



Instituto de
Relaciones
Internacionales



seguridadydefensa@iri.edu.ar

Presentación

Coordinadores: **Ángel Pablo Tello**
Juan Alberto Rial

Secretario: **Cristian Reyes**

Integrantes: **Gonzalo Salimena**
Mariano Corbino
Luisa Herrera
Sebastián Do Rosario

En el último año, el Departamento ha estado presente en el X Congreso de Relaciones Internacionales, que tuviera lugar de manera remota entre el miércoles 11 y el viernes 13 de noviembre de 2020. En él, organizamos un Conversatorio durante el cual los Coordinadores del Departamento, **Ángel Tello** y **Juan Alberto Rial** abordaron junto al Dr. Michael Gold-Biss diferentes tópicos de la agenda de seguridad del Siglo XXI.

Por otro lado, integrantes del Departamento continúan con la ejecución de un Proyecto de Investigación acreditado ante la Universidad Naciones de La Plata, titulado “La agenda de seguridad internacional durante los primeros 25 años del siglo XXI: Perspectiva y prospectiva en América Latina y el mundo”. Dirigido por **Juan Alberto Rial** y codirigido por **Ángel Tello**, también cuenta con **Gonzalo Salimena** y **Cristian Reyes** como investigador y personal de apoyo respectivamente, siendo ambos integrantes del Departamento.

Por otro lado, en la sección que nos corresponde, queremos ofrecerle producción de los integrantes del Departamento y de invitados, que fue producida en el último año de trabajo. Contamos con dos trabajos de **Ángel Tello**, titulados “Valores e Intereses” y Los nacionalismos en tiempos de Pandemia. ¿Fenómeno nuevo o antiguo? Por otro lado, haciendo un análisis ontológico de cuestiones vinculadas a las movilizaciones sociales en Chile, en un trabajo titulado “Desmitificando la Guerra Molecular”; por otro lado, les ofrecemos dos contribuciones de **Juan Alberto Rial**, “Reflexiones sobre Afganistán y el Nuevo Estado de Cosas”, referida a la vuelta del Talibán a Kabul, y “La gestión de la fuerza en la actual transición intersistémica hacia un nuevo orden internacional”, donde se abordan los efectos del Orden Internacional en ciernes en la gestión de la fuerza. Desde Uruguay, Sergio Rico concluye que “La Seguridad cada vez más Multidisciplinaria” en su ensayo. También contamos con los tradicionales aportes de nuestro viejo conocido, **Mariano Corbino**: “El mundo está herido” (donde analiza las movilizaciones sociales de Colombia tras la tentativa de Duque de llevar adelante una reforma fiscal); “Delitos ambientales” (donde hace un punteo de esta cuestión); “El lavado de dinero y la banca corresponsal” (en el cual analiza como los bancos pueden acceder a servicios financieros en diferentes jurisdicciones y proporcionar servicios de pago transfronterizos a sus clientes, apoyando, entre otras cosas, el comercio internacional y la inclusión financiera); “Crimen Organizado a través de las fronteras” (discurre sobre la situación del crimen organizado en América Latina) y “El Lavado de Activos, un problema continuo en la Unión Europea”. **Luisa Fernanda Herrera** produjo “América latina y su posibilidad en la cadena productiva económica global al año 2030”, en varios trabajos seriadados que abordan esta temática para nuestro Departamento; y “El comercio internacional Argentino en la era digital: retos y beneficios de la propiedad intelectual”. **Sebastián Do Rosario** nos brinda “Estados Unidos ante la presencia de actores extrarregionales en América del Sur” (donde apunta la reacción de Washington ante el “desembarco” en la región de, por ejemplo, la República Popular de China) y “Elecciones 2020 en Estados Unidos: ¿miramos la política exterior o las discusiones locales?, donde analiza el peso de la variable doméstica en la inserción internacional de las grandes potencias. Por último, pero no por ello menos importante, el Secretario del Departamento contribuye con “LAWS: inteligencia artificial al servicio de nuevos formatos bélicos” (estudia la evolución de los conflictos armados simétricos y asimétricos que ha dado lugar a la proliferación de escenarios híbridos donde las amenazas mutan de manera exponencial, generando disputas multidimensionales que impactan en el balance de poder, y el rol que la tecnología y el desarrollo de la inteligencia artificial ocupan en la misma); “Argentina y Brasil en la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur: ¿convergencia o aquiescencia?” (analiza a ZOPACAS y la posición argentina frente a ella) y “FONDEF: retos y desafíos en una era de seguridad multidimensional” (reflexiona con respecto a la incidencia de la creación del Fondo Nacional de la Defensa en la Política de Defensa nacional).

Esperemos que cada uno de estos artículos sea de su interés.

Como en todas las ediciones, también tienen un listado de los documentos más relevantes, adoptados en la materia, entre el 1 de julio de 2020 y el 30 de junio de 2021.

¡Hasta el próximo año!

Panorama Internacional de la Seguridad Internacional y la Defensa

Nada nuevo decimos si hacemos referencias a las severas consecuencias que ha traído, para el sistema mundial, el año que acaba de transcurrir. El 2020 se nos ha presentado como el “cisne negro”, haciendo real lo imprevisible. La pandemia causó el cierre al mínimo indispensable de todas las actividades sociales, prácticamente alrededor de todo el mundo. Las economías se cerraron, excepto las estratégicas. Las actividades sociales entraron en un impasse, excepto las esenciales. El mundo entró en una etapa inédita, que puso al proceso de globalización en “stand by”. En términos humanos, al día 26 de agosto de 2021, la Pandemia produjo 214.630.000.000 casos, con un total de 4.470.000 decesos y una tasa de mortalidad del 2.08%¹. Se generó una enorme incertidumbre con un interrogante que constituía una “contradictio in terminis” ¿Cómo sería la “nueva normalidad”? Por otro lado, los internacionalistas fluctuaban entre asegurar que la Globalización había llegado a su fin, o que la inédita situación actuaría como acelerador de los procesos en marcha, entre ellos, lógicamente, el de la actual Globalización.

