

CARI

Consejo Argentino para las
Relaciones Internacionales

Presidente

Adalberto Rodríguez Giavarini

ISIAE

Instituto de Seguridad
Internacional y Asuntos
Estratégicos

Director

Julio A. Hang

Secretario de Redacción

Lic. Federico G. Bauckhage

Contacto

difusionrdnisiae@gmail.com

Uruguay 1037, piso 1º

C1016ACA

Buenos Aires

Argentina

(5411) 4811-0071

www.cari.org.ar

@CARIconsejo

El Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales en general, y el Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos en particular, aceptan y fomentan la difusión y el debate plural de puntos de vista diversos sobre las problemáticas políticas relevantes.

Los contenidos de los artículos incluidos en el boletín son exclusivamente responsabilidad de los autores, y no son necesariamente compartidos por la institución o sus miembros.



Nota del Editor

Estimados Lectores:

Llegamos al final del año 2020, y lo despedimos con un nuevo número de nuestro boletín.

En esta edición, el Contraalmirante (R) Alejandro Kenny analiza la relevancia de los submarinos para la Argentina, y la necesidad de que nuestro país recupere sus capacidades en este sistema de armas.

A continuación, el Lic. Hugo Krajnc analiza en profundidad la competencia EE.UU.-China en el marco más amplio de su interdependencia.

Luego, hago una exploración del entorno informacional y analítico en relación a la pandemia de Covid-19, examinando algunos errores y distorsiones que influenciaron las políticas públicas adoptadas por numerosos gobiernos.

Y finalmente, en el rincón estudiantil de este número, Damián Cichero nos da su perspectiva del conflicto en el Mar de la China Meridional.

Deseamos a todos nuestros lectores muy Feliz Navidad, y nos despedimos hasta el año que viene, esperando que el 2021 nos devuelva un poco a la normalidad.

Lic. Federico G. Bauckhage

Diciembre de 2020

En esta edición

Submarinos Argentinos: una opción política y estratégica posible 3

CA (R) Alejandro Kenny

Confrontación e interdependencia en la rivalidad EE.UU.-China 7

Lic. Hugo Daniel Krajnc

Distorsiones cognitivas e institucionales en el análisis en la pandemia, y sus consecuencias..... 30

Lic. Federico Bauckhage

Rincón Estudiante

Conflicto en el Mar de la China Meridional 46

Damián Cichero

Submarinos Argentinos: una opción política y estratégica posible

CA (R) Alejandro Kenny

El Atlántico Sur y los submarinos

El Atlántico Sur es escenario obligado de un país de grandes dimensiones geográficas e históricas, que necesita del mar básicamente para comunicarse, extraer sus recursos, y transportar personas y bienes. Estas acciones las realiza por medio de plataformas que lo permitan, aunque también utiliza buques que naveguen para vigilar, monitorear, investigar, mostrar la bandera, proteger y mantener el buen orden en el mar¹, cooperando con otros actores que tengan los mismos intereses.

La República Argentina es uno de esos actores, que a lo largo de su historia ha procurado no sólo usar el Atlántico Sur, sino también influir y proyectarse estratégicamente a través de él. Y lo ha realizado desde los albores de la Patria a través de la ininterrumpida presencia de los medios de la Armada Argentina.

Una política de Estado actual, enfocada en el mar, debería fortalecer la premisa de que la presencia del Estado en el mar es irremplazable. En el mar las fronteras son difusas, y la libertad de movimiento es mucho mayor que dentro de las fronteras terrestres. En tanto en la alta mar no hay restricciones a la libertad de navegación, y esos espacios abarcan sectores significativos del globo terrestre, en la zona económica exclusiva (ZEE), la libertad de navegación es sólo restringida para extraer recursos o investigar, y hasta en las aguas territoriales el paso inocente está permitido.

