

**Colección Pensamiento Propio**

# **Eurasia y América Latina en un mundo multipolar**

**Andrés Serbin**

**Icaria Editorial  
Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales**

1ª edición: 1000 ejemplares  
© 2019, Icaria Editorial - Ediciones CRIES  
Edición para España y América del Sur

**Icaria Editorial**  
C/ Bailén, 5, 5ª planta  
08010 - Barcelona  
(+34) 93.301.17.23  
icaria@icariaeditorial.com / www.icariaeditorial.com  
**ISBN 978-84-9888-936-9**

**Ediciones CRIES (Coordinadora Regional de Investigaciones  
Económicas y Sociales)**  
Lavalle 1619 Piso 9º Ofic. A  
(1048) – Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina  
Tel./Fax (54 11) 43 72 83 51  
info@cries.org / www.cries.org



This work is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 International License. To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/> or send a letter to Creative Commons, PO Box 1866, Mountain View, CA 94042, USA.

## Introducción

# Eurasia y América Latina en el nuevo orden mundial

América Latina y el Caribe enfrentan un intrincado proceso de transición articulado a los cambios en el entorno internacional, a una reconfiguración del mapa político regional y a un agotamiento de los intentos de regionalización y concertación política de la década precedente, asociados en su momento al *boom* de los *commodities* y al auge de gobiernos populistas y de izquierda.

A las dificultades de la CELAC – en cuyo marco la construcción de consensos frente a actores externos por parte de una región atomizada se hace extremadamente difícil – se suma el manifiesto debilitamiento del ALBA con el decaimiento – en el marco de una dramática crisis política, económica y humanitaria – de la capacidad venezolana de nutrir con recursos petroleros la cooperación que sustenta el esquema bolivariano y una crisis en curso en UNASUR donde – particularmente a raíz de la situación venezolana y de la paralización en que vive la institución – siete de sus países miembros (más de la mitad del total de su membresía) han puesto en cuestión el funcionamiento del organismo y le han retirado su apoyo, al punto que comienza a debatirse, por iniciativa del presidente colombiano Duque y con el apoyo manifiesto del presidente chileno Piñera, la creación de un nuevo organismo – PROSUR, que, según algunos analistas se despojaría, en principio, de la carga ideológica de su antecesor y, de acuerdo a otros podría convertirse en un ALBA de derecha<sup>1</sup>.

Pese a que la crisis venezolana se convierte en el epicentro de esta situación regional y de su impacto – eventualmente polarizador – sobre la encrucijada por la que atraviesan los limitados avances actuales del regionalismo y la integración regional, no basta con la introspección centrada en la potencial convergencia de MERCOSUR con la Alianza del Pacífico, la redefinición de las políticas externas de sus miembros a raíz de cambios electorales o de la reconfiguración del mapa político re-

---

1 Sabatini, Christopher y Nicolás Albertoni (29 de marzo de 2019) “Prosur y el mito de la integración latinoamericana”, en *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/es/2019/03/29/prosur-america-latina/> Recuperado el 29 de marzo de 2019.

gional para entenderla y hace falta analizarla, además, en su articulación con las dinámicas que impone un entorno internacional cambiante, donde la crisis de la globalización, de los avances de la gobernanza global, del multilateralismo y del orden liberal internacional se conjugan con la reestructuración y difusión del poder a nivel mundial, en el marco de una serie de desarrollos plagados de incertidumbres y de riesgos – pero también de oportunidades – para la región.

En gran medida, estos procesos responden al desplazamiento de la dinámica económica mundial del Atlántico hacia el Asia-Pacífico, al debilitamiento del papel hegemónico de los Estados Unidos a nivel global y a las políticas proteccionistas y revisionistas (cuando no francamente iliberales) de la administración Trump; a las fisuras y tensiones de la alianza atlántica que afectan no sólo a la Unión Europea con fenómenos en curso como el Brexit y la activación de movimientos nacional-populistas; a los replanteamientos acerca de los alcances del multilateralismo occidental en el seno de la OTAN y del G-7, y a la emergencia de nuevas narrativas geoestratégicas en torno a algunos centros de gravedad del sistema internacional que ponen en cuestión el orden liberal internacional.

Sin embargo, el énfasis en las dinámicas conflictivas entre los Estados Unidos y una China de creciente proyección global como eje de las incertidumbres en torno al potencial nacimiento de un nuevo orden mundial y como eje del desarrollo de modalidades alternativas de globalización, gobernanza global y del orden geopolítico existente, tiende a perder de vista la emergencia y progresiva consolidación de un nuevo centro de gravitación global – la Gran Eurasia, donde confluyen y se conjugan factores de poder tradicionales y poderes emergentes. De hecho, en muchos de los análisis de los especialistas en “política global”, existe un fuerte foco en algunas potencias protagónicas – como los Estados Unidos, China y Rusia – o de algunas potencias medias emergentes y de su interacción, más que una visión del “gran cuadro” de las tendencias mundiales que hacen a la actuación de estos actores y que se encuentran generando cambios estructurales decisivos en el sistema internacional, a partir del debilitamiento relativo de Occidente y de su dominación global; del ascenso estratégico de los países no-occidentales, y de la consolidación de Eurasia como un centro de poder alternativo en el siglo XXI (Maçães, 2018; Karaganov, 2018).

En nuestro entorno regional, el foco individual en las políticas y aspiraciones geoestratégicas de los tres actores protagónicos del sistema internacional emergente – los EEUU, China y Rusia, con

énfasis variados, hace perder, con frecuencia, una visión integral de las transformaciones globales en curso, en cuyo marco la Gran Eurasia se convierte progresivamente – por una serie de razones geopolíticas, geo-económicas e ideológicas asociadas con el desplazamiento del eje de rotación de la dinámica mundial – en un referente fundamental, poco conocido y poco estudiado en nuestro medio, en particular a raíz del entramado continental que genera la convergencia estratégica entre China y Rusia en el continente euroasiático, y la creciente incidencia de la India sobre la configuración de este espacio.

El presente volumen intenta ofrecer una primera aproximación al surgimiento del llamado “desafío eurasiático”, a través del abordaje analítico de los procesos que conllevan los cambios en el entorno internacional en el que se generan; de algunas de las narrativas geopolíticas más importantes a las que dan lugar para justificar los objetivos geoestratégicos de sus principales actores; de los componentes ideológicos, institucionales y geoestratégicos fundamentales que lo apuntalan y de su eventual impacto – actual y futuro – en América Latina y el Caribe.

Este es un libro que, fundamentalmente, aborda procesos, actores – sean estados o regiones – y narrativas que estos actores generan y desarrollan para comprender y explicar su ubicación en el marco de los procesos de transformación regional y global, en tanto ideas que guían una práctica política y que configuran mapas cognitivos que orientan a las respectivas elites – nacionales o regionales – en la búsqueda de sus objetivos geoestratégicos (Beeson, 2009). En un mundo en transformación – más allá de las turbulencias que lo caracterizan – el desconocimiento de estas hojas de ruta expresadas en diversas narrativas y – frecuentemente – reforzadas por la construcción de nuevas identidades, complejiza la formulación (y la comprensión) de una estrategia de política exterior que posibilite a los diferentes actores insertarse – a corto, mediano o largo plazo – en un mundo dinámico y complejo. Sin embargo, cada región y cada nación desarrolla sus propias narrativas – coincidentes o no – con las de otros actores, en el marco de las diferencias culturales e históricas que las definen (Hu & Lu, 2016).

En este sentido, este enfoque, en primer lugar, remite indudablemente, a una perspectiva desde la geopolítica crítica en su intento de deconstruir y analizar críticamente los discursos que han protagonizado y protagonizan el debate sobre la relación espacio-poder en marcos geopolíticos específicos (Preciados y Uc, 2010), correlacionando las ideas con prácticas específicas (Hu & Lu, 2016). Bajo la influencia del pensamiento de Foucault y Derrida, la geopolítica crítica ha sido percibida como una

aproximación conceptual que permite abordar la combinación de una serie de prácticas, de políticas discursivas y de enunciados generados por actores específicos en relación a espacios particulares y a objetivos geoestratégicos. En este sentido, es un enfoque más abarcativo que la geopolítica tradicional, entendida ésta en términos de su vinculación “a un saber instrumental y ‘enmascarador’ de los intereses del Estado y las prácticas hegemónicas” (O’Tuathail, 1986, 2006), desde una concepción que describe esencialmente la relación entre geografía y poder.