En un contexto en el cual todas las unidades políticas trataban de minimizar las pérdidas, sabiendo que las mismas eran inexorables, algunas perdieron más y otras perdieron menos. Así fue que las consecuencias sanitarias y económicas fueron la senda de salida de muchos líderes de países democráticos, que perdían las elecciones fruto de su “deficitario manejo de la Pandemia”, algunos consolidaron su popularidad, a nivel doméstico, o quedaron mejor posicionados para el “rebota” en el escenario internacional. Por otro lado, las sociedades con déficit democrático o con sistemas políticos autoritarios, vieron salir masas descontentas, reclamando medidas urgentes y cambios profundos que terminaran con la carestía y con las restricciones a sus libertades. Tal fue, a modo de ejemplo, el caso de Cuba en julio de 2021².

Sin embargo, hace prácticamente un año, Rusia anunciaba el descubrimiento de la primera vacuna contra el Covid: la Sputnik V. La misma fue registrada el 12 de agosto del 2020³. De allí en más se sucedieron los anuncios de nuevas vacunas, hasta llegar al 23 de agosto de este año, cuando la vacuna desarrollada por el laboratorio americano Pfizer se convertía en la primera vacuna con auto-

¹ Información del sitio, [Coronavirus Pandemic \(COVID-19\) - Statistics and Research - Our World in Data](#) consultado el 27 de agosto de 2021.

² Ver [Una multitudinaria e inédita protesta en las calles sorprende al régimen cubano - LA NACION](#)

³ Ver [Rusia anuncia la fecha de registro de la primera vacuna contra el COVID-19 del mundo - 07.08.2020, Sputnik Mundo \(sputniknews.com\)](#)

rización total⁴. Sin superar completamente la normalidad, el mundo lentamente reabría sus actividades sociales y económicas plenas, y flexibilizaba la dureza de los controles fronterizos.

Así fue que el mundo comenzó a lamer sus heridas y a hacer un racconto de lo transcurrido y lo venidero y, de paso, se llevó adelante un arqueo que permitiría analizar cómo estaban posicionadas las diferentes unidas en la carrera que no se detuvo, pero sí que se ralentizó.

Nuevo orden internacional

Cabe especular que la Pandemia, como casi todos los hechos traumáticos a nivel global en la historia de la Humanidad⁵, puede actuar como “precipitador” de cambios que se encontraban en ciernes. Hemos analizado (en un artículo que acompañamos) la posibilidad de que la Caída del Muro de Berlín haya dado inicio a una etapa de transición intersistémica que aún no ha concluido.

Como ya sabemos, el Orden Internacional es el resultante de la configuración y composición del sistema; las normas y principios que predominan en el sistema; las fuentes de conflicto dentro del sistema, el rol del poder militar y, por último, el proceso de cambio sistémico.

Como bien lo afirma Dallanegra Pedraza, no hay orden automático. Al desaparecer un orden, no emerge otro automáticamente y de inmediato. Se produce un difícil proceso que insume un período (que puede ser prolongado) hasta que emerja y se consolide un nuevo orden.

Ese período podemos denominarlo como “transición intersistémica”, y es la etapa que media entre la “decadencia” de un sistema y la “emergencia” de uno nuevo (Dallanegra Pedraza, 1998: 231). Uno puede, legítimamente, preguntarse si estos años que transcurren son de “transición intersistémica”. En tal caso, hemos sido testigos de la “decadencia” de la bipolaridad de la Guerra Fría, y aún no vislumbramos la “consolidación” de un nuevo sistema internacional, a pesar de que pasamos por la tentativa de imponer uno, que no terminó de erigirse. La transición intersistémica se nos presenta como un proceso que se caracteriza por la “repolarización”. El viejo sistema no rige más, dado que se encuentra en decadencia, pero tampoco lo hace el nuevo. Por ello, no hay estructura o configuración de poder tangible. La configuración del nuevo orden está en marcha, por lo cual, los rasgos, son endebles. Los “polarizadores” aún no tienen el poder necesario para “imponer” sus reglas de juego en cada uno de los “ejes” sobre los cuales se “asienta” el orden mundial, y el “consentimiento” con respecto a cuáles son las reglas de juego aún está formándose, ya que las modificaciones están produciéndose a una velocidad superior a las aceptables para la estabilidad sistémica. Recordemos que, cuando hablamos de los “pilares” de las relaciones internacionales, tenemos en mente los ejes básicos (o dimensiones, según el autor) del relacionamiento estatal. Y, algo ineludible a la hora de analizar estos sucesos: **ante la ausencia de una Guerra Mundial que acelere los cambios que el Orden Mundial está atravesando, bien puede la Pandemia de COVID actuar como precipitadora de los mismos.**

La caída del Muro de Berlín y la implosión del “Imperio Soviético” marca una nueva transición intersistémica, generando un nuevo compás de espera y un enorme interrogante: ¿Cuáles serán

⁴ Básicamente, se convirtió en la primera en dejar de contar tan sólo con la autorización de “uso por emergencia”. Ver [Pfizer se convirtió en la primera vacuna contra el COVID-19 con “aprobación total” - Infobae](#)

⁵ Guerras Napoleónicas, Primera y Segunda Guerra Mundial, Caída del Muro de Berlín, etc.

las características del próximo sistema? Y: ¿Qué pasará en el ínterin? Partimos de la premisa de que aún no hay nuevo sistema, a pesar de que muchos prestigiosos académicos e importantes *policy makers* quisieron identificarlo (prematadamente). Como mencionaba, muchos entendieron que “fin de la historia” mediante, el Nuevo Orden Internacional ya estaba consolidado y era inamovible.