En el mar no hay edificios, ni puestos de vigilancia, ni banderas fijas, ni poblaciones atentas. Por ello, si un país ribereño desea proteger sus intereses en el mar, debe hacerlo principalmente con buques y aeronaves del Estado, que mantengan una presencia acorde a los riesgos.

En relación con las actividades productivas, hay buques que básicamente transportan, mantienen la navegabilidad, investigan, o pescan. También hay estaciones fijas de extracción de hidrocarburos y hay satélites que pueden

observar. Pero para que las actividades productivas puedan realizarse por quien corresponda, el Estado debe poder materializar su presencia en el mar, como acción ineludible de un país ribereño de envergadura, que por añadidura se encuentra en un lugar de confín, junto a otros países del Cono Sur.

Por otra parte, el Atlántico Sur es un lugar remoto, alejado de los principales centros del poder mundial. ¿Pero el Atlántico Sur es estratégicamente importante? La respuesta surge del interés que demuestran, o del valor que le asignan, los actores que se manifiestan. Por ejemplo, a instancias de Brasil, el Atlántico Sur es considerado como Zona de Paz y Cooperación desde 1986. Análogamente, las expresiones “Amazonia Azul” y “Pampa Azul” son una demostración del interés por parte de Brasil y Argentina respectivamente. Pescadores de China, España, Corea del Sur y de otros países, muestran con su accionar su interés en los recursos pesqueros, especialmente los del área adyacente a nuestra ZEE continental.

El interés se manifiesta también a través de la posesión de las Islas del Atlántico Sur, tales como Isla Ascensión, Isla Santa Elena, Isla Bouvet, Isla de Gough y el grupo Tristán de Acuña. Las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur son también denominadas Islas del Atlántico Sur. Salvo Bouvet que pertenece a Noruega y las islas antárticas, tales como las Islas Orcadas, que permanecen bajo el paraguas del Tratado Antártico, todas las demás islas están hoy bajo administración del Reino Unido. El Atlántico Sur pareciera entonces ser estratégicamente importante para el Reino Unido, quizá por la posibilidad de extender desde distintas posiciones, jurisdicciones soberanas sobre el mar, y por poder proyectar su interés sobre la Antártida.

¿El Atlántico Sur es estratégicamente importante para nuestro país? Si la perspectiva fuera desde los fines, aquellos que establecen el mapa bicontinental que por Ley indica que el centro geográfico de la República Argentina se encuentra ahora en la Tierra del Fuego, podemos afirmar que el Atlántico Sur junto al territorio, es innegablemente nuestro lugar estratégico. Si la perspectiva se centrara en los medios, para inspirar respeto y lograr aquellos fines, debemos reconocer que estamos muy lejos de poder alcanzarlos. Las alternativas son entonces, adecuar los fines –reduciéndolos– o bien adecuar los medios, incrementándolos, o haciéndolos existentes.

Instrumentos para materializar la presencia del Estado en el mar

Los sistemas y equipos para la obtención de información sobre lo que acontece en la superficie del mar, basados en satélites, aviones y buques, constituyen los primeros medios que surgen en la contabilidad de los instrumentos necesarios. Los buques en particular son insustituibles, porque además de poder observar con sus sensores,

¹ Geoffrey Till; *Poder Marítimo, Una Guía para el Siglo XXI*; Instituto de Publicaciones Navales; Primera Edición; Buenos Aires; 2007; p. 386. Till expresa que el buen orden en el mar refiere al mar como fuente de recursos, como medio de transporte, como medio de información, como medio de dominio y como ambiente.

pueden hacer flamear un estandarte, mostrando inequívocamente que representan a un Estado. Además, los buques pueden replicar o dar respuesta con premura, a cualquier ofensa o alteración del buen orden en el mar. Los buques, de esta forma, dan muestra de la presencia del Estado, e inspiran respeto a ese Estado.

Para tener buques en el mar se requiere de quienes los construyan y de gente de mar para que los tripulen. Ambos son imprescindibles y no cuestan poco. Se requieren recursos y tiempo para conseguir que un buque sea botado, o que la gente de mar que lo tripula sea formada apropiadamente para que pueda adaptarse al ámbito marítimo, sometido a menudo a las grandes fuerzas de la naturaleza.