Desde esta perspectiva, en segundo lugar, en el marco de la compleja relación entre globalización y regionalización, la geopolítica crítica ha desarrollado un marcado foco sobre las regiones en formación (Beeson, 2009: 498) – no desde el punto de vista exclusivamente geográfico y físico – sino desde una mirada que entiende “que las escalas espaciales no pueden ser concebidas como áreas de interacción social predeterminadas o naturales, sino que deben ser vistas crecientemente como productos históricos – construidos socialmente y, a la vez, cuestionados y marcados políticamente” (Brenner, 1998: 460). En este sentido, las narrativas geopolíticas que emergen – sean de carácter regional o global – proveen a los actores (y especialmente a las respectivas elites) de marcos cognitivos “que filtran la información y proveen de significado a diferentes eventos, a la par de legitimar determinadas políticas” (Moisio, 2015: 224-225). De esta manera, contribuyen, asimismo, a definir las fronteras entre “ellos” y “nosotros”, construyendo y moldeando las identidades nacionales o regionales construidas sobre la diferencia (Dalby, 1990). Consecuentemente dan pie para la construcción de imaginarios geopolíticos en torno a nociones como la Gran Eurasia o América Latina y el Caribe (Lewis, 2018:1613) y, a la vez, nutren conceptualmente la configuración de entramados institucionales y normativos.

Finalmente, y en tercer lugar, el enfoque de la geopolítica crítica no sólo permite abordar la configuración y el desarrollo geopolítico y narrativo de dos regiones tan distantes y diferenciadas como Eurasia y América Latina y el Caribe, sino que posibilita asimismo, con su énfasis en el desarrollo de las diferentes narrativas, asumir la inter-textualidad que – como apuntaban Bakhtin y Kristeva pueda emerger – y de la que confiamos que este libro pueda nutrirse, en forma ecléctica, para analizar el desarrollo de Eurasia y sus relaciones con América Latina y el Caribe. Es importante señalar, en este sentido, que, ya sea desde una perspectiva tradicional o desde una aproximación crítica, la geopolítica aparece como una orientación prominente entre los diversos enfoques teóricos de las relaciones internacionales, no sólo en

la Federación Rusa y en la República Popular de China, sino también entre las elites académicas e intelectuales de otros actores eurasiáticos. Asimismo, significativamente, comienza a emerger, bajo la modalidad de una geopolítica crítica en América Latina y el Caribe, a la par de la persistencia de enfoques más tradicionales.

Desde esta perspectiva – quizás poco ortodoxa –, el presente libro se estructura en torno a una serie de capítulos que abordan las actuales transformaciones del sistema internacional; el análisis de algunas narrativas geopolíticas que se desarrollan en un contexto crecientemente multipolar y multinivel, entre las cuales se destaca la emergencia de una narrativa euroasiática; el ambiguo desarrollo del concepto Eurasia y las diferentes corrientes del eurasionismo, la relevancia y la dinámica actual de la emergencia de un proyecto de la Gran Eurasia (GEP) como mega región, y su potencial impacto – particularmente a través de la creciente presencia de actores extrarregionales – en América Latina y el Caribe, para plantear, así sea de manera parcial, algunas claves para la comprensión del futuro de la región. Gran parte de estos capítulos son el resultado de estudios, análisis, entrevistas y reflexiones que he publicado tanto en medios especializados y volúmenes colectivos como en columnas y blogs periodísticos (generalmente identificados en los respectivos créditos en el texto), pero suman adicionalmente una revisión de estudios y contribuciones recientes a los diversos temas planteados.

## Capítulo 1

# **Crisis de la globalización, crisis de la gobernanza global, crisis del orden liberal internacional: ¿hacia un nuevo orden mundial?<sup>2</sup>**

El sistema internacional vive una transición compleja, con altos niveles de incertidumbre y de transformaciones aceleradas, con cambios tectónicos que implican desplazamientos y reconfiguraciones geoeconómicas y geopolíticas a nivel global<sup>3</sup>. Las características de esta transición global – que se articula en torno a una serie de ejes – afectan a América Latina y el Caribe, y demandan un conocimiento de su dinámica, de su impacto en la región y de la formulación de respuestas de la misma. Particularmente, porque como señala Igor Ivanov, estamos asistiendo a una “tormenta perfecta” de impactos acumulados de una serie de crisis que se desarrollan simultáneamente y que constituyen un desafío mayor para el 2019 y los años por venir, en dónde algunos consideran que la reconstrucción de la gobernanza global del sistema internacional pasa por abordar la línea divisoria entre democracia y tiranía y otros, entre el orden y el caos (Ivanov, 2018b).

Uno de estos ejes lo configuran **la crisis del proceso de globalización** y de las modalidades de gobernanza global y, particularmente, del modelo hegemónico que los sustentó (Sanahuja, 2017), tal como la hemos conocido hasta ahora. Precisamente, la principal razón para la

---

<sup>2</sup> El presente capítulo está basado en la introducción al volumen colectivo *América Latina y el Caribe frente al Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales*, Barcelona-Buenos Aires: Editorial Icaria-CRIES, y en Serbin, Andrés (2018) “El nuevo orden mundial y América Latina y el Caribe”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 114, 2018, México D.F.: Instituto Matías Romero, pp. 131-156.

<sup>3</sup> Como señala en un artículo una especialista, en el mundo actual “dinámicas geoeconómicas y geopolíticas coexisten, más o menos intensas, delineando un escenario mundial imprevisible y fluctuante” en Llenderozas, Elsa (8 de mayo de 2018) “Una nueva lógica de poder para un mundo inestable”, en *La Nación* (Buenos Aires), en <https://www.lanacion.com.ar/2132397-una-nueva-logica-de-poder-para-un-mundo-inestable/> Recuperado el 4 de junio de 2018.

perdurabilidad de la gobernanza global hasta su crisis actual ha sido el contexto económico en el que se desarrolló. Más específicamente, la intensificación del proceso de globalización que originó un proceso de transnacionalización y deslocalización del mercado global que se inicia en la década del setenta con la aceleración de los flujos de comercio, inversión y financiamiento, y con una revolución tecnológica, generando una significativa interdependencia económica marcada por asimetrías y desigualdades.

Bajo esta modalidad, la globalización implicó riesgos y oportunidades para los actores del sistema internacional (Heine y Thakur, 2011) en función del desarrollo de un mercado global. En este marco, la interdependencia asimétrica y la inequitativa distribución de sus beneficios contribuyeron a generar ganadores y perdedores de este proceso (Bremmer, 2018), particularmente en aquellas naciones en donde creció la clase media, pero a la vez se incrementaron y profundizaron los niveles de pobreza (Sanahuja, 2017). Sin embargo, como lo señala un informe de 2004, los problemas no sólo residieron en la globalización, sino en las deficiencias de su gobernanza (World Commission on the Social Dimensions of Globalization, 2004:xi), pese al predominio de una narrativa **globalista** que caracterizó a esta etapa y que abrió el camino para la creciente intervención en la dinámica global de actores no estatales como las corporaciones transnacionales (CTN), principales beneficiarios del proceso y, en menor medida, de las organizaciones no gubernamentales internacionales (ONGI) (Serbin, 2013).

Con el fin de la Guerra Fría, la gobernanza global emergió como una posibilidad de ordenar y manejar los asuntos globales de forma multilateral tanto en la esfera económica – en particular con la Organización Mundial del Comercio (OMC) como una instancia multilateral referencial pero también con la persistencia de las instituciones de Bretton Woods (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial) –, como en la esfera de la seguridad con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y en la esfera política internacional con la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y su promoción de un multilateralismo universal y complejo.