Entendemos que en la transición intersistémica está produciéndose un desacople entre los ejes político y estratégico-militar (dominantes durante la Guerra Fría y la primera etapa de la transición, con la mentada “securitización” de la agenda internacional, tras los atentados del 11S), y la dupla descollante del próximo sistema estará dada por el emparejamiento del eje político y el económico. En el mismo, el eje estratégico-militar será el dependiente del económico (que ocupará el centro de la escena), y aunque las tensiones dentro del mismo no desaparezcan, lo relevante no será quién dicte las reglas en aquél sino quién dicte las reglas en el segundo de ellos. Prueba de ello está dado en cómo está tratando Beijing de configurar los vínculos con los “Grandes Poderes”, y cuál ha sido la principal preocupación, en materia externa, durante la administración Trump en la Casa Blanca: su famosa y larga “Guerra Comercial” contra China (sabemos que merece un capítulo aparte, pero es pertinente aclarar que el problema del déficit comercial es tan solo una excusa para obligar a negociar a Beijing el progreso sostenido del modelo chino de desarrollo de tecnología de punta, donde Washington está quedando rezagado y, cuya carrera, corre el riesgo de perder de manera irreversible). Así, el ejercicio de la fuerza seguirá ocupando páginas y páginas en los medios de comunicación, pero las primeras planas informarán sobre el (re)ordenamiento en materia económica. Así, se materializaría el corolario de Stanley Hoffman, de la “no fungibilidad del poder”. Es acertado mencionar que EE.UU. y China, pilares indispensables para el orden mundial, han mostrado a lo largo de su historia, posiciones ambivalentes hacia el sistema internacional que ahora defienden, comprometidos con el mismo, aunque de manera recelosa. China no tiene “ensayos” en el rol que se espera que desempeñe en el siglo XXI, ni EE.UU. tiene experiencia en interactuar sobre una base sostenida con un país del tamaño, alcance y desarrollo económico de dimensiones similares a las suyas, pero con un orden doméstico absolutamente diferente (Kissinger, 2016: 230).

La convivencia no será sencilla. Sin embargo, la estatura de ambos actores polares hace improbable un choque directo en los años venideros. El hecho de que sus diferencias y ajustes internos se traduzca o no en rivalidad o en una nueva forma de asociación, será fundamental para la configuración de las perspectivas del orden mundial del siglo XXI (Kissinger, 2016: 230 y 231). Difícilmente nos encontremos en tránsito de abandonar una Pax Americana para arribar a una Pax Sinica. Lo más probable es que seamos testigos de en proceso de conformación de una nueva bipolaridad o de una “diarquía” (una suerte de G2, en caso de que los acuerdos prevalezcan sobre los disensos), centrada en los ejes político y económico (el cual oficiaría de predominante del proceso de configuración del poder básico), haciendo del estratégico-militar el eje no vinculado (Dallanegra Pedraza, 1998: 130).

La probabilidad de que la variable ideológica también entre en juego depende del consenso que la iniciativa de Joe Biden, para su nuevo mandato, encuentre en Occidente. No es accidental que haya fuertes puntos de contacto con las declaraciones del Secretario General de la OTAN, Anders Fogh Rasmussen. Ello podría indicar una peligrosa deriva en el emparejamiento fáctico de los ejes político y estratégico-militar, con los riesgos ya conocidos a lo largo de la historia. Probablemente, el ejercicio de la fuerza seguirá bloqueado en la Organización de Naciones Unidas (o abocado aquellos temas sobre los cuales ninguno de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad tengan objeciones dirimentes, es decir, los temas “periféricos”) y sin ninguna unidad política con legitimidad para ejercerlo en el sistema internacional. Algunos vaticinarían un lento retorno a la “anarquía” pontificada por el Realismo, con la profundización de la “incertidumbre estratégica” sobre la cual nos ilustrara Ángel Tello. Quizás ello sea excesivo, y tal vez se asista, a un retorno a un “estado de naturaleza” en el eje estratégico-militar, como el descrito por Hoffmann, en el cual los prin-

cipales Estados acatan normas y conductas comunes, autolimitándose para no verse limitados por otros Estados, mediante el balance del poder. Así es más probable un sistema internacional estable, caracterizado por relaciones moderadas, en objetivos y medios, entre los principales Estados (Hoffman, 1991: 100). La pregunta abierta radica en cuáles serán las características en la esfera económica, si se verificará el protagonismo de la misma, y si se conseguirá subordinar a la dimensión estratégica-militar.

Biden en la Casa Blanca... América is back?

Como comentáramos más arriba, Joe Biden asumió como el 46° presidente de los EE.UU. El 20 de enero de 2021, en un clima enrarecido (en función al histórico clima de convivencia política americana) por el hecho de que su oponente, el republicano Donal Trump, y sus seguidores no han reconocido al día de hoy la derrota electoral y han denunciado fraude en el proceso eleccionario de 2020⁶. Con un discurso centrado en la necesidad de resolver los problemas domésticos de los americanos y de devolverle a los EE.UU. el lugar que le corresponde, desde su perspectiva, en el sistema mundial. Así, en su discurso inaugural, Biden declaraba que: "... Estados Unidos está siendo probado y somos más fuertes después de esta prueba. Repararemos nuestras alianzas y nos comprometeremos una vez más con el mundo". "Dirigiremos no sólo por el ejemplo de nuestro poder, si no por el poder de nuestro ejemplo, seremos un socio fuerte..."⁷

Uno de los primeros cometidos del nuevo inquilino de la Casa Blanca fue satisfacer uno de los persistentes reclamos de los sectores más conservadores del "establishment" americano: encontrar al responsable del surgimiento del Covid. No debemos perder de vista que el mismo Trump hablaba recurrentemente del "virus chino" y responsabilizaba a la República Popular no por "inacción", sino por "acción" por el brote de la enfermedad, entendiendo que había existido la voluntad de generar un arma química para atacar a Estados Unidos y sus aliados. También "caía en la volteada" la Organización Mundial de la Salud (OMS) la que terminaba siendo cómplice, por no hacer lo suficiente para obtener lo necesario que probara la responsabilidad china por la Pandemia⁸. Así fue que Biden ordenó a todas las agencias de inteligencia para que analizaran todas las evidencias reunidas con respecto al origen del Covid19, y que llegaran a las conclusiones que permitieran cerrar la cuestión. El viernes 27 de agosto se hizo público un resumen del informe⁹ (el cual aún es secreto) conforme el cual descartaron que el virus SARS-CoV-2 fuera diseñado como un arma biológica. Sin embargo, no ofrecen una conclusión definitiva sobre qué originó el virus. Cuatro de las agencias concluyeron que el virus tiene origen animal, aunque tienen una "confianza baja" en esa idea. A su vez, otra agencia sostiene con "confianza moderada" que el primer contagio fue producto de un acciden-