Los submarinos, esa clase particular de buques

La relativamente breve historia de los submarinos en el mundo y en nuestro país, permite sopesar y apreciar el potencial estratégico de este formidable ingenio del hombre. En los enormes espacios marítimos del Atlántico Sur, y si fuera necesario, más allá de ellos, los submarinos también pueden influir hoy con su existencia y su operación profesional.

Los submarinos –a diferencia de los buques de superficie– no se muestran ni “muestran la bandera”, porque su presencia es sigilosa. No son visibles, porque son diseñados para navegar bajo el agua, ser discretos y accionar por sorpresa. O sea, para no ser detectados.

Pero, por el solo hecho de estar en el inventario de las fuerzas armadas de un país, los submarinos representan una capacidad a ser considerada. Es que inspiran respeto y hasta pueden representar un desafío o amenaza para otros buques de superficie o submarinos. Si generalizamos, su propósito principal es negar el uso del mar, a quienes pudieran desafiar o amenazar los intereses nacionales. En lenguaje actual, son armas Anti Acceso (A2) y de Negación de Área (NA), y como tales, quizás las más representativas de esas estrategias.² Su diseño los hace versátiles para cumplir misiones particulares, que abarcan no sólo la capacidad potencial para destruir otros buques –con torpedos, misiles o minas–, sino también para obtener y registrar información sin ser vistos –sea de costas hostiles, o de plataformas fijas y móviles–, o para incursionar desde el mar con la finalidad de bloquear, lanzar misiles, dar un golpe de mano, o rescatar lo que haga falta.

Se afirma entonces que los submarinos son plataformas estratégicas, en principio porque son disuasivas y porque sus acciones tácticas pueden tener efectos estratégicos, que favorezcan, mantengan o perjudiquen los más importantes intereses de otros actores. Pero también

² Air - Sea Battle Office. (2013). Air - Sea Battle. Obtenido de [www.dod.defence.gov](https://dod.defence.gov/Portals/1/Documents/pubs/ASB-ConceptImplementation-Summary-May-2013.pdf): <https://dod.defence.gov/Portals/1/Documents/pubs/ASB-ConceptImplementation-Summary-May-2013.pdf>

porque son diferenciales, ya que pueden enfrentar con éxito a una fuerza naval, y porque la diferencia entre tener y no tener submarinos, es mayúscula. No importa si su propulsión es nuclear, convencional, independiente del aire, con baterías plomo ácido o de litio³. Si están bien tripulados y mantenidos, siguen teniendo esas características esenciales, que los hacen potencialmente letales para quienquiera que navegue con pretensiones de dañar, sea o no poderoso.

Actualmente, el modo normal de navegación de los submarinos es en inmersión. Esta obvia característica se debe al diseño del casco –preparado especialmente para esa condición– que les otorga mayor velocidad y una mejor maniobra bajo el agua.⁴ Pero también les permite operar bajo cualquier condición meteorológica y sin apoyo, aunque las peculiaridades del mar y su entorno influyen en su operación.

La temperatura, densidad y profundidad de las aguas, el relieve y la composición del fondo, la vida marina, las corrientes y mareas, el tránsito marítimo, las actividades pesqueras, la presencia de hielos, las condiciones atmosféricas y magnéticas, y la composición y gradiente de las costas, facilitan o dificultan la operación de los submarinos y la posibilidad de ser detectados. Esto es así, porque son factores que en mayor o menor medida afectan a la propagación del sonido. Esta propagación, a pesar de los adelantos tecnológicos, continúa siendo “de todas las formas de radiación conocida, la mejor bajo el agua”.⁵ Por su parte, la opacidad del mar es la que permite que los submarinos sean todavía invisibles, en tanto el sonido hace que puedan detectar a otros buques a grandes distancias, mientras evitan ser detectados por ellos, por aeronaves u otros dispositivos.

