

Tendencias

Estados Unidos busca moldear el sistema internacional

María Celina Castoldi

Introducción

El ascenso de China a comienzo de este siglo fue el disparador de las más variadas estrategias -unilaterales y multilaterales- destinadas a preservar el *statu quo* internacional devenido tras el final de la Segunda Guerra Mundial. Los países miembros de la Organización del Atlántico Norte (OTAN), con Estados Unidos a la cabeza fueron los que más empeño pusieron en ello, intentando en un principio contener el expansionismo chino y luego procurando desafiar los esfuerzos de ese país por cerrar los espacios marítimos regionales.

Pero conforme han pasado los años, la elite diplomática y militar estadounidense fue ajustando el abordaje del fenómeno chino y ello tuvo un efecto directo en el diseño y planificación de nuevas estrategias que tomaron por sustento la idea una competencia estratégica con China, entendiendo por tal una contienda multidimensional continua y prolongada en el tiempo.

Previendo que el esfuerzo iba a ser de largo aliento, el fortalecimiento de la red de alianzas fue uno de los pilares centrales de la política exterior y de defensa estadounidense y fue allí que concentró el esfuerzo.

En forma coordinada, el Departamento de Estado y el Departamento de Defensa establecieron a nivel estratégico una nueva alianza con Australia y Reino Unido (AUKUS); reforzaron los compromisos de defensa con Japón y Corea del Sur; designaron “Aliado Estratégico Global” a la India; establecieron el “Dialogo Cuadriateral de Seguridad” conocido por su sigla en inglés, QUAD (Quadrilateral Security Dialogue) con Australia, India y Japón y en septiembre de 2022 suscribieron la “Declaración de cooperación atlántica” y la “Declaración de asociación para el Pacífico Sur” con países de ambos entornos marítimos.

Además, en el plano operacional suscribieron acuerdos bilaterales de asistencia logística y provisión de suministros con Japón e India y, sobre la base de la alianza naval de 2014 con la Armada Real del Reino Unido de Gran Bretaña, convinieron alianzas navales trilaterales con Japón, Francia y Noruega para la vigilancia y el control de los entornos de interés.

Las alianzas de por sí son un instrumento ordenador del tablero internacional que le permiten a cualquier país, en este caso particular a Estados Unidos, conocer de antemano el apoyo efectivo que podrá recibir de parte de otros actores en caso de un eventual enfrentamiento bélico. Pero permiten además al componente militar de un país desarrollar y ensayar nuevas capacidades de defensa combinadas con

actores o grupo de actores, con los que comparte una visión común respecto de la amenaza china.

En este contexto nos proponemos analizar cómo los compromisos de cooperación adoptados para el entorno Pacífico Sur y Atlántico a los fines del cuidado y sostenibilidad de los océanos son parte de una estrategia integral con dos objetivos geopolíticos concretos: prevalecer en la competencia con China y moldear el sistema internacional del futuro.

Analizaremos el espíritu de estos dos mecanismos de cooperación para intentar demostrar cómo la instalación de una nueva concepción y toponimia para los espacios marítimos es una herramienta del *soft power* estadounidense orientada a disponer de la manera más conveniente las relaciones del mundo que viene.

Dos nuevos mecanismos de cooperación para el dominio marítimo

El canciller estadounidense Anthony Blinken convocó recientemente a funcionarios de países ribereños del Atlántico y del Pacífico Sur para suscribir declaraciones de cooperación marítima en Washington.

Dieciocho países del frente oriental y occidental del Atlántico suscribieron el 20 de septiembre de 2022 la “Declaración Conjunta sobre Cooperación Atlántica”. Los cancilleres y diplomáticos de Angola, Argentina, Brasil, Canadá, Costa Rica, Costa de Marfil, Guinea Ecuatorial, Ghana, Guinea Bissau, Irlanda, Mauritania, Países Bajos, Noruega, Portugal, Senegal, España, Reino Unido de Gran Bretaña y Estados Unidos reunidos en el “Lotte New York Palace Hotel” se comprometieron a desarrollar una economía oceánica sostenible, a idear vías para mejorar la gobernanza marítima¹, a hacer frente a los desafíos del “cambio climático y a preservar el Atlántico como zona de paz.”² (COMPLETAR)

Y una semana después, el 29 de septiembre, suscribieron la “Declaración de asociación entre Estados Unidos y el Pacífico Sur” con catorce estados insulares del Pacífico. La reunión tuvo lugar también en Washington y participaron representantes de las Islas Cook; Estados Federados de Micronesia; Fiji; Polinesia Francesa; Nauru; Nueva Caledonia; Palau; Papua – Nueva Guinea; República de las Islas Marshall; Samoa; Islas Salomón; Tonga; Tuvalu y Vanuatu.