⁶ Recordemos el asalto a la Casa Blanca llevada a cabo por los seguidores de Donald Trump el 6 de enero de 2021. [Asalto al Capitolio | Guía visual de la invasión al Congreso de EE.UU. por parte de los seguidores de Trump - BBC News Mundo](#)

⁷ Ver <https://www.milenio.com/internacional/estados-unidos/discurso-de-joe-biden-como-nuevo-presidente-de-estados-unidos>

⁸ Ver <https://elpais.com/internacional/2020-09-22/la-primera-jornada-de-la-asamblea-general-de-la-onu-es escenifica-un-mundo-totalmente-polarizado.html>

⁹ Ver [Unclassified-Summary-of-Assessment-on-COVID-19-Origins.pdf \(dni.gov\)](#)

te en el Instituto de Virología de la ciudad china de Wuhan, donde se detectó la enfermedad por primera vez¹⁰. De las dos páginas desclasificadas resulta, entonces, dos hipótesis plausibles: la exposición natural a un animal infectado y un incidente relacionado con un laboratorio". Sin una activa colaboración del gobierno de la República Popular, resulta imposible arribar a mayores certezas.

A poco de haber iniciado su gestión presidencial, Biden fue parte de la Conferencia de Seguridad de Munich, en cuyo seno declaró: "Les hablo hoy como presidente de Estados Unidos al comienzo de mi administración y estoy enviando un mensaje claro al mundo: Estados Unidos ha vuelto". Enfatizó en lo vital de la relación de Washington con sus socios europeos dentro de la OTAN (en contraposición a los amargos vínculos sostenidos entre Trump y sus pares de la Alianza Transatlántica, ya que el presidente americano había declarado que la OTAN era obsoleta y acusó a sus socios europeos de escudarse bajo el paraguas prodigado por los americanos, sin que ellos contribuyeran significativamente a su propia seguridad), ya que señaló que su país trabajará de cerca con sus "socios europeos y capitales a lo largo del continente, desde Roma hasta Riga". Abundando en detalles, declaró: "No podemos enfocarnos en la competencia mundial, debemos trabajar juntos con los aliados, los amigos. Estados Unidos trabajará cercanamente con la Unión Europea"

En dicho contexto, hizo saber al mundo que la Alianza debe aprestarse para "competencia estratégica a largo plazo con China", a la vez que instó a los países a trabajar juntos para rechazar las prácticas y políticas de Beijing ya que, señaló, son económicamente abusivas.

También hizo referencia a Moscú, al declarar que EE.UU. y sus socios deben "afrentar la temeridad de Moscú y su pirateo de redes informáticas en Estados Unidos, en Europa y el mundo, se ha vuelto crucial para proteger los retos de seguridad colectivos". Calificó a Rusia como un "adversario" que amenaza la seguridad de su pueblo y que quiere debilitar el proyecto europeo. "Es por eso que Estados Unidos debe defender a Ucrania y oponerse a la piratería y otras herramientas rusas (...) Los desafíos con Rusia pueden ser diferentes a los de China, pero son igualmente reales". Por último, es destacable que mencionara a Irán como una "amenaza para la seguridad y prosperidad de Medio Oriente". Por ello, declaró que persigue "un futuro en el que todas las naciones sean libres de determinar su propio camino, con ciudadanos libres". Así y todo, Washington le tendió la mano a Teherán y el resto de los países firmantes del Acuerdo nuclear de 2015, sin por ello desconocer el riesgo que implican "las actividades desestabilizadoras" de la República Islámica¹¹

Es pertinente señalar, en torno a las posibles interferencias rusas en las redes informáticas e, inclusive, en el proceso electoral americano, que el presidente Biden ratificó sus acusaciones en marzo y, en dicho contexto, también acusó a su par ruso, Vladimir Putin, de "asesino". Todo ello en referencia a los atentados que sufrió en su contra el opositor político ruso, Alexei Navalny. Todo ello generó un contexto de enorme tensión que provocó la llamada a consultas de los embajadores a las capitales.¹² Meses después, esa tensión se trasladó a la Cumbre que ambos presidentes celebraron en Ginebra (Suiza), el 16 de junio. La foto final retrataba la nula simpatía que ambos se profesan (a

¹⁰ Ver [EE.UU. descarta que el coronavirus fuera diseñado como un arma biológica | Coronavirus | DW | 27.08.2021](#)

¹¹ Ver [President Biden: "This morning, I'm delivering remarks on the partnership between Europe and the United States at a special event hosted by the Munich Security Conference. Tune in." \(pscp.tv\)](#)

¹² ["Asesino": la acusación "sin precedentes" de Biden a Putin y cómo tensa la relación entre ambos presidentes - BBC News Mundo](#)

diferencia de la admiración que Donald Trump reconocía sentir por Putin¹³), y durante las 3 horas tocaron la agenda mínima e indispensable que los convocó, aunque la reunión no terminó con invitaciones recíprocas a reunirse en Washington o Moscú, derivando la discusión a las segundas líneas de los respectivos gobiernos¹⁴. Sobre los temas "sensibles" (cuestiones vinculadas con los derechos humanos en Rusia, el incidente Navalny, las intervenciones rusas en Ucrania, las interferencias informáticas, etc.) sólo pudieron estar de acuerdo en el grado de desacuerdo que ambos tienen. Sin embargo, hubo declaraciones en la misma senda en un tema central para equilibrio sistémico: ambos países compartían la responsabilidad de la estabilidad nuclear mundial y que en el futuro inmediato se retomaría el diálogo sobre posibles cambios al tratado de control de armas New START¹⁵. A la postre, dos días antes de que el mismo venciera, tanto Washington como Moscú acordaron extenderlo hasta el 5 de febrero de 2026¹⁶. Muy buen primer paso para una relación que se mostraba en exceso tensa desde sus comienzos.