El reconocimiento del medio marino por parte de los submarinos es entonces prioritario, no sólo para poder adiestrarse, o cumplir una misión particular asignada que implique realizar operaciones de control o de combate, sino también por seguridad náutica, porque la navegación en inmersión conlleva riesgos.

Otra peculiaridad interesante de los submarinos es que la Convención del Mar de 1982 ha limitado en muy pocos casos su navegación en inmersión. Por supuesto que un submarino no puede navegar sin autorización en ninguna condición, en las aguas interiores de otro país, pero puede hacerlo en sus aguas territoriales, en paso inocente, aunque sólo en superficie y mostrando su bandera. Adicionalmente,

³ El submarino japonés *Oryu*, actualmente en servicio, cuenta con un sistema principal de almacenamiento de energía basado en baterías de iones de litio, en lugar de las tradicionales de plomo ácido; Infodefensa; 10 de marzo de 2020.

⁴ Roy Burcher y Louis Rydill; *Concepts in Submarine Design*; Cambridge ocean technology series; 2; Primera edición 1994; Reimpresión 1998; p. 19.

⁵ Robert J. Urick; *Principles of Underwater Sound*; Mc-Graw Hill, Inc; 1983; p. 1.

aun cuando la Convención no lo prohíbe, y precisamente por ello, los submarinos gozan del derecho de tránsito rápido e ininterrumpido en ciertos estrechos, en su modalidad normal de navegación (es decir, en inmersión).⁶

Por otra parte, submarinos de cualquier nacionalidad pueden transitar en inmersión la ZEE argentina, sin pedir autorización ni debiendo proporcionar información sobre su posición. Recíprocamente, los submarinos argentinos pueden navegar en inmersión libremente en todas las aguas donde la Convención del Mar no restringe, o sea como mínimo en las ZEE de cualquier país y por supuesto en la alta mar, que abarca grandes extensiones del globo.⁷

Los submarinos y los submarinistas

Los submarinistas son gente de mar que se ha formado para tripular, operar y mantener este tipo particular de buques. Deben habituarse a vivir durante períodos prolongados, junto con otros tripulantes, dentro de un espacio estrecho con una atmósfera compleja, que requiere sistemas para controlar y purificar el aire. Las navegaciones frecuentes y prolongadas les permiten habituarse y adaptarse, como parte ineludible de la vida a bordo.

El submarinista percibe al submarino como un lugar de riesgo, pero reduce esa condición, conociendo su buque en detalle, aceptando liderazgos o bien liderando, y sobre todo confiando en la capacidad del grupo para controlar peligros potenciales. Ello se logra con una buena instrucción en tierra y frecuente adiestramiento en el mar, que abarque navegaciones prologadas, para llegar a convivir con los incidentes y desarrollar el instinto u “ojo marinero”, la resistencia a la fatiga y la resiliencia para superar las adversidades. Esto se hace de manera gradual y con los submarinistas experimentados acompañando a los bisoños, o sea a los oficiales y suboficiales que recién han logrado su capacitación como submarinistas. La camaradería surge naturalmente y se hace más notable a medida que la experiencia se va aquilatando.

Cuando un submarinista con muchas millas navegadas en inmersión, lo hace en un buque de superficie, se dedica a examinar juiciosamente el medio ambiente que lo rodea, especialmente si se encuentra en aguas restringidas, y observa la profundidad del lugar, las corrientes o el tipo de fondo, porque puede imaginar que se encuentra en inmersión, o piensa que alguna vez volverá a pasar por ese lugar con un submarino, y quiere capitalizar ávidamente toda la información que está obteniendo.

⁶ J.A. Frowein y R. Wolfrum (editores); *Legal Aspects of Modern Submarine Warfare*; Max Planck Yearbook of United Nations Law; Volúmen 6; 2002; p. 373.