En este sentido, la gobernanza global remitió a un concepto de “gobernanza sin gobierno”, como un estado intermedio entre la gestión de los problemas globales a través de la tradicional política interestatal y el intento de impulsar la operativización de un gobierno mundial (Kacowicz, 2018a: 62). La ausencia de una autoridad central en el sistema internacional implicó, consecuentemente, la necesidad de

impulsar la colaboración y la cooperación entre diversos actores para desarrollar objetivos, normas y prácticas comunes en el tratamiento de los temas globales (Gordenker y Weiss, 1996:17)<sup>4</sup> y, en particular, de lidiar con los conflictos.

La agenda de este esfuerzo de impulsar una gobernanza global giró en torno a los valores gestados desde hace cinco siglos y promovidos por Occidente – la creación y consolidación de instituciones y normas internacionales acordes al derecho internacional, la promoción de los derechos humanos, de la democracia y del estado de derecho, y la liberalización económica, en el marco de una concepción prevaleciente predominantemente westfaliana de un sistema internacional basado en la interrelación entre estados, pero con la participación eventual de otros actores (Kissinger, 2016:13; Serbin, 2013).

Por otra parte, la globalización<sup>5</sup> en sí se apuntaló en base al desarrollo de las corporaciones transnacionales (CTN) a escala mundial que, desde la década del setenta del siglo pasado, en particular, contribuyeron a impulsar la liberalización económica y la transnacionalización, en ocasiones en contraposición o por encima de los intereses de estado y de la soberanía nacional (Serbin 2002:22-24; Serbin, 2013:178-180)<sup>6</sup>. El crecimiento y el desarrollo sostenido de economías emergentes – y en particular de China con la ventaja comparativa de su mano de obra –, de nuevas vías de desarrollo capitalista no-liberal y de nuevas relaciones de poder debilitaron a las instituciones multilaterales surgidas en la década del noventa. Este debilitamiento dio lugar a que algunos analistas comenzaron a plantear, particularmente luego de la crisis financiera mundial de 2008, el retorno a las rivalidades entre las grandes potencias y de la competencia geopolí-

---

4 Legler (2013: 254) define la gobernanza global como “la resolución de problemas globales específicos por medio de la creación de distintas esferas transnacionales de autoridad, cada una de las cuales comprende un grupo diferente de actores y una arquitectura institucional particular”, señalando el escaso interés que ha despertado su análisis entre los investigadores y académicos latinoamericanos y resaltando que el G-20, en el que participan Argentina, Brasil y México – y cuya próxima reunión se realizará en 2018 en Buenos Aires, puede reactivar este interés (Legler 2013:266).

5 Remito al texto referencial de Held, McGrew, Goldblatt y Perraton (1999) para un análisis más detallado de la globalización, y a Clark (2001) y Scholte (2001).

6 Como señalan Actis y Busso (2017:54) “Hasta el inicio de la segunda década del siglo XXI la globalización traía ganancias para el hegemon. Las grandes empresas americanas controlaban el eslabón más importante de la cadena de valor (innovación tecnológica y el conocimiento) relegando la fase de producción a terceros mercados con ventajas comparativas en materia salarial. Así, la renta más importante se repartía entre las multinacionales americanas además de beneficiar al consumidor estadounidense vía precios”.

tica (Mead, 2014; Ikenberry, 2014), en tanto actualmente “este sistema ‘basado en reglas’ se enfrenta a cuestionamientos y desafíos” (Kissinger, 2016:13), especialmente con el surgimiento de reacciones proteccionistas y nacional-populistas en el seno de los países occidentales. En este marco, la globalización impulsada por los EEUU comenzó a beneficiar primordialmente a China que progresivamente comenzó a disputar los beneficios de este proceso (Actis y Busso, 2017: 55).

La nueva dinámica mundial, más allá del surgimiento del grupo de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y de la persistencia (hasta la más reciente crisis en torno a la cancelación de la administración Trump de la participación de los EEUU en el acuerdo con Irán y su nueva política en torno de los temas arancelarios, después de cancelar la participación estadounidense en el TPP y de frenar el acuerdo transatlántico del TIIP) del principal aliado occidental de los EEUU – la Unión Europea, se centralizó progresivamente en torno a las dos potencias más relevantes – los EEUU y la República Popular China (RPCh), crecientemente en competencia, al punto de dar lugar recientemente al inicio de una potencial guerra comercial entre ambas naciones. Si bien los EEUU prevalecen como el actor hegemónico que, junto a sus aliados occidentales, configuraron el orden liberal internacional luego de la Segunda Guerra Mundial y, especialmente, después del fin de la Guerra Fría, el acelerado crecimiento de China ha generado, junto con el crecimiento de otros actores asiáticos, un progresivo desplazamiento del centro de dinamismo económico mundial del Atlántico hacia el Asia Pacífico. Por otra parte, los analistas estadounidenses – desde Mearsheimer hasta Kissinger, tienden a percibir las relaciones entre los EEUU y China como el principal factor que impulsa el cambio estructural en la política internacional (Karaganov, 2018:85).

Con la emergencia de nuevos actores y la disputa por los beneficios de la globalización no solamente entraron en cuestión las relaciones de poder establecidas a partir de la Segunda Guerra Mundial sino también la estabilidad del sistema internacional y el diseño geopolítico establecido por Occidente hasta el momento. La legitimidad de las reglas y valores de la gobernanza global alcanzada comenzaron a ser cuestionadas con el surgimiento de nuevas instituciones (BRICS, *Asian Infrastructure and Investment Bank* (AIIB), Banco de los BRICS) y de normas que no necesariamente respondían a las tradicionalmente establecidas por el orden liberal internacional desarrollado por Occidente (y en particular por la comunidad nord-atlántica) a partir de la Segunda Guerra Mundial y de la consolidación de la hegemonía estadounidense. Actores como

China y Rusia, entre otros, comenzaron a ofrecer modelos alternativos a la democracia liberal, mientras que el crecimiento económico en el mundo en desarrollo se aceleraba en base a alternativas políticas que respondían más a diversas variantes del capitalismo de estado que a los modelos democráticos liberales (Stephen, 2017).

Esta transición hizo particular impacto en las concepciones occidentales sobre soberanía y derechos humanos, al imponerse concepciones de soberanía dura que cuestionaban el planteamiento liberal cosmopolita sobre la supremacía de los derechos humanos por encima de las prerrogativas de la soberanía nacional en los asuntos domésticos (como es el caso de la Responsabilidad de Proteger como norma internacional – Serbin & Serbin Pont, 2015). La articulación de una serie de tendencias asociadas a la emergencia de nuevos poderes dio lugar a una lucha por el liderazgo en la configuración de una gobernanza global, afectando las concepciones sociales liberales, paralizando las instituciones multilaterales existentes e incrementando su fragmentación e informalización (Stephen, 2017).

Las instituciones tradicionalmente establecidas y dominadas por Occidente entraron en competencia con los nuevos centros de poder, sin que éstos, sin embargo, se desprendiesen o buscaran derrocar el orden existente. Tiende a emerger, en consecuencia, un orden con proyectos multilaterales en competencia, con objetivos diferentes y liderazgos estatales distintivos que generan nuevas formas de competencia geo-económica, en un marco en que el orden liberal internacional entra en crisis (Foreign Affairs, 2017; Luce, 2017). El sistema internacional se vuelve institucionalmente más diversificado y policéntrico, con mayores potenciales de conflicto (Stephen, 2017) orientándose, a la vez, crecientemente hacia una modalidad más regionalizada en el marco de la emergencia de un sistema multipolar – particularmente en la esfera de las relaciones económica pero también en términos de relaciones de poder.