Volviendo a los temas abordados por el presidente de los EE.UU. en la Conferencia de Seguridad de Munich, Biden confirmó poco después estas declaraciones con su gira por Europa en el mes de junio, donde se reunió con sus socios de la OTAN y, con posterioridad, con la Unión Europea.

En el ámbito de la OTAN, el presidente Biden declaró que "La OTAN es de vital importancia para los intereses de Estados Unidos" y su artículo 5 (la cláusula de defensa colectiva) se erige como una "obligación sagrada". Cabe recordar que, entre las variables de política exterior que maneja Washington para poner freno al accionar externo de Beijing y Moscú, se encuentra la idea de una gran coalición de naciones democráticas, en oposición a las experiencias autocráticas referidas en el renglón superior. A pesar de ciertos celos europeos (La UE firmó en diciembre un Acuerdo de Inversiones con la República Popular, y el primer ministro británico, Boris Johnson, declaró en la Cumbre de la OTAN a nadie desea entrar en una nueva Guerra Fría, aunque esta vez con China), la Declaración Final de la Cumbre, firmada unánimemente por los 30 Jefes de Estado allí presentes, afirma que: "Las ambiciones declaradas de China y su comportamiento asertivo plantean desafíos sistémicos para el orden internacional basado en reglas y para áreas relevantes para la seguridad de la Alianza. Nos preocupan esas políticas coercitivas, que contrastan con los valores fundamentales consagrados en el Tratado de Washington" Por si no quedara lo suficientemente claro, continúa: "China está expandiendo rápidamente su arsenal nuclear con más ojivas y una mayor cantidad de sistemas de lanzamiento sofisticados para establecer una tríada nuclear. (...) Además, está cooperando militarmente con Rusia, incluso mediante la participación en ejercicios rusos en el área euroatlántica. Nos inquieta la falta de transparencia de China y el uso de desinformación"¹⁷. En la Declaración Rusia aparece mencionada 61 veces, en tanto China lo es en una decena de ocasiones.

¹³ Ver [La problemática admiración de Donald Trump por Vladimir Putin | CNN](#)

¹⁴ Ver [Cumbre de Ginebra entre Biden y Putin: abundante pragmatismo y escasa sinceridad - Infobae](#)

¹⁵ Fue acordado 2010 entre Barack Obama y el presidente ruso Dimitry Medvedev. El tratado limita el número de armas nucleares estratégicas, con un máximo de 1.550 cabezas nucleares y 700 sistemas balísticos para cada una de las dos principales potencias atómicas tanto en tierra, mar y aire.

¹⁶ Ver [New START Treaty - United States Department of State](#)

¹⁷ Ver [NATO - News: Brussels Summit Communiqué issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Brussels 14 June 2021, 14-Jun.-2021](#)

Cabe señalar que de la Cumbre de Bruselas quedó el compromiso de elaborar un Nuevo Concepto Estratégico para 2022, que será discutido en Madrid. El que sigue vigente fue adoptado en 2010¹⁸, y en él Rusia es considerado un “socio constructivo” y la República Popular de China no aparece mencionado ni siquiera una vez (la primera mención a ella se hace en la Declaración Final de la Cumbre de Londres de 2019¹⁹). Razones obvias sobran para diseñar uno nuevo, que mejor se adapte a un escenario internacional absolutamente diferente al que la OTAN tenía en mente tan sólo 11 años atrás.

Éramos pocos, y volvió el Talibán

A pesar de las declaraciones de Biden vinculadas con el retorno americano a su Alianza Atlántica y la búsqueda del fortalecimiento del multilateralismo, así como su diferenciación con Trump, no se revisó en absoluto el compromiso adoptado por la gestión anterior con el Talibán, retirando las fuerzas americanas de Afganistán, ante la insistencia de los aliados desplegados en Asia Central de rever el plazo fijado para el 31 de agosto. En tal sentido, tanto para demócratas como para los aliados de los EE.UU. Se presentó la paradoja de un continuismo con el gobierno de Trump que resultó pasmoso²⁰.

Estos días han sido elocuentes las imágenes de la retirada en atropellada de las fuerzas que Washington llevó hasta allí para materializar los 20 años de ocupación que, en términos políticos y en términos militares, no consiguieron los objetivos que los llevaron allí tras los atentados del 11S.

Una ocupación militar de 20 años, que costó la vida de cerca de 2.500 soldados americanos, casi 3.900 contratistas (mercenarios), 66.000 integrantes de fuerzas armadas y de seguridad afganos, casi 1.200 integrantes de fuerzas aliadas a los EE.UU., cerca de 48.000 civiles, cerca de 52.000 combatientes irregulares, casi 500 trabajadores humanitarios y más de 70 periodistas, termina de la manera más vergonzante posible: una rápida retirada que, a los más memoriosos, les trae el recuerdo de la veloz retirada de Saigón en 1975 (epílogo de la derrota americana en la Guerra de Vietnam) y que, claramente, no pone el tablero en cero nuevamente. Mucho daño se ha hecho al pueblo afgano (cuya voluntad nunca le importara ni a Occidente ni al Talibán) y a la estabilidad internacional.

Mientras los helicópteros y aviones militares de Occidente evacúan al personal diplomático y a los trabajadores afganos que prestaron servicio para ellos y al ejército de ocupación, el presidente Ashraf Ghani (o el alcalde de Kabul, como socarronamente se ha llamado a los diferentes presidentes afganos, elegidos con el visto bueno de los EE.UU.) ha abandonado el país, dado que el proceso de Doha (diálogo entre el gobierno afgano y el Talibán, resultado del acuerdo de Qatar de febrero de 2020) se ha convertido en “letra muerta”.

