesta-AthenaLab-IPSOS-30.05.pdf>

Battaleme, J. (2022). ¿Atrapados sin salida? El compromiso selectivo como alternativa de política exterior para un país periférico. *Revista Política Austral*, 01(02), pp. 33–51. <https://doi.org/10.26422/rpa.2022.0101.bat>

Cabtree, J. (27 de mayo de 2022). Still Top Gun? What Tom Cruise’s new movie tell us about American Power. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/26ebe826-08d7-4966-b104-1a3be1f8ca5c>

Defense and Security Cooperation Agency. (s. f). Defense Trade and Arms Transfers. Department of Defense, United States. Recuperado el 27 de agosto de 2023 de <https://www.dsca.mil/defense-trade-and-arms-transfers>

De Loera Brust, A. (6 de febrero de 2023). The United States Has Never Recovered From the Falklands War. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2023/02/26/the-united-states-has-never-recovered-from-the-falklands-war/>

Deudney, D., y Wohlforth, W. C. (2023). The Myth of Multipolarity. *Foreign Affairs*, 102(4), pp. 48-61.

El Peluca Milei. (2 de junio de 2022). Milei a favor de la venta de órganos - Javier Milei con Luis Majul 2/6/22. [Archivo de Video]. https://www.youtube.com/watch?v=NEolXd_LdqU

DeYoung, K. y Lynch, D. J. (27 de enero de 2023). U. S. to launch talks on partnership with 11 Western Hemisphere nations. *The Washington Post*. <https://www.washingtonpost.com/us-policy/2023/01/27/biden-latin-america-economic-cooperation/>

Escudé, C. (1995). El Realismo de los Estados Débiles: La Política Exterior del primer gobierno de Menem frente a la Teoría de las Relaciones Internacionales. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Escude, C. (2011). China y la inserción internacional de Argentina. (Serie de Documentos de Trabajo N° 462). Universidad del CEMA.

Farrell, H., y Newman, A. L. (2018). Weaponized Interdependence. *International Security*, 43(3), pp. 7-48.

Fortín, A., Heine, J., y Ominami, M. (2021). *El no alineamiento Activo y América Latina: una doctrina para un nuevo siglo*. Madrid: Catalonia Libros.

Funaiolo, M. P., Kim, D., Hart, B., y Bermudez Jr., J. S. (2022). Eyes on the Skies: China's Growing Space Footprint in South America. *Hidden Reach Issue N° 1. Center for Strategic and International Studies*. <https://features.csis.org/hiddenreach/china-ground-stations-space>

Horn, S., Parks, B. C., Reinhart, C. M., y Trebesch, C. (2023). China as an International Lender of Last Resort. (NBER Working Paper Series 31105). *National Bureau of Economic Research*. <http://www.nber.org/papers/w31105>

Jervis, R. (1976). *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press.

Jesse, A., Lobell, S. E., Press Barnatham, J., y Williams, M. (2012). *Beyond Great Powers and Hegemons*. Stanford: Stanford University Press.

Lobell, S., Ripsman, N. M., y Taliaferro, J. W. (2009). *Neoclassical Realism, The State, and Foreign Policy*. Cambridge Cambridge University Press.

Luque, J. (2019). Chinese Foreign Direct Investment and Argentina: Unraveling the Path. *Journal of Chinese Political Science*, 24(4), pp. 605–622. <https://doi.org/10.1007/s11366-018-09587-7>

Mearsheimer, J. J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: Norton Press.

Mengolini, J. (30 de marzo de 2023). En Alberto en EE.UU. Massa en el FMI y redefinición del Acuerdo: Alfredo Zaiat con Julia Mengolini. *Futurock FM*. [Archivo de Video]. <https://www.youtube.com/watch?v=yCJM0GzyyRo>.

Niebieskikwiat, N. (3 de noviembre de 2020). Primer inversor y tercer socio comercial: la relación de Argentina con EE.UU. en números. *Clarín*. https://www.clarin.com/economia/primer-inversor-tercer-socio-comercial-relacion-argentina-ee-uu-numeros_0_GI84UqHrm.html

Nye, J. (2020). *Does Moral Matter?* Oxford: Oxford University Press.

Oviedo, E. D. (2023). *Relaciones Internacionales en tiempos de auge chino y declive argentino*. Buenos Aires: Arete.

Pagni, C. (1 de junio de 2023). Sergio Massa y Máximo Kirchner, una patrulla perdida en China. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/massa-y-maximo-una-patrulla-perdida-en-china-nid31052023/>

Pew Research Center. (2022). Global Indicators Database. Recuperado el 27 de agosto de 2023 de <https://www.pewresearch.org/global/database/>

Schweller, R. L. (1994). Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist States Back. *International Security*, 19(1), pp. 72-107.

Schweller, R. L. (2006). *Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power*. Princeton: Princeton University Press.

Shakespeare, W. (1600). *Hamlet*. Buenos Aires: Penguin Clásicos.

Snyder, J. (1991). *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition*. Cornell: Cornell University Press.

Spykman, N. J. (1938). Geography and Foreign Policy, I. *American Political Science Review*, 32(1), 28-50. <https://doi.org/10.2307/1949029>

The Observatory of Economic Complexity. (s. f.). Argentina (ARG) Exports, Imports, and Trade Partners. Recuperado el 27 de agosto de 2023 de <https://oec.world/en/profile/country/arg>

Thurow, L. C. (1992). *La guerra del Siglo XXI: la batalla económica que se avecina entre Japón, Europa y EE.UU.* Buenos Aires: Ed. Vergara.

Tokatlian, J. (10 de febrero de 2021). La diplomacia de Equidistancia, una propuesta estratégica. *Clarín*. https://www.clarin.com/opinion/diplomacia-equidistancia-propuesta-estrategica_0_hR6B7SCu3.html

Tokatlian, J. G., y Russell, R. (2013). América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 104, pp. 157-180.

Tuchman, B. W. (1984). *The March of Folly: from Troy to Vietnam*. London: Random House Trade Paper Back.

Tulchin, J. (1990). *La Argentina y los EE. UU.: Historia de una Desconfianza*. Buenos Aires: Planeta.

Ventura De Marco, R. (2021). Política exterior e interés nacional: una visión neoclásica de las causas de la Guerra del Atlántico Sur. *Revista de Investigación en Política Exterior Argentina*, 1(1), pp. 153-168.