En este contexto se despliega un desarrollo económico, político y social fragmentado en regiones, que afecta la integración e interdependencia mundial generada originalmente por la globalización<sup>7</sup>. En este sentido, la revigorización de diversas modalidades de comercio y de cooperación

---

7 Según un informe de McKinsey, mientras que la globalización retrocede, la regionalización aumenta, en el sentido de que el comercio mundial disminuye mientras que tiende a crecer el comercio interregional. En <https://www.lavanguardia.com/economia/20190117/454177933025/aumento-comercio-regional-globalizacion-exportacion.html> Recuperado el 20 de enero de 2018.

regional – particularmente intensa en el Sur Global desde finales del siglo pasado – dio lugar a una actividad regional en cuyo marco diferentes formas bilaterales, subregionales y regionales en lo económico y en temas de seguridad han ido emergiendo, generando a su vez diferentes formas de gobernanza regional (Kacowicz 2018a:61-62).

El nuevo ciclo que así se abrió, dio lugar a un debate en curso sobre la crisis de la globalización, el desarrollo de una post-globalización (es decir una globalización que sigue en desarrollo, pero con nuevas características que hacen a una nueva fase posterior), de una desglobalización, de una post-globalización con rasgos diferentes, de una globalización alternativa a la asociada al orden internacional liberal con la emergencia de nuevos focos de dinamismo económico en diversas regiones, de globalizaciones alternativas<sup>8</sup> o de una globalización post-occidental (Stuenkel, 2016) de creciente acento sino-céntrico (Oropeza García 2017), pero con una participación proactiva de potencias emergentes y reemergentes (India, Rusia, Turquía, Irán) (Serbin, 2018d).

Ninguno de estos estados reniega de los beneficios provistos por la globalización. Pero, en esencia, el proceso plantea la posibilidad de una contradicción entre la globalización desarrollada en términos del intercambio de bienes, servicios, personas e ideas en un marco de creciente interdependencia y una desglobalización que se despliega a través de una fragmentación regional, de ordenes normativos superpuestos y de múltiples dependencias. Y, eventualmente, de una confrontación entre el orden liberal internacional establecido y la emergencia de un potencial nuevo orden euroasiático. Un nuevo orden que no responde a los valores políticos liberales y que apunta a dar forma a nuevas modalidades de gobernanza global menos universal y más fragmentada; que pone bajo signo de interrogación la posibilidad de mantener las instituciones y normas cosmopolitas o liberales surgidas en la etapa previa y que plantea riesgos y nuevos desafíos en la capacidad de desarrollar alguna modalidad de gobernar el mundo (Stephen, 2017).

Gran parte de este debate en América Latina y el Caribe se refleja en el documento resultante del coloquio organizado en septiembre de 2017<sup>9</sup> y en el volumen publicado en 2018 por CRIES (Serbin, 2018d).

---

<sup>8</sup> Ver al respecto los capítulos de la primera sección de Serbin, 2018d.

<sup>9</sup> Resumen del panel internacional de alto nivel “América Latina frente a la crisis de la globalización y el nuevo orden mundial”, en Serbin, Andrés; Laneydi Martínez Alfonso; Haroldo Ramanzini Júnior y Andrei Serbin Pont (coords.) *América Latina y el Caribe: una transición difícil. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, No. 14, Buenos Aires: CRIES, 2017, pp.157-174, [www.cries.org](http://www.cries.org)

La mayoría de los analistas coinciden en que este proceso, si bien pone en cuestión instituciones, reglas y normas de la gobernanza global, no implica la reversibilidad de la globalización tal como se ha desarrollado en las últimas décadas, sino su transformación, con mayor énfasis en las dinámicas regionales y con un desplazamiento de los ejes tradicionales de formulación e implementación de normas internacionales que pueden afectar la gobernanza global.

La tensión consecuente, a su vez, se ha visto cabalmente evidenciada en la reunión de la Organización Mundial de Comercio (OMC) realizada en Buenos Aires en diciembre de 2017, con avances limitados en los temas de acuerdos propuestos, pero con un claro deslinde entre las visiones más proteccionistas impulsadas por la administración Trump y la defensa de la globalización encarnada por el gobierno chino (Rudd, 2018). Paradójicamente el revisionismo (y el creciente proteccionismo de las medidas que adopta) de la administración del presidente Trump abre oportunidades para que China y otros actores impulsen un orden internacional menos liberal, basado en modelos normativos “iliberales”.

Sin embargo, persisten las interrogantes de si la sostenida expansión del comercio, el flujo transfronterizo de capitales y la difusión de nuevas tecnologías, junto a la emergencia de nuevos actores internacionales, han transformado la economía global a un punto tal como para demandar una reforma del orden global existente – más que su derrumbe y desaparición (Hu & Spence, 2017) –, en base a parámetros y visiones contrastantes a los que han sido impuestos hasta el momento. En esencia, la globalización no parece estar en cuestión, pero sí la gobernanza global impulsada hasta la actualidad, como así también las modalidades que asumirán las diferentes formas de cristalización de esa globalización a nivel regional y nacional y, junto a ellas, algunas de las normas y valores asociados con el orden global liberal.

## Capítulo 2

# Reconfiguración y difusión del poder mundial: el orden emergente

Por otra parte, estos procesos están asociados a la consecuente y concomitante **reconfiguración y difusión del poder mundial** y al surgimiento de un nuevo tablero geopolítico con la emergencia de nuevos actores relevantes como China, Rusia y la India (García Oropeza, 2017), junto a otros actores que proyectan su influencia a nivel regional – ya sea Japón y Australia o Turquía e Irán. Estos actores dan lugar a nuevas visiones y narrativas globales, en algunos casos menos globalistas y eventualmente en competencia, que contribuyen a impulsar nuevas modalidades de gobernanza y nuevas normas internacionales.

Los antiguos “*rule-makers*” de Occidente comienzan a ser cuestionados o desplazados por algunos actores que antiguamente, y especialmente luego de la Segunda Guerra Mundial, se asumían como “*rule-takers*” en el sistema internacional<sup>10</sup> (como caso ilustrativo se cita a China, pero América Latina y el Caribe también constituyen un ejemplo ilustrativo – Kehoane, 2001:211), dando lugar, en la actualidad, a un nuevo espectro de “*rule makers*” emergentes y, eventualmente, de “*rule shakers*”. La multipolaridad que consecuentemente se despliega, especialmente en esta fase, es propensa a errores de política, rivalidades y tensiones geopolíticas, y al desarrollo de nuevas y múltiples narrativas geopolíticas para interpretar la transición, caracterizada por la coexistencia de formas unipolares, multipolares y caóticas, o heteropolares en un mundo en el que se configura un nuevo orden mundial o – según algunos analistas –, una modalidad de desorden mundial (Turzi, 2017)<sup>11</sup>.

---

10 Como señalan Hamilton y Pelkmans (2015:3) “*For more than two centuries, either Europeans or Americans, or both together, have been accustomed to setting global rules. In the post-World War II era, the US and the evolving EU, each in its own way, has been a steward of the international rules-based order. Yet, with the rise of new powers, the resurgence of older powers and the emergence of serious challenges at home, Europeans and Americans now face the prospect of becoming rule-takers rather than rule-makers, unless they act more effectively together to ensure that high standards prevail*”.

11 De hecho, Kissinger plantea que “Jamás ha existido un verdadero orden mundial.

Este nuevo orden mundial responde a un mundo “multiplex” (Acharya, 2018), en el cual múltiples actores que reflejan una diversidad cultural y una distribución desigual de poder relativo compiten en diversos niveles simultáneos. Entre estos actores se encuentran no sólo estados nacionales de relativo poder en el sistema internacional que buscan reestructurar los balances de poder mundial, configurar zonas de influencia regional y promover sus propios intereses, sino también organizaciones internacionales, corporaciones transnacionales, actores no-estatales de diverso orden y regiones geográficas con un cierto nivel de institucionalización (Hurrell, 2009). Este complejo entramado de actores da lugar a la emergencia de un nuevo mundo que no refleja los intereses de un poder hegemónico superior, ni siquiera de un grupo de poderes con la capacidad suficiente de imponer su voluntad, de manera sostenida, al resto, lo cual hace difícil identificar quién determinará las nuevas reglas de juego imperantes en el sistema (Peña, 2017), particularmente si avanza un debilitamiento del poder hegemónico de los Estados Unidos a nivel mundial frente a la emergencia de China o a la reemergencia y nueva asertividad de Rusia, Turquía, Irán y la India, entre otros actores.