Australia, Kiribati, Nueva Zelanda y Niue (estado libre asociado a Nueva Zelanda) no suscribieron la Declaración a pesar de ser estados insulares del Pacífico y miembros de la Mancomunidad Británica de Naciones (Commonwealth).³ Esto ha

¹ Por “gobernanza marítima” se entiende a la gestión y control de los entornos marítimos y comprende entre otras acciones cooperar multinacionalmente para atender situaciones de crisis humanitaria y operaciones de búsqueda y rescate, disuasión de la piratería, lucha contra la pesca INDNR y el combate contra el narcotráfico marítimo.

² Uruguay, Sudáfrica, Namibia, Nigeria, Camerún, Congo, Gabón, Sahara y Marruecos no atendieron la convocatoria ni son signatarios.

³ Son también países del Commonwealth: Fiji; Nauru; Papua – Nueva Guinea; Samoa; Islas Salomón; Tonga; Tuvalu; Vanuatu y Kiribati.

llevado a suponer que tal vez el principal motivo de esta declaración de asociación haya sido estrechar los vínculos con aquellos países que se encontrarían en una segunda línea de aliados, frente lo sucedido con Islas Salomón y el mismo Kirivati, que dejaron de reconocer a Taiwán como estado independiente de China y se pronunciaron a favor de la política de “Una sola China”. Este cambio habría vuelto imperioso para Estados Unidos alinear a los países de este entorno tras una visión compartida de intereses y desafíos comunes e intentar así evitar la fuga de nuevos actores hacia el área de influencia china.

Once son los puntos consensuados sobre los que Estados Unidos y los estados insulares del Pacífico basarán su cooperación. El sexto y el séptimo introducen (sin justificaciones previas) una nueva toponimia para referirse al espacio regional y abren la posibilidad a nuevos acuerdos específicos destinados a atender problemáticas particulares del área.

Expresamente, las partes se comprometieron a trabajar en pos de la prosperidad, la seguridad y la paz de todo el “Continente Azul del Pacífico” y convinieron celebrar nuevos acuerdos destinados a mejorar, entre otras cuestiones, la conciencia del dominio marítimo, combatir la pesca ilegal no declarada no reglamentada (INDNR) y construir una capacidad conjunta para asegurar la respuesta rápida a contingencias y amenazas emergentes.

El objeto material de las dos Declaraciones es el mar y aunque ninguna de ellas tiene carácter vinculante, constituyen manifestaciones reales de voluntad por parte de los gobiernos de estar dispuestos a cooperar multilateralmente en los asuntos marítimos.

En resumen, si bien estos dos instrumentos serían parte –aparentemente- de una estrategia destinada a crear conciencia mundial sobre la necesidad de promover el desarrollo económico y la prosperidad de las naciones mediante una explotación sostenible de los recursos marítimos, el cuidado del medio ambiente, la gobernanza marítima y la preservación de la paz, hay indicios concretos de que el verdadero objetivo de estas iniciativas sería geopolítico.

En primer término, en el contexto de competencia global entre Estados Unidos y China, estos compromisos multilaterales le permitirían al Departamento de Estado clarificar y ordenar su red de aliados, socios y amigos en los distintos entornos marítimos de interés, contribuyendo a que la diplomacia estadounidense distinga entre aquellos gobiernos que están dispuestos a alinearse con Estados Unidos en torno a diversas problemáticas marítimas, de aquellos que no lo están.

No se trata de un recurso nuevo. Instrumentos similares ideó la diplomacia estadounidense tras los atentados a las Torres Gemelas para poder clarificar, en alguna medida, su sistema de aliados. La “Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación (PSI), la “Iniciativa de Seguridad de los Contenedores (CSI), la “Iniciativa de seguridad contra submarinos Diesel-Eléctricos” (D.E.S.I.) y la frustrada

alianza global naval conocida como “La Armada de los 1.000 buques”, no eran vinculantes, como no lo son las nuevas declaraciones, pero con la adhesión a estas iniciativas los países manifestaban su voluntad de querer cooperar con Estados Unidos en la prevención global contra al terrorismo.