La invasión americana en 2001 se asemejó más una huida hacia adelante por parte del gobierno de George W. Bush, para darle respuestas al pueblo americano. Esa ocupación, sin plan de

¹⁸ Ver [NATO - Official text: Active Engagement, Modern Defence - Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation adopted by Heads of State and Government in Lisbon, 19-Nov.-2010](#)

¹⁹ Ver https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2019/12/rial_articulo.pdf

²⁰ Ver [Afganistán | Qué es el Acuerdo de Doha firmado entre el gobierno de Trump y el Talibán y por qué ha sido clave para que los islamistas recuperen el poder - BBC News Mundo](#)

salida, fue uno de los puntales de la política exterior de Barak Obama para la región, ya que consideraba a Afganistán como más relevante que Irak (por la cercanía geográfica y política con Pakistán, potencia nuclear): acertó en el diagnóstico, pero falló en el tratamiento, ya que "apostó un pleno" al entrenamiento y equipamiento de las fuerzas armadas, descuidando el desarrollo económico del país y su pueblo; por otro lado, llevó al reconocimiento de la impotencia de Washington por parte de Donald Trump en 2020, la cual fue implícitamente aceptada por Joe Biden, a pesar de los llamados de atención del secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg y de parte de la oposición en EE.UU., el Pentágono y los Servicios de Inteligencia: Afganistán ha sido librado a su propia suerte.

La torpe y unilateral retirada americana también desnudó la profundísima dependencia estratégica que Europa tiene respecto a los EE.UU.²¹ Las amargas quejas alemanas, holandesas, españolas, y "demases"²² demuestra que, la primera guerra librada por la OTAN²³ fuera de la zona geográfica para la cual se había creado la alianza atlántica fue una aplastante derrota política y social, más allá de los inciertos resultados bélicos. Los europeos habían hecho aportes de relevancia para la reconstrucción de Afganistán, pero su principal socio tomó la decisión de hacer las valijas sin preguntar antes. La OTAN sale de este entuerto debilitada y humillada. La lección aprendida para Europa tiene que ser la de dotarse de una estatura estratégica con la cual nunca contó. Ahora bien, ello demanda cohesión interna en la Unión Europea (que no es sencilla de lograr, pero es menos difícil que hace unos años, tras la salida de Reino Unido de la UE, *brexit* mediante), y más gasto en Defensa²⁴, aquél que el entonces presidente Donald Trump les reclamaba en la cumbre de Londres²⁵. Sin embargo, es ineludible la decisión de convertirse en la potencia que corresponde en base a los atributos con los que cuenta. En dicho sentido se ha expresado Waltz, para quien "tener poder para ser una gran potencia y no serlo, sería una anomalía estructural"²⁶.

El principal de los perdedores, que no está ni en Occidente ni en Oriente, sino en el propio país: el pueblo afgano. El Talibán ha desplegado una impresionante campaña publicitaria, ofreciendo al mundo la imagen de que han vuelto "mejores". Nada parece indicar que ello se condiga con la realidad. De hecho, agencias al servicio de la ONU han denunciado un plan de persecución llevado adelante por el Talibán tendiente a la detención y castigo contra los opositores políticos y quienes

²¹ Así lo dejó en claro la canciller alemana, Angela Merkel, al referirse a la presencia de la OTAN en Afganistán "siempre hemos dicho que somos básicamente dependientes de las decisiones del Gobierno de EE UU".

²² Tan así es que el 24 de agosto de 2021, en la Cumbre de urgencia del G7, celebrada para discutir la situación en Afganistán, encontró una posición irreductible de Washington frente a la solicitud de los europeos de ampliar el plazo previsto de retirada de tropas americanas de suelo afgano (31 de agosto o, de ser posible, antes). Ver <https://elpais.com/internacional/2021-08-24/el-g7-fracasa-en-arrancar-a-biden-una-ampliacion-del-plazo-de-evacuacion-de-afganistan.html>

²³ Recordemos que los atentados del 11S dieron lugar a la primera invocación y aplicación del art. 5 del Tratado del Atlántico Norte.

²⁴ Ortega, A. En [Afganistán: La humillación de Occidente | Opinión | EL PAÍS \(elpais.com\)](#)

²⁵ RIAL, J. A., "Sobre la última Cumbre de la OTAN", en https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2019/12/rial_articulo.pdf

²⁶ Waltz, K. *The emerging structure of international politics*, International Security, N° 18, 1993

han colaborado con las potencias ocupantes (así lo sostiene un documento elaborado por el Centro Noruego de Análisis Globales, que proporciona información de Inteligencia a la ONU)²⁷.

Por otro lado, viene de sufrir 20 años de ocupación extranjera, tras una guerra por la cual tuvo que lamentar más de 48.000 víctimas civiles. Previo a eso vivió el brutal régimen Talibán desde 1996, y entre 600.000 y 1.000.000 de víctimas, 5 millones de refugiados y 2 millones de desplazados tras la intervención soviética en 1979. Los afganos de hasta 43 años de edad nunca vivieron en un país independiente, soberano y pacífico²⁸. Y si a eso le agregamos el hecho de que ni siquiera el Talibán controla aún toda Afganistán (los atentados del jueves 26 de agosto contra el aeropuerto internacional de Kabul, llevado adelante por la agrupación ISIS-K, feroz crítica del Talibán es prueba de ello) le agrega dramatismo a una situación ya de por sí crítica, plantea un interrogante sobre el cual hacer especulaciones es poco menos que temerario.

Malas noticias para el pueblo afgano. Y otra materialización de la advertencia de Tucídides.

Cuán inestable será la región²⁹, y cuánto repercutirá ello en el escenario global el Nuevo Estado de Cosas es el gran interrogante de este contexto. Pero la película aún no termina: una película de terror que a diferencia de lo que sucede en el cine, parece no tener un final.

¿E Irán?