A su vez, las complejas relaciones de multinivel a que da lugar este proceso generan nuevas formas de conceptualizar las relaciones entre poder económico, político y militar, en el marco de un ajedrez multi-dimensional (Brzezinski, 1997), que da lugar a nuevas modalidades – más complejas – de articulación regional, ya sea como nuevas zonas de influencia de actores más poderosos, áreas civilizatorias reemergentes (Huntington, 1996) o condensaciones de la globalización regionalizada. Consecuentemente, como analizamos más arriba, la gobernanza global en su concepción atlanticista, se ve significativamente afectada por estos procesos, particularmente si consideramos la aparición y emergencia de un polo no-atlanticista y no-occidental como un nuevo referente del sistema internacional en transición.

Sin embargo, en muchos de los estudios realizados desde América Latina, en el marco de este debate, la preocupación y el foco sobre la hegemonía estadounidense – particularmente en la región – parecen haber sido desplazados por una visión benévola de la proyección global de China, con un fuerte énfasis sino-céntrico. Sin duda, la crisis, la

---

Lo que entendemos por orden en nuestra época fue concebido en Europa Occidental hace casi cuatro siglos, en una conferencia de paz que tuvo lugar en la región alemana de Westfalia, realizada sin la participación y ni siquiera el conocimiento de la mayoría de los otros continentes y civilizaciones” (Kissinger, 2016:14).

fragmentación y la recomposición de la elite estadounidense a partir de la presidencia de Trump y la propia personalidad del presidente estadounidense, con todas sus contradicciones y ambigüedades, contrasta con la coherencia de la elite china en torno al liderazgo de Xi Jinping y el Partido Comunista Chino (PCCh) (de Graaf, 2018), o del modelo autocrático impuesto por Vladimir Putin (Myers, 2017), pero también evidencia que no sólo los EEUU viven una transformación – interna y en términos de su proyección global – sino que también el mundo en su conjunto se encuentra viviendo una evolución que impone cambios al orden establecido por las reglas de 1945 (Kochin, 2017) y, eventualmente, por la globalización desarrollada desde la década del setenta. De hecho, estos cambios ponen en juego la estabilidad del orden mundial y la legitimidad de las normas establecidas (Kissinger, 2016:20), al punto que el mundo entra en una intensificación de la competencia entre las grandes potencias que reformatea el espacio geopolítico, geo-económico y geo-cultural global (Karaganov, 2018:85).

No obstante, si el mundo está cambiando, es porque no sólo los estados, sino una multiplicidad de actores – incluyendo las corporaciones internacionales y las organizaciones no-gubernamentales – se encuentran ante la oportunidad de conceptualizar o reconceptualizar su visión del mismo, dotar esta visión de una estrategia y de una narrativa consecuente y desarrollarla en función de un mapa cognitivo basado en sus intereses, generalmente arraigado en su región (Hurrell, 2009), de una manera similar a como surgió una narrativa etnocéntrica atlanticista en su momento, que fundamentó el orden liberal internacional en base a los valores liberales occidentales.

Sin embargo, como señala el analista chino Yongquan Li mientras que el orden mundial existente no alcanza a adaptarse a las nuevas circunstancias y un nuevo orden mundial aún no se ha terminado de configurar, cada región y cada país, sin excepciones, deberá esbozar su propia visión para ese nuevo orden (Li, 2018:94). Consecuentemente, las visiones geo-estratégicas que desarrollan las respectivas elites políticas, empresariales y militares dan lugar a la emergencia de diversas narrativas para orientarse en el nuevo orden emergente y para lograr una mejor inserción en el mismo de acuerdo a los objetivos geo-estratégicos que se proponen.

## Capítulo 3

# Narrativas geopolíticas e intereses geoestratégicos en un mundo en transición<sup>12</sup>

Mientras que durante la Guerra Fría la narrativa bipolar intentó dar cuenta del conflicto entre los Estados Unidos y sus aliados, por una parte, y el bloque soviético, por otra, como la lucha entre dos superpotencias compitiendo por la hegemonía global y por el control de zonas de influencia, después de la implosión de la URSS una narrativa unipolar prevaleció para explicar la hegemonía de los Estados Unidos como el más poderoso actor mundial.

Más recientemente, con el surgimiento de nuevas potencias emerge una nueva narrativa multipolar, primero como un intento de explicar la aparición de nuevos actores económicos poderosos como China y luego para legitimar la creciente influencia de una serie de potencias políticas y de bloques regionales que se disputan el sistema internacional establecido por Occidente y que compiten entre ellas (Zakaria, 2008; Stuenkel, 2016). En el marco de una narrativa más amplia del mundo multipolar<sup>13</sup>, compiten narrativas geopolíticas que ayudan a comprender la articulación, en el marco del “gran tablero de ajedrez” (Brzezinski, 1997) global, entre las principales potencias y el marco conceptual que utilizan para fomentar sus intereses nacionales tanto a nivel regional como global.

La multipolaridad<sup>14</sup> creciente del sistema internacional afecta a la

---

12 Publicado parcialmente en Serbin, 2017<sup>a</sup>; 2018<sup>a</sup> y 2018b.

13 Como alega Andrew Korybko, del *think tank* ruso Katehon, desde una visión geopolítica tradicional, “La tendencia global hacia la multipolaridad es ahora un hecho innegable de la realidad, aunque todavía está lejos de ser una certeza incuestionable para el futuro”, en Korybko, Andrew (13 August 2016), “The Afro-Eurasian Blueprint for a Global Multipolar Order”, <http://katehon.com/article/afro-eurasian-blueprint-multipolar-world-order> Recuperado el 22 de diciembre de 2018.

14 Como vemos el concepto de multipolaridad es objeto de enfoques diferentes – inclusive dentro de una comunidad científica y lingüística – y está sujeto a debate.

gobernanza global y al balance de poder entre los principales actores globales, e incrementa la preocupación por el orden global a tal punto que, como señalábamos más arriba, algunos analistas cuestionan la existencia de cualquier forma de orden global y tienden a asumir la existencia de una tendencia hacia el desorden global, donde órdenes unipolares, bipolares y multipolares coexisten en un flujo permanente (Turzi, 2017) o dan forma, de acuerdo con algunos analistas, a un orden mixto (Mazaar, 2017), o un mundo G cero sin la capacidad de desarrollar una agenda global o de proveer bienes globales (Bremmer, 2012).

Durante la Cumbre de Da Nang de la APEC de noviembre de 2017 en Vietnam, tácita o explícitamente, varias narrativas geopolíticas se enfrentaron para explicar la actual situación mundial y las emergentes dinámicas regionales. A la cumbre asistieron los presidentes Trump, Xi Jinping, y Putin, entre otros dirigentes – uno de los pocos lugares donde los tres mandatarios convergieron antes de la realización de la Cumbre del G-20 en Buenos Aires en noviembre de 2018.

En Da Nang cada uno de ellos promovió diferentes visiones sobre el futuro de una globalización regionalizada y el orden global, combinando, con diferente énfasis, enfoques y prioridades geo-económicas y geopolíticas<sup>15</sup>, mientras que en Buenos Aires las tensiones entre los

---

Independientemente de si su origen puede atribuirse a fuentes rusas (Primakov a finales de la década del noventa), occidentales (que ubican su origen en los 70 con el desarrollo de las economías de Europa Occidental y Japón), o chinas (que remiten su origen a principios de los noventa y al pensamiento de Mao Zedong como “*duojihua*”), es fundamentalmente un concepto nacido en el siglo XX. En un interesante contraste entre una dudosa multipolaridad emergente y el multilateralismo existente, el analista ruso Kortunov plantea, a diferencia de la cita anterior de Korybko, que “*Multipolarity involves building a new world order on the basis of power, while multilateralism is based on interests. Multipolarity consolidates the privileges of leaders, while multilateralism creates additional opportunities for underachievers. A multipolar world is build from blocs that balance each other, while a multilateral world is built from complementary regimes. A multipolar world develops by periodically adjusting the balance of power, while a multilateral world develops by accumulating elements of mutual dependency and creating new levels of integration*” (Kortunov, 2018:5).