⁷ Alejandro Kenny; *El Derecho en las Operaciones de Submarinos en Tiempos de Paz en los Pasajes Australes*; Boletín del Centro Naval; Número 785 Volumen 115; enero, febrero y marzo de 1997; Buenos Aires; p. 106.

Para poder mantener la capacidad de transmisión intergeneracional de conocimientos y experiencia para operar submarinos y mantenerlos con seguridad y confianza, con una escuela de submarinos no alcanza. Se necesitan plataformas que permitan permanecer en el mar, para poder vivir *in situ* lo que significa navegar bajo el agua, empleando el buque en todas las condiciones establecidas de diseño.

También se requiere una infraestructura en tierra que brinde apoyo para mantener y reparar –con altos estándares de seguridad– el casco y los distintos equipos y sistemas de a bordo, sean periscopios, mástiles, torpedos, misiles, equipos electrónicos, máquinas, electricidad, baterías, sistemas hidráulicos, de compenso y balanceo, de aire comprimido u otros. Que también permita almacenar sus repuestos, combustible y armas, y brinde facilidades en tierra para simular situaciones reales que faciliten la capacitación de los submarinistas en emergencias, en escape, en uso de sus armas, en los distintos tipos de maniobras para aproximarse, y en muchas otras habilidades necesarias para operar submarinos con apropiada actitud para el combate, si la situación así lo requiriera.

La experiencia más penosa

El Submarino A.R.A. “San Juan” naufragó e implosionó a las 1051 horas del 15 de noviembre de 2017 en aguas del Atlántico Sur, mientras se encontraba monitoreando lo que ocurría en alta mar, en el área adyacente a la ZEE argentina y sobre su plataforma continental, durante su tránsito de regreso desde Ushuaia, Tierra del Fuego.

Su gemelo, el Submarino A.R.A. “Santa Cruz”, desde 2014 se encuentra en reparaciones demoradas, a la espera de decisiones. El Submarino A.R.A. “Salta”, de la clase 209, permanece amarrado y sin baterías, en el muelle de la Base Naval Mar del Plata, cumpliendo sólo funciones de simulador. La eventual reparación de ambos, o tan solo de uno de los submarinos, representa un dilema de proporciones. ¿Vale la pena pretender ponerlos en valor, cuando su vida útil está próxima a finalizar?

Con el transcurso del tiempo, a pesar de las esporádicas navegaciones que nuestros submarinistas puedan hacer en submarinos de países amigos, si no se establece un plan de desarrollo de medios, la experiencia y conocimientos en la operación y mantenimiento de submarinos, inexorablemente se perderá.

¿Cuánto es suficiente?

Para revertir la situación actual y encarar un programa plausible de submarinos, se requiere una política sostenida y sustentable, apoyada en los profundos conocimientos técnicos y en la experiencia aquilatada en la Armada Argentina a lo largo de su historia. También debe apoyarse en la experiencia de profesionales de la industria naval específica, del ámbito público y privado, nacional y

extranjero, que podrían apuntalar un desarrollo renovado y serio de esa industria, y la consiguiente generación de empleos calificados, necesarios para la construcción, y también para el mantenimiento de submarinos.

El proceso de selección de opciones posibles debe tener en cuenta muchos aspectos, en particular los éxitos y fracasos del pasado, el posicionamiento estratégico, las lecciones aprendidas, las recomendaciones que los propios submarinistas hayan elaborado institucionalmente a lo largo del tiempo, y el estudio y análisis de aquello que esté disponible en un mercado muy restringido, pero aun así competitivo.

No hay fórmulas exactas para responder a la pregunta siempre lógica y necesaria de “cuánto es suficiente”. Más aún si los recursos disponibles son escasos. La historia de los submarinos en nuestro país comenzó en 1933 con la llegada de tres sumergibles nuevos, construidos en Taranto, Italia. Luego, al inicio de los 60 continuó con la incorporación de dos sumergibles usados estadounidenses clase Flota, al inicio de los 70 con dos submarinos usados estadounidenses clase Guppy, a mediados de los 70, con la incorporación de dos submarinos nuevos de origen alemán clase 209, y finalmente culminó con dos submarinos nuevos clase TR 1700, construidos en Emden, Alemania, que fueron recibidos en nuestro país a mediados de los años 80.