Por tal motivo, se puede afirmar sin temor a equivocarnos que la iniciativa de convocar a los países de estos dos entornos en pos de una cooperación marítima ratificaría la determinación de este país por dominar el conocimiento en ambos espacios y su aspiración de ir moldeando, por la vía diplomática, escenarios futuros propicios a sus intereses.

Esa intencionalidad se advierte puntualmente en tres momentos: a) ninguna de las Declaraciones precisan los límites geográficos/espaciales de los océanos en cuestión; b) conciben al océano Atlántico como un “todo”, pasando por alto las demarcaciones vigentes que constan en la Tercera Edición de “*Límites de océanos y mares*”⁴ aprobadas por la Organización Hidrográfica Internacional (OHI)⁵ en 1953; y c) declaran que los pequeños estados insulares del Pacífico Sur conforman en conjunto un “continente” y le dan un nombre: “Continente Azul del Pacífico”.

De ello surge con claridad que Estados Unidos tendría interés por forjar una nueva concepción y toponimia para los espacios marítimos y, si bien por el momento no se puede precisar cuál es el objetivo ulterior de ello, es probable que tenga fines de defensa, jurídicos y/o económicos concretos.

No obstante, cada día emerge con mayor claridad que estamos ante un esfuerzo coordinado de la elite diplomática, militar y científica estadounidense dirigido a moldear el orden internacional del futuro mediante este tipo de instrumentos.

Otros indicios de los intentos de Estados Unidos por introducir una nueva toponimia para los espacios marítimos se remontan a los años de la administración Obama, cuando Hillary Clinton siendo Secretaria de Estado desarrolló una estrategia de política exterior para el “Indo-Pacífico”, concibiendo este espacio como una única masa de agua hacia donde Estados Unidos debía redirigir su esfuerzo diplomático y militar. Esta forma de concebir ese espacio, fue adoptada luego por el Departamento de Defensa y ha sido también fundamento de la política de defensa estadounidense hasta la actualidad. Por esta razón no se descarta que los últimos compromisos de cooperación suscriptos puedan, en el mediano plazo, dar lugar a estrategias equivalentes para el Atlántico y el Pacífico Sur.

Otro hecho llamativo se registró el 08 de junio de 2020 cuando la revista “*National Geographic*” anunció (en el Día Internacional de los Océanos) haber identificado un quinto océano: el “Océano Antártico”. El anuncio cobró rápida difusión y publicaciones de las más diversas comenzaron a utilizar esta denominación para

⁴ [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://epic.awi.de/id/eprint/29772/1/IHO1953a.pdf](https://epic.awi.de/id/eprint/29772/1/IHO1953a.pdf)

⁵ La Organización Hidrográfica Internacional (IHO) es la encargada de estudiar y cartografiar todos los mares, océanos y aguas navegables a los fines de la seguridad de la navegación y de la protección del medio ambiente marino. Para cumplir con su función, la IHO coordina la actividad de los servicios hidrográficos nacionales.

referirse a las aguas que rodean al continente antártico. Sin embargo, dicho nombre no cuenta con consenso internacional ni ha sido avalado por la IHO pero dada la confianza científica que mundialmente se le suele asignar a esa fuente, el uso del nombre se ha venido regularizando a nivel global.⁶

Esto podría ser un dato aislado, pero si se tiene en cuenta que en la “Declaración conjunta de cooperación atlántica” no se precisan los límites ni la extensión de este océano se podría entender que deliberadamente el Departamento de Estado habría declinado hacerlo, pues los límites Norte y Sur fijados para el Atlántico por la OHI y que se encuentran vigentes son el Polo Norte y el Polo Sur respectivamente, por lo cual no correspondería nombrar de una nueva forma a las aguas que rodean el continente helado hasta tanto se arribe a un nuevo consenso internacional que lo abale.

Al respecto, cabe recordar que nuestro país se ha pronunciado ante la OHI en contra de cualquier cambio en la toponimia. La última edición de la publicación “Límites de océanos y mares” aprobada por la OHI data de 1953 y es la que se mantiene vigente al día de hoy. En ella sólo se reconoce la existencia de cuatro océanos: Ártico, Atlántico, Índico y Pacífico, siendo el continente antártico el límite Sur reconocido para estos tres últimos.