15 Como resume un analista “*In Donald Trump, America has a rogue president who has a 30-year track record of opposing key elements of the order, including free trade and alliances. Vladimir Putin wants to overthrow the order because he believes it poses a direct threat to his regime. Xi Jinping’s China benefits from the open global economy but he would dearly like to replace the United States as the preeminent power in East Asia*”, en Wright, Thomas (2017) “*Trump, Xi, Putin and the axis of disorder*”, *Series The New Geopolitics of Asia*, Washington D.C.: Brookings Institution, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/11/08/trump-xi-putin-and-the-axis-of-disorder/> Recuperado el 8 de abril de 2018.

tres mandatarios se agudizaron, al punto que la reunión bilateral entre Trump y Putin fue suspendida, y la reunión entre el primero y Xi Jinping se focalizó en lograr una tregua en la guerra comercial desatada entre los EEUU y China. La relación de Putin y de Xi Jinping merece un capítulo aparte, como veremos más adelante, pero esa misma reunión del G-20 dio pie para una reunión simultánea del grupo RIC (Rusia-India-China) entre Putin, Modi y Xi, en un formato separado del grupo BRICS.

Sin embargo, como Haass (2017:151) argumenta en un reciente libro, el mundo puede ser visto y entendido a través de varios prismas – las relaciones de poder entre las grandes potencias, la gobernanza global y el prisma regional, en este último caso, básicamente, por la sencilla razón de que por cuestiones de proximidad algunos países tienen un impacto mucho mayor en sus vecinos. En el caso de las grandes potencias la búsqueda de poder y de influencia en el ámbito internacional, en la gobernanza global y en sus regiones vecinas explican gran parte de las narrativas geopolíticas actuales, sobre todo en el contexto de un debate más amplio sobre los vínculos entre la globalización y el regionalismo. A partir de un enfoque deconstructivo de la geopolítica crítica, estas narrativas configuran y dan forma a los posicionamientos y a las prácticas geoestratégicas de los principales actores del sistema internacional actual, pero también a las interrelaciones y conectividades de los diferentes bloques que se conforman.

### ***De Atlantismo a la narrativa de Asia Pacífico***

En este marco, el desplazamiento del dinamismo económico del Atlántico al Asia Pacífico contribuyó significativamente a centrar la atención mundial en esta última región. Aunque el concepto de Asia Pacífico no abarca ni da cuenta de la heterogeneidad de la región, desde los años 1960 y 1970, la proyección de los Estados Unidos y su presencia en la misma configuraron un factor importante para que el concepto se estableciera y consolidara, ampliándose posteriormente con la inclusión de los Estados Unidos y Canadá y de varios países de América Latina miembros de la APEC (McDougall, 2016:6-7) que actualmente están configurando – junto con Japón, Canadá y Australia – el Acuerdo Abarcante y Progresivo de Asociación Transpacífica (APATP). Sin embargo, la **narrativa de Asia Pacífico** posibilitó el desarrollo de algunas perspectivas que promovieron, asimismo, entre otras concepciones, la idea de un foco en Asia, enfatizando el papel de China y asumiendo la

narrativa de un “Asia para los asiáticos”, a pesar de la compleja gama de intereses y valores en competencia dentro de la región (Wikett, Nilsson-Wright & Simmons, 2015: 22-24).

La tensión entre una **narrativa del Atlántico** (Serbin, 2014) – predominantemente Nord-Atlántica y prooccidental – y una del Asia Pacífico o de Asia Oriental, en el contexto de la emergencia de nuevas potencias, ha contribuido a su desarrollo de acuerdo con los intereses de los principales actores globales – principalmente los EEUU y la UE, por un lado, y China y Japón por el otro. Sin embargo, el aceleramiento del crecimiento y de la influencia regional y global de China se traduce en su creciente importancia como un actor clave en Asia y, eventualmente, en otros lugares (World Economic Forum, 2016).

### ***La narrativa del Indo-Pacífico***

La creciente asertividad de la República Popular China en Asia y la percepción de que esta nación puede constituirse en una amenaza para algunos de los países vecinos, sobre todo en la zona marítima del sudeste de Asia, permitió la reactualización de una narrativa regional también nacida durante la Guerra Fría. En este sentido, el Comando del Pacífico de los Estados Unidos acuñó en su momento el concepto geopolítico del **Indo-Pacífico**, cuando la Unión Soviética comenzó a expandir su presencia militar y su influencia en el Océano Índico. Para contrarrestar la creciente amenaza soviética en la región, el Comando del Pacífico de los Estados Unidos abarcó, en 1972, tanto el Pacífico como el Índico, considerando – desde la década de los setenta del siglo pasado –, a los dos grandes océanos como un teatro estratégico unificado descrito como “Indo-Asia-Pacífico”<sup>16</sup>.

La **narrativa del “Indo-Pacífico”** se ha reactivado en los círculos diplomáticos y de seguridad de Australia, India y Japón como una abreviatura para una región más abierta y democráticamente dirigida, en sustitución de la noción de “Asia-Pacífico”, que tiende a colocar la amenaza de una China autoritaria firmemente como su núcleo central. Durante la visita realizada a cinco países de Asia en noviembre de 2017, el presidente Trump relanzó el concepto haciendo hincapié

---

16 Kotani, Tetsuo (January 10 2018) “Can the “Indo-Pacific” compete with China?”, en *The Japan Times*, <https://www.japantimes.co.jp/opinion/2018/01/10/commentary/japan-commentary/can-indo-pacific-compete-china/#.WnMQca5sbcc/> Recuperado el 4 de abril de 2018.

en la necesidad de apoyar un “Indo-Pacífico libre, abierto y próspero”. Durante su gira, Trump se refirió reiteradamente a la región del Indo-Pacífico – influido por el uso dado previamente al concepto por el ex Secretario de Estado Rex Tillerson – y mencionó la importancia fundamental de la India y de otros actores en su discurso, en detrimento del rol preponderante desempeñado por China<sup>17</sup>.

Algunos medios estadounidenses se hicieron eco de estas referencias, exponiendo los esbozos de la estrategia “Indo-Pacífica” – “la Santa Alianza geoeconómica y geopolítica de los EEUU, India, Japón y Australia” – para contrarrestar a China con su ascendente bloque económico RCEP<sup>18</sup>. De hecho, la administración Trump, por un lado, desechó la estrategia del “pivote Asia” del presidente Obama, con su foco en la creación del TPP y el énfasis en la promoción de un acuerdo de libre comercio regional como un instrumento para contrarrestar la proyección china y, por otro, la reemplazó por un nueva estrategia Indo-Asia Pacífico, con mayor énfasis en la dimensión de seguridad regional, como una respuesta a la iniciativa china de “la ruta de la seda marítima”, pero sin los estímulos económicos de la estrategia de la administración anterior, transitando a la vez desde una postura inicialmente receptiva al BRI hacia una posición crecientemente crítica frente a la iniciativa china (Kuchins, 2018: 130-131).

Pese a que el concepto en sí es interpretado de diferentes maneras por diferentes actores de la región (Cannon & Rossiter, 2018), según algunos analistas “hay motivos geográficos para defender el concepto de **Indo-Pacífico**. De alguna manera el Índico y el Pacífico son océanos complementarios. El tráfico marítimo que transita por el Estrecho de Malaca debe pasar primero por el Índico. El componente marítimo del proyecto OBOR de China requiere del Índico para su realización. En cuanto a biodiversidad marina el Índico y el Pacífico forman una unidad. Pero la introducción de nuevas concepciones geográficas no depende tanto del marco geográfico subyacente como de los intereses geopolíticos. Y hoy en día esos intereses geopolíticos existen en el contexto de la rivalidad entre EEUU y China. Desde un

17 Reuters, (November 13 2017), “As Trump Sticks to “Indo-Pacific”, Not “Asia-Pacific”, China Reacts”, <https://www.ndtv.com/world-news/as-trump-sticks-to-indo-pacific-no-asia-pacific-china-reacts-1774888> Recuperado el 4 de abril de 2018.