En la transición entre generaciones diferentes de submarinos, muchas veces se superpusieron dos pares en servicio, los que podían ser mantenidos y tripulados, aun cuando pertenecieran a diferentes clases. Esta es una muestra que hace razonable mantener en servicio tres o cuatro submarinos.

Otro fundamento indica, que para mantener de manera sostenida un submarino en un área o zona de patrulla, se requiere otro en tránsito de ida, y otro en tránsito de regreso, reparaciones o mantenimiento. Las distancias en el Atlántico Sur son considerables y cualquier despliegue requiere tiempo para llegar al lugar de la acción, porque los submarinos convencionales son lentos en sus desplazamientos. Pero una vez en el lugar, pueden obtener información, registrarla, y transmitirla sin ser detectados, y dar respuesta apropiada a las acciones de intrusos que lo merezcan. Sus grandes fortalezas son el sigilo con el que actúan y el tiempo prolongado que pueden permanecer en un área o zona de patrulla. En definitiva, pueden disuadir, a actores poderosos o a actores menores, de realizar acciones contrarias a los intereses de nuestro país, con la variedad de misiones que los submarinos pueden llegar a cumplir.

Acorde a las razones esgrimidas, nuestro país debería contar con tres (o cuatro) submarinos convencionales nuevos o usados, y en este caso con una vida útil remanente de al menos 20 años. El modelo a elegir debería ser uno ya experimentado, de unas 2000 toneladas de desplazamiento en inmersión, con una planta propulsora eléctrica, con baterías de buen rendimiento, con capacidad de lanzamiento de torpedos y eventualmente de misiles. No

se deberían pretender equipos y sistemas demasiado modernos o sofisticados que encarezcan innecesariamente la plataforma, ya sea en cuanto a su sistema de propulsión, máquinas térmicas, sonares y otros sensores, sistema de control tiro, periscopios, o sistemas de comunicaciones. Si son condiciones esenciales, que tenga una buena autonomía y sistemas probados de seguridad.

Si fueran usados, no deberían tener entonces demasiados años de servicio desde su botadura, y los estándares de mantenimiento del país vendedor, deberían ser suficientemente estrictos. Una transferencia de submarinos de este tipo constituiría una estrategia de cooperación militar, enmarcada por una relación histórica con el país proveedor. Por esa razón, parecería que podría realizarse, si se poseen intereses y hasta un destino común en el Atlántico Sur.

Finalmente, la solución que se adopte –por su trascendencia estratégica– va a ser seguramente incluida en los planeamientos de diseño de fuerzas en elaboración, brindando la oportunidad para una política a ser llevada a cabo desde los más altos niveles de gobierno, que permita poder contar en algunos años, con submarinos y submarinistas argentinos que naveguen en el Atlántico Sur, haciendo presente al Estado, y monitoreando, protegiendo y haciendo respetar los intereses argentinos en el mar y desde el mar.

BUENOS AIRES, 15 de noviembre de 2020.

Confrontación e interdependencia en la rivalidad EE.UU.-China

Hugo Daniel Krajnc*

Introducción

La rivalidad entre EE.UU. y China y sus potenciales derivaciones han constituido desde hace décadas temas claves en el análisis de las relaciones y las dinámicas geopolíticas internacionales. Aunque en la década de 1990 ya se advertía sobre la creciente importancia de Asia-Pacífico y las tensiones que ello provocaría (Huntington, 1996: 21-30; 122-129; 200-207; 260-284; Brzezinski, 1997: 157-197), desde los inicios del Siglo XXI esas preocupaciones aumentaron significativamente.