Uno de los puntos auspiciosos del último año lo encontramos en la voluntad de Washington y Teherán de refloatar el acuerdo nuclear abandonado por Trump en 2018. Ya durante la campaña, Joe Biden se expresó a favor de rescatar el pacto forjado en 2015 bajo la presidencia de Obama, y del cual Estados Unidos se retiró unilateralmente durante la presidencia de Trump. Las conversaciones se han llevado adelante de manera indirecta por Estados Unidos e Irán³⁰, y aunque las mismas se han estancado y recordando que Washington mantiene severas sanciones económicas contra Irán en medio de crecientes hostilidades en la región, cabe rescatar que el canal diplomático se ha retomado. Ello pese a las presiones ejercidas sobre los EE.UU. por el gobierno israelí encabezado por Naftali

²⁷ Ver [Afganistán.- Los talibán intensifican la persecución de colaboradores de EEUU y la OTAN, según un documento de la ONU - Infobae](#)

²⁸ Un dato triste sobre la dureza de la vida en este país radica en el hecho de que la esperanza de vida en Afganistán es una de las más bajas del mundo: 65 años

Ver [Esperanza de vida al nacer, total \(años\) | Data \(bancomundial.org\)](#)

²⁹ Cabe señalar, mientras se escribían estas líneas, se inició el proceso de consolidación de fuerzas opositoras al Talibán, en el valle de Panjshir, a través del Frente Nacional de Resistencia (FNR) que reúne a restos de las fuerzas armadas y de seguridad afganas y milicianos tayikos (Ver [Cómo es el valle de Panjshir, el único territorio que resiste al avance del Talibán - LA NACION](#)); por otro lado, también se sucedieron dos atentados suicidas en el aeropuerto internacional Hamid Karsai (Kabul), el 26 de agosto, que se adjudicó ISIS-K, desprendimiento de ISIS, que rivaliza de manera ostensible con el Talibán (Ver <https://elpais.com/internacional/2021-08-26/isis-k-el-enemigo-numero-uno-de-los-talibanes.html>). Estos datos permiten augurar un futuro más que incierto en Asia Central.

³⁰ Las negociaciones son llevadas adelante por China, Alemania, Francia, Rusia y Gran Bretaña.

Bennet³¹ y por el hecho de que en Irán se ha formado también un nuevo gobierno, compuesto mayoritariamente por funcionarios considerados como "halcones"³².

Es pertinente mencionar, para tomar dimensión de lo acuciante que es retomar las negociaciones, que desde que Estados Unidos salió del pacto en 2018, Teherán ha abandonado gradualmente todos los límites que le imponía el acuerdo a su enriquecimiento de uranio. Así, la teocracia persa enriquece ahora pequeñas cantidades de uranio al 63%, muy cerca de los niveles requeridos para un arma atómica (bajo el acuerdo, el enriquecimiento no superaba el 3,67%).

Más allá de que una concreción satisfactoria para todas las partes no aparece en el horizonte, lo cierto es que todas ellas son optimistas, y la clave radicaría en la velocidad en la que Washington acepte levantar las sanciones impuestas a Teherán, y en la que Teherán le imprimirá al proceso de "desescalar" en el enriquecimiento del uranio y la reapertura del proceso de inspecciones a las plantas de su programa nuclear³³.

Mar meridional de China

Una disputa que aún no ha mostrado su peor cara es la que se avecina por la política llevada adelante por Beijing sobre el Mar Meridional de China. Sobre el mismo, la República Popular de China ha manifestado que los reclamos soberanos formulados sobre cada isla son "indiscutibles". Recordemos que allí chocan las pretensiones de, al menos, seis actores (Taiwán, respecto al cual China entiende que no es más que una provincia rebelde; Vietnam; Filipinas; Malasia y Brunei, mientras que Indonesia reclama derechos sobre zonas de pesca exclusivas), más la cada vez más ostensible presencia americana, ya que Washington entiende que tiene la potestad de hacer cumplir en sus aguas el Derecho Internacional.

La voluntad de China de no cejar en sus reclamos se hizo pública por estos días, tras declaraciones hechas por el portavoz del Ministerio de Defensa, Tan Kefei: "China tiene una soberanía indiscutible sobre las islas del Mar del Sur de China y sus aguas adyacentes"³⁴.

La reacción de Washington estuvo dada en las declaraciones de la vicepresidenta, Kamala Harris, quien en gira por Asia³⁵, dijo que Estados Unidos y sus socios "necesitan encontrar formas de presionar y aumentar la presión, francamente, sobre Beijing para que cumpla con la Convención de

³¹ Ver [Biden dice a premier israelí que buscará solución con Irán - LA NACION](#)

³² Ver [El nuevo gobierno iraní obtiene la confianza del parlamento - Infobae](#) Al respecto, es oportuno señalar que el nuevo gobierno iraní designó a Ahmad Vahidi, un acusado por el atentado a la AMIA (y requerido por la Justicia argentina, y con pedido de captura internacional librada por Interpol), como Ministro del Interior, forzando a Argentina a manifestar el repudio por ello. Ver [Irán nombró ministro a Ahmad Vahidi, un acusado por el atentado a la AMIA, y Argentina lo repudió | Reacción ante la designación | Página12 \(pagina12.com.ar\)](#)

³³ Ver ["Indiscutibles avances" para salvar el acuerdo nuclear con Irán \(france24.com\)](#)

³⁴ Ver [La soberanía de China sobre el mar de China Meridional es 'indiscutible', afirma Beijing - Internacionales - Titulares.ar](#)

³⁵ Ver [Kamala Harris dice que EEUU se pronunciará sobre el Mar de China Meridional - Infobae](#)

las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y desafíe su intimidación y reclamos marítimos excesivos”³⁶.