18 El Horizonte, (15 de noviembre de 2017), “Choque geoeconómico de Trump y el mandarín Xi: “Indo-Pacífico” vs. RCEP”, *El Horizonte*, <http://www.elhorizonte.mx/opinion/editorial/choque-geoeconomico-de-trump-y-el-mandarin-xi-indo-pacifico-vs-rcep/2012209> Recuperado el 4 de abril de 2018.

punto geopolítico, hay ganadores y perdedores con la introducción del concepto”<sup>19</sup>. En este marco, el uso del concepto de una política de un Indo-Pacífico Libre y Abierto responde fundamentalmente a una narrativa estratégica promovida por un estado como fuente de poder<sup>20</sup>.

En esta perspectiva, Tokio ha redefinido el Indo-Pacífico como un concepto geoestratégico del siglo XXI con anterioridad. El planteamiento de una estrategia de un “Indo-Pacífico libre y abierto” del primer ministro Abe se remonta a agosto de 2007, cuando postuló que Japón y la India, como democracias marítimas afines, debían defender la libertad y la prosperidad de un “Asia más amplia”. Esta “Asia más amplia” estaría vinculada con Estados Unidos, Australia y otros países del Pacífico, desarrollándose como una inmensa red que permitiría a las personas, bienes, capitales y conocimientos fluir libremente<sup>21</sup>, en contraposición con una visión sino-céntrica de Asia (Oropeza García, 2017).

Desde la perspectiva de su insularidad frente a ambos océanos, Australia también ha estado utilizando el concepto del Indo-Pacífico. Canberra depende en gran medida de la estabilidad en los océanos Índico y Pacífico. Como plantean los libros blancos de la política exterior de Australia de 2013 y 2017, a pesar de que su alianza con los EEUU, sigue siendo la clave para la seguridad nacional, Canberra está expandiendo sus vínculos de seguridad con otras naciones de la región, especialmente con Japón.

El más obvio ganador es **India**, una potencia regional que tiene un creciente impacto mundial y un protagonista mayor en el proceso de globalización tanto por su rápido crecimiento económico sostenido (en 2019 llegará al 7,4% del PIB y en 2020 al 7,7%), como por su peso demográfico. Por otra parte, su privilegiada ubicación geográfica entre el Océano Índico y el Pacífico – por donde transita el 90 por ciento del comercio global – “sitúan a India en la vanguardia geopolítica

---

19 De Miguel Calabia, Emilio (2018) “El Indo-Pacífico: lo que hay detrás del concepto”, <https://blog.realinstitutoelcano.org/indo-pacifico-lo-que-hay-detrás-del-concepto/> Recuperado el 2 de abril de 2019.

20 Pugliese, Giulio (2019) “The ‘Free and Open Indo-Pacific’ as a Strategic Narrative”, <https://chinausfocus.com/foreign-policy/the-free-and-open-indo-pacific-as-a-strategic-narrative> Recuperado el 1 de marzo de 2019.

21 Tetsuo Kotani, “Can the “Indo-Pacific” compete with China?”, en *The Japan Times*, January 10 2018, <https://www.japantimes.co.jp/opinion/2018/01/10/commentary/japan-commentary/can-indo-pacific-compete-china/#.WnMQca5sbcc> Recuperado el 4 de abril de 2018.

global”<sup>22</sup>. El concepto de Indo-Pacífico le otorga una posición central frente a la marginación geográfica en que le deja la concepción habitual de Asia-Pacífico y, a la vez, se constituye en un acicate para desarrollar su Armada y convertirse en una potencia naval. Precisamente la Estrategia de Seguridad Marítima que la Armada india elaboró en 2015 ya menciona el Indo-Pacífico e incluye áreas del Pacífico Occidental como zonas de interés marítimo secundario para el país. Entre las zonas de interés marítimo primario incluye los cuellos de botella entre los dos océanos: los estrechos de Malaca, Sunda y Lombok. El concepto de Indo-Pacífico asimismo otorga una nueva importancia a **Australia** e **Indonesia**, dos potencias que se encuentran a caballo entre los dos océanos y que vienen a convertirse en sus nexos de unión<sup>23</sup>.

En este marco, la clave de la estrategia de Indo-Pacífico es un cuadrángulo (*Quad*) entre Japón, India, Australia y los EEUU, también denominado como el “diamante de seguridad democrática.” El primer ministro de Japón Shinzo Abe y su homólogo indio Narendra Modi han acordado buscar una articulación entre la estrategia del Indo-Pacífico de Japón y la “política de Este” de la India. Nueva Delhi está preocupada por el proyecto del corredor económico entre China y Pakistán asociado a la BRI y por la propuesta y el desarrollo de los puertos de China en países como Sri Lanka, Bangladesh y Myanmar.

En este contexto, Japón y la India lanzaron en 2017 la iniciativa del corredor de crecimiento de Asia y África como una medida de contrapeso a la iniciativa china del BRI<sup>24</sup>. Una estrategia libre y abierta

22 Borell, José (2019) “India, protagonista de la globalización”, en *Expansión*, 19 de febrero de 2019, <http://www.expansion.com/opinion/2019/02/19/5c6bdf25268e3eee238b456f.html> Recuperado el 20 de febrero de 2019.

23 De Miguel Calabia, Emilio (2018) “El Indo-Pacífico: lo que hay detrás del concepto”, *ElCano Blog*, 9/05/2018, <https://blog.realinstitutoelcano.org/el-indo-pacifico-lo-que-hay-detras-del-concepto/> Recuperado el 8 de febrero de 2019.

24 La idea del corredor de crecimiento de Asia y África (AAGC) había surgido de la declaración conjunta emitida por el primer ministro Narendra Modi y su homólogo japonés, Shinzo Abe, en noviembre de 2016, después de que China lanzara su ambiciosa iniciativa OBOR. El AAGC es una hoja de ruta para las oportunidades y aspiraciones de Asia y África. Fue puesta en marcha con el objetivo de dar prioridad a proyectos de desarrollo en salud y productos farmacéuticos, la agricultura y la agroindustria, la gestión de desastres y la mejora de la capacitación. Ver (June 26 2017), “The Big Picture Asia-Africa Growth Corridor – can it be a game changer?”, *INSIGHTSIAS*, <http://www.insightsonindia.com/2017/06/26/big-picture-asia-africa-growth-corridor-can-game-changer/> y Linehan, Merlin (June 12 2017) “AAGC: Has China’s Belt and Road Ini-

del Indo-Pacífico se articula con la visión geoeconómica de Tokio sobre la región. La estrategia apunta a combinar el dinamismo de Asia y África, y prevé una mayor integración regional a lo largo de las costas del Océano Índico y del Pacífico, promoviendo el desarrollo de alto nivel de una infraestructura y una conectividad mejorada. La estrategia constituye asimismo un contrapeso geopolítico fundamental frente a la creciente influencia de China y a su presencia en Eurasia y África bajo la iniciativa de Xi Jinping, de promover la iniciativa del “*One Belt, One Road*” /OBOR), rebautizada como la iniciativa *Belt and Road* (BRI).

Washington se ha unido a Tokio, Nueva Delhi y Canberra en hacer hincapié en un Indo-Pacífico “libre y abierto” como contrapeso a China, pero con un tono diferente. La estrategia de seguridad nacional de Trump califica a China sin rodeos como un “competidor estratégico” en las esferas políticas, económicas y militares, y una “potencia revisionista” que busca “dar forma a un mundo que constituye la antítesis de los valores e intereses de los Estados Unidos”<sup>25</sup>.