En 2013, también durante el gobierno de Obama, se publicó una estrategia para el Ártico donde el océano era abordado en términos de “región”. Tradicionalmente los documentos y estrategias estadounidenses hacían referencia al Ártico como océano, pero desde aquel momento se viene normalizando la perspectiva regional y el empleo de la expresión “Región Ártica”

En este orden de cosas, en octubre de 2022 la Casa Blanca hizo pública la última “Estrategia para la Región Ártica”, la que se asienta sobre cuatro pilares temáticos a saber: seguridad; cambio climático y protección del medio ambiente; desarrollo sustentable; cooperación internacional y gobernanza marítima.

No parece casual que estos sean los mismos lineamientos sobre los que se estructuraron las declaraciones de cooperación marítima para el Atlántico y el Pacífico Sur. Más bien todo sugiere que estamos frente una estrategia integral de Estados Unidos destinada a unificar el abordaje de los espacios marítimos bajo principios ecologistas, de sostenibilidad económica y de gobernanza marítima, pero cuyo fin ulterior sería producir un cambio en la concepción de los espacios marinos a los fines de influir a futuro en el concierto mundial.

Conclusiones

Es así que aunque no se puede descartar que las declaraciones de cooperación tengan por fin preservar la sostenibilidad y seguridad de los mares, es probable que

⁶ También hay quienes emplean la expresión “Océano Austral” para referirse a las aguas que rodean la Antártida, pero aún no hay consenso formal sobre cómo nombrarlas.

el objetivo real de los compromisos sea geopolítico y busque mejorar el conocimiento y el control de los espacios de interés, recurriendo -entre otros instrumentos del *soft power*- a la adopción de una nueva concepción y toponimia para los entornos marítimos.

La palabra como signo material va penetrando las relaciones y las interacciones humanas y su uso se va normalizando. Voloshinov (Voloshinov, 1992) sostiene "...no es tanto la pureza semiótica de la palabra lo que importa, como su omnipresencia social" y "... es lógico que la palabra sea el indicador más sensible de las transformaciones sociales, inclusive aquellas que apenas van madurando, que aún no se constituyen plenamente ni encuentran acceso todavía a los sistemas ideológicos ya formados y consolidados."

En esa misma línea, Jorge Daniel Ivars en su trabajo titulado: "*¿Recursos naturales o bienes comunes naturales?* (Ivars, 2013) reflexiona sobre los sistemas de explotación de los recursos naturales. El autor sostiene que dichos sistemas evidencian el trasfondo de las relaciones sociedad-naturaleza y explica que el uso, manejo y apropiación de los recursos naturales se visibiliza en prácticas concretas (cómo, dónde y para quien se explotara determinado recurso) como en el plano discursivo por ser las palabras signos ideológicos por excelencia que refractan los conflictos de las sociedades.

El Reino Unido de Gran Bretaña también en la "Revisión Integrada de Defensa 2020" reconoce que a pesar de que el carácter de la guerra ha cambiado (consecuencia de los avances tecnológicos y del flujo constante de información), lo que verdaderamente determinará en forma creciente la victoria o la derrota frente a los competidores será el dominio de la narrativa.

Ante esto, y si bien no se puede descartar que la aspiración de Estados Unidos de apostar a una nueva toponimia tenga por fin posicionarse ante un eventual escenario futuro donde los bienes comunes naturales (agua, suelo y subsuelo mineral) vayan a ser objeto de un nuevo ordenamiento jurídico, es poco probable que ello sea prioritario en este momento para la elite gubernamental estadounidense, pues la actividad científico-económica de las sociedades sobre los hielos, suelos y fondos marinos está directamente asociada a su capacidad tecnológica y este país es líder mundial en el campo tecnológico, con lo cual su capacidad para el acceso, exploración, explotación de los bienes naturales no estaría en conflicto, lo que le permitiría, en virtud de su conocimiento diferencial, influir en un eventual diseño de un nuevo marco regulatorio internacional.

Por estas cuestiones largamente estudiadas y como una forma de poder contribuir a la defensa de los intereses nacionales resulta imprescindible estar advertidos sobre los cambios de concepción y de toponimia para los espacios marítimos que se vienen observando. Esto demandará además contar con una diplomacia activa, formada especialmente en materia regulatoria y con capacidad técnica y científica para así poder influir en aquellos ámbitos multilaterales donde eventualmente puedan tratarse nuevas reglamentaciones, normas y estándares. El desafío mayor

y la responsabilidad primaria les cabe a las Cancillerías y las oficinas hidrográficas nacionales, pero no hay dudas respecto de que prepararse para el escenario marítimo futuro constituye un esfuerzo integral de todo el Estado.