No es descabellado pensar que la veloz retirada americana de Afganistán, aliviando a las fuerzas armadas estadounidenses en un frente que ya no mostraba signos de evolucionar en favor de Washington, no permitiría a EE.UU. concentrar esfuerzos en un espacio geográfico donde la conflictividad empieza a materializarse. De hecho, hemos señalado³⁷ que se ha producido un nuevo despliegue de las fuerzas americanas y de sus aliados en Asia Oriental. Básicamente, se trata de poner a prueba la capacidad de la marina china, especialmente, en el Mar Meridional de China (Dingli, 2011: 69). Resulta obvio que el elemento de la amenaza implícita está siempre presente. China ha manifestado expresamente (mientras otros lo han hecho implícitamente) que echarán mano de la opción militar en búsqueda de la obtención de sus intereses nacionales más relevantes. Así, las rivalidades nacionales en el Mar de China se han manejado, en general, según los métodos de la diplomacia europea del siglo XIX: el empleo de la fuerza no ha sido excluido, pero sí se ha restringido su aplicación, de manera tenue, con el paso del tiempo (Kissinger, 2016: 181).

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

En este peligroso juego de “la gallina”³⁸, entiendo que la voluntad de Washington pondrá a prueba las convicciones de Beijing, buscando convertir en “caliente” la “guerra fría” que los enfrenta por estos años, buscando no perder el rol que EE.UU. ha ejercido en el sistema internacional durante los últimos 75 años.

De concreción incierta, pero de aún más inciertos resultados, desde el Sur no queda más que contemplar el proceso, sin atributos para incidir, más que la posibilidad de echar mano de la racionalidad, haciendo un llamado a todos los actores involucrados para recurrir al diálogo y a los mecanismos pacíficos para solucionar todos los diferendos, absteniéndose al uso de la fuerza en las relaciones internacionales, tal cual lo establece la Carta de las Naciones Unidas.

Juan Alberto Rial

Coordinador

³⁶ Ver [La soberanía de China sobre el mar de China Meridional es 'indiscutible', afirma Beijing - Internacionales - Titulares.ar](#)

³⁷ Ver [La gestión de la fuerza en la actual transición intersistémica hacia un nuevo orden internacional \(unlp.edu.ar\)](#)

³⁸ Suele describirse como una competencia en la que dos participantes se enfrentan dirigiéndose uno contra el otro, en direcciones opuestas, sobre una ruta angosta y a toda velocidad. El que se aparta primero, pierde, fue un "gallina". El tema es, ¿cómo lograr que el otro se aparte? La respuesta es que lo hará si lo convence que no va a ceder y está dispuesto a todo. Ver [El 'juego de la gallina' y la renegociación de la deuda - El Cronista](#)

Bibliografía

- Castro, Jorge. China podría tener un crecimiento del 9% en 2021. Diario El Clarín, 2021.
https://www.clarin.com/economia/china-podria-tener-crecimiento-9-2021_0_Vz2igXaZ3.html
- Castro, Jorge. Estados Unidos crecería entre 4% y 5% en 2021. Diario El Clarín, 2021.
https://www.clarin.com/economia/unidos-creceria-4-5-2021_0_24X5zuSBH.html
- Castro, Jorge. Estabilidad, el mayor logro del acuerdo UE-China. Diario El Clarín, 2021.
https://www.clarin.com/economia/estabilidad-mayor-logro-acuerdo-uechina_0_l2Umbnxz3.html
- Consani, N. Manual Nuevos Desarrollos del Derecho Internacional Contemporáneo, Instituto de Relaciones Internacionales, 2016.
- Dallanegra Pedraza, L. El Orden Mundial del Siglo XXI. Ediciones de la Universidad, 1998.
- Dingli, S. En busca del equilibrio, Le Monde Diplomatique, edición Cono Sur, 2011.
- Ferreres, O. Porqué China será el número 1 del mundo. Diario La Nación, 2021.
<https://www.lanacion.com.ar/opinion/porque-china-sera-el-numero-1-del-mundonid11022021/>
- Hartmann, F. Las relaciones internacionales. Centro Naval, Instituto de Publicaciones Navales, 1989.
- Hoffmann, S. Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y la paz, Grupo Editor Latinoamericano, 1991.
- Kissinger, H. Orden Mundial. Penguin Random House Grupo Editorial, 2016.
- Krasner, S., Structural Causes and Regime Consequences: Regimes. Ithaca y Londres, Cornell University Press, 1985.
- Otero-Iglesias, M., China y la Unión Europea: de socios estratégicos a rivales sistémicos, en CIDOB, diciembre de 2020.
https://www.cidob.org/es/content/download/77191/2476615/version/4/file/73-80_MIGUEL%20OTERO%20IGLESIAS.pdf
- Ramonet, I., Y China despertó, en Le Monde Diplomatique, edición Cono Sur, 2004. Remiro Brótons, A. (Comp.), Derecho Internacional. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007.
- Rial, J. A., Agenda del Consejo de Seguridad, desde 2014 hasta junio de 2019, en Boletín del Departamento de Seguridad Internacional y Defensa, Instituto de Relaciones Internacionales, 2019.
- Rial, J. A. La participación argentina en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas desde el advenimiento de la Democracia hasta la 2011. SEDICI, Universidad Nacional de La Plata, 2014
- Rial, J. A. Sobre la última cumbre de la OTAN, en Boletín 33 del Departamento de Seguridad Internacional y Defensa, Instituto de Relaciones Internacionales, 2019
https://www.iri.edu.ar/wpcontent/uploads/2019/12/rial_articulo.pdf

Sitios web consultados

Banco Mundial, www.bancomundial.org

Boletín del Departamento de Seguridad Internacional y Defensa Nº 40, enero/febrero 2021. Instituto de Relaciones Internacionales - ISSN 2468-9858 – página 49

Cadena BBC, [Home - BBC News](#)

Cadena Deutsche Welle, www.dw.com

Cadena France Press, [France Press - infos et news toutes les 24H \(france-press.com\)](http://france-press.com)

Diario El Clarín, www.clarin.com.ar

Diario La Nación, www.lanacion.com.ar

Diario Página 12, www.pagina12.com.ar

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

Organización de Naciones Unidas, www.un.org