Como un concepto predominantemente de seguridad marítima en la confluencia del Pacífico y el Océano Índico, la narrativa del Indo-Pacífico originariamente contribuyó al reconocimiento de que ambas regiones están conectadas de manera indivisible. Sin embargo, hoy en día el concepto parece ser mucho más ambiguo. Esta situación se relaciona con los intereses individuales de los cuatro actores clave que lo promueven y la aparición del concepto paralelo y ahora indivisible de un cuadrilátero de seguridad entre Japón, la India, Australia y los EEUU. Si bien la seguridad marítima es una preocupación común para la región, incluyendo a China, la noción del Indo-Pacífico va mucho más allá de esta preocupación inicial e incorpora en la actualidad no sólo la seguridad regional, sino también la ampliación de la infraestructura de conectividad, el desarrollo en el sudeste de Asia y África, así como la creación de una zona de valores compartidos<sup>26</sup>. Pese a esta convergencia, es necesario no perder de vista la relevancia con que los estrechos

---

tiative Met Its Match?”, <https://fronteranewa.com/news/global-macro/aagc-has-chinas-belt-and-road-met-its-match/> Recuperados el 19 de Agosto de 2017.

25 Kotani, Tetsuo (January 10 2018) “Can the “Indo-Pacific” compete with China?”, en *The Japan Times*, <https://www.japantimes.co.jp/opinion/2018/01/10/commentary/japan-commentary/can-indo-pacific-compete-china/#.WnMQca5sbcc>

26 Kuo, Mercy A. (January 31 2018) “What the EU thinks of the US “Indo-Pacific” Strategy”, en *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2018/01/what-the-eu-thinks-of-the-us-indo-pacific-strategy/>

vínculos comerciales de Japón y de Australia con China, y las tensiones y disputas fronterizas pendientes de Nueva Delhi con Beijing, inciden, de manera distintiva, sobre los alcances del cuadrilátero de seguridad mencionado y sobre la misma noción de “Indo-Pacífico”.

Sin embargo, la narrativa del Indo-Pacífico que responde, por el momento, primordialmente a los intereses de seguridad de los Estados Unidos en el área del Asia Pacífico y que da continuidad tanto a las aspiraciones hegemónicas de esta nación como a las pretensiones occidentales de universalidad, choca, en el emergente marco multipolar del nuevo orden internacional, con el surgimiento y revitalización de los estados eurasiáticos y su aspiración a establecer un “proyecto normativo-civilizatorio” en función de un futuro eurasiático común (Eremina, 2016:164) que pone en cuestión tanto la narrativa atlanticista que nutre al sistema liberal internacional, como a las narrativas derivadas como la del Indo-Pacífico, bajo el liderazgo de los Estados Unidos.

En este marco, en los últimos años puede observarse la emergencia y consolidación de un nuevo centro de gravitación geo-económica, a partir de los crecientes vínculos entre Rusia y China y en función de un proyecto de la Gran Eurasia que articula diversos proyectos del continente. Como señala Karaganov, en una fase inicial el tándem Rusia-China será el que probablemente conducirá el proceso, a partir de la convergencia estratégica entre las dos naciones establecida en torno al concepto de una Asociación de la Gran Eurasia en 2016, sobre la base de una serie de organizaciones euroasiáticas existentes y un dialogo multilateral regional. Si bien el autor lo relaciona con el surgimiento de una debatible Segunda Guerra Fría como una confrontación entre Occidente y un polo no-occidental, lo cierto es que este último gira en torno a la articulación de una Gran Eurasia que ha comenzado a desarrollar una narrativa propia – euroasiática, no-occidental y eventualmente confrontativa con los Estados Unidos y sus aspiraciones de hegemonía global, cuyos efectos negativos en el sistema internacional intenta neutralizar (Karaganov, 2018:91).

Como se puede apreciar a partir de la visión del analista ruso, esta narrativa, más allá del desarrollo de múltiples derivaciones, fluctúa entre un planteamiento ideológico-conceptual del alcance civilizatorio y normativo de esta narrativa y un planteamiento más pragmático-político de deslinde con las aspiraciones del polo Occidental, sobre los cuales volveremos en el capítulo siguiente.

### ***Narrativas geopolíticas en conflicto***

Como veremos más adelante, la narrativa euroasiática incorpora múltiples narrativas nacionales – desde la narrativa neo-eurasionista desplegada en Rusia, hasta cristalizaciones diversas en Kazajstán, Turquía y Tatarstán. Cada narrativa euroasiática, con sus diferencias, e incluyendo la versión china que menciona Eurasia – pero que no conceptualiza un enfoque euroasiático específico desarrollado más allá de señalar la importancia que reviste la región para los intereses chinos –, converge, de diferentes maneras, en la consolidación de la narrativa de una Gran Eurasia, claramente diferenciada de las narrativas dominantes de Asia Pacífico y del Indo-Pacífico que prevalecieron en los últimos años, y convierten a la región en un espacio geopolítico destacado y de creciente peso propio.

La narrativa de una “Gran Eurasia” o de una “asociación de la Gran Eurasia” (*Greater Eurasian Partnership*) o del “proyecto Gran Eurasia” (*Greater Eurasia Project -GEP*) que analizaremos en más detalle, se diferencia de la versiones precedentes, sin embargo, por ser “un concepto muy concreto y moderno”, basada en la idea de que una cooperación entre Rusia, China, India, Asia Central y otros países del continente haga devenir a Eurasia en uno de los centros económicos y políticos del mundo multipolar emergente, o incluso en un conglomerado de varios centros no-occidentales que no han podido tener un lugar adecuado en el sistema global impuesto por Occidente (Lukin, 2018b:83).

Por otra parte, como se plantea un analista, “mientras la visión de Trump de *“America First”* – asociada a la narrativa actual del Indo-Pacífico – despierta preocupaciones sobre el fin de la política exterior de “Asia primero”, el desafío para su administración depende menos de cómo el Presidente Trump argumentará a favor de un Indo-Pacífico “libre, democrático y abierto” en la región y se vincula más al modo en que le dará seguimiento en forma concreta, alineando esta visión regional con consideraciones más amplias de carácter doméstico y global en el futuro, particularmente en relación a tres pilares fundamentales – la seguridad regional, la economía, y la democracia y los derechos humanos. En especial teniendo en cuenta la prioridad asignada al primero de ellos en el Sudeste asiático y el Pacífico y su potencialidad de gestionar los desafíos económicos en favor de los Estados Unidos más que en función de promover oportunidades que signifiquen beneficios para todos<sup>27</sup>.

---

27 Parameswaran, Prashanth (October 27 2017), “Trumps Indo-Pacific Strategy Chal-

Mientras tanto, como veremos con más detalle más adelante, China y Rusia convergen en la nueva narrativa de una Gran Eurasia, en busca de sus intereses más amplios. Antes de la Cumbre de la APEC de noviembre de 2017 en Vietnam, Putin mencionó la idea de crear una Asociación de la Gran Eurasia, liderada por Rusia, beneficiándose, sobre la base de la UEEA y de la BRI, de su eventual convergencia. Ya previamente Ji Jinping había dado su visto bueno oficial, en 2016, al concepto, comenzando a desarrollar un trabajo concreto conjuntamente con Rusia para materializarlo. En este contexto, Rusia reafirma su papel como un importante protagonista mundial en alianza con China. Mientras tanto, China enfatiza la promoción de sus objetivos económicos como el buque insignia de su política exterior y su aspiración a convertirse en un jugador global que pueda contribuir tanto a la gobernanza mundial como a la globalización, con el propósito de consolidar su influencia más allá de la región de Asia y el Pacífico hacia la construcción de una Gran Eurasia. En este sentido, las relaciones entre Rusia y China, además de la cooperación política, son particularmente importantes en términos de cooperación energética y de cooperación militar.

En el marco del heterogéneo mosaico de alianzas en Eurasia, una narrativa amplia y a veces contradictoria sirve, sin embargo, como herramienta discursiva útil para orientar una estrategia de contrapeso a las potencias atlánticas. Ambos actores se benefician por igual con el apoyo de un socio grande y poderoso, esencial para un proyecto de esta envergadura en una etapa inicial, y crean una visión alternativa al orden liberal internacional y a la globalización impuesta por Occidente.

---

lenge”, en *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2017/19/trumps-indo-pacific-strategy-challenge> Recuperado el 5 de febrero de 2019.