Ejemplos de ello son tres documentos claves en las orientaciones estratégicas de EE.UU.: sus “Estrategias de Seguridad Nacional” (NSS)¹. Considero que las tres últimas (años 2010, 2015 y 2017) reflejan circunstancias objetivas de la dinámica internacional y no sólo cambios domésticos de signo partidario.

En la presentada en Mayo del 2010 (Administración Obama), se señala que:

Estamos trabajando para construir vínculos más profundos y efectivos con otros centros claves de influencia, incluyendo China, India y Rusia, así como con naciones crecientemente influyentes como Brasil, Sudáfrica e Indonesia, de modo que podamos cooperar en temas de interés y preocupación bilateral y global, reconociendo que el poder, en un mundo interconectado, no es un juego de suma cero. (NSS, 2010: 3)²

En el marco de una doble aproximación a la relación con China, también se expresa que:

Continuaremos buscando una relación positiva, constructiva y comprensiva con China. Valoramos positivamente una China que asuma un rol de liderazgo responsable trabajando con los Estados Unidos y la comunidad internacional para avanzar en prioridades como la recuperación económica, enfrentar el cambio climático y la no-proliferación. Vamos a monitorear el programa de modernización militar de China y prepararnos de manera acorde, para asegurarnos que los intereses regionales y globales de los Estados Unidos y sus aliados, no se vean afectados negativamente. (NSS, 2010: 24)³

Por su parte, en la presentada en Febrero de 2015, en el último tramo de dicha Administración, se reitera la preocupación sobre China y se agregan aspectos más sensibles:

Los Estados Unidos dan la bienvenida al surgimiento de una China estable, pacífica y próspera... Buscamos la cooperación en desafíos comunes, regionales y globales, como el cambio climático, la salud pública, el crecimiento económico y la desnuclearización de la Península de Corea. Habrá competencia pero rechazamos la idea de la inevitabilidad de una confrontación... Habremos de monitorear la modernización militar de China y la expansión de su presencia en Asia, mientras buscaremos, paralelamente, caminos para reducir los riesgos de desinteligencias o errores de cálculo. En ciberseguridad, adoptaremos todas las medidas necesarias para proteger nuestras actividades económicas y defender nuestros sistemas de ataques cibernéticos, sea que éstos provengan tanto de actores privados como del gobierno chino,

¹ En inglés en el original: *The White House. National Security Strategy (NSS)*

² En inglés en el original: *We are working to build deeper and more effective partnerships with other key centers of influence—including China, India, and Russia, as well as increasingly influential nations such as Brazil, South Africa, and Indonesia—so that we can cooperate on issues of bilateral and global concern, with the recognition that power, in an interconnected world, is no longer a zero sum game.*

³ En inglés en el original: *We will continue to pursue a positive, constructive, and comprehensive relationship with China. We welcome a China that takes on a responsible leadership role in working with the United States and the international community to advance priorities like economic recovery, confronting climate change, and nonproliferation. We will monitor China’s military modernization program and prepare accordingly to ensure that U.S. interests and allies, regionally and globally, are not negatively affected.*

y que pretendan robar nuestros secretos para obtener beneficios comerciales. (NSS, 2015: 24)⁴

La referencia a que “Habrá competencia, pero rechazamos la idea de la inevitabilidad de una confrontación”, ya refleja la vigencia del concepto elaborado por Allison bajo la denominación “Trampa de Tucídides” y que posteriormente desarrollara en su libro (Allison, 2017).

La visión estadounidense de que dicha “Trampa” no era inevitable, fue respaldada por el Presidente chino Xi Ping, quien al visitar Estados Unidos expresó (aunque con una sutil amenaza): “No existe en el mundo eso denominado la Trampa de Tucídides. Sin embargo, si los principales países reiteradamente formulan apreciaciones estratégicas erróneas, pueden crear esa trampa para ellos mismos” (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China, 23/09/2015).⁵

La publicada en Diciembre del año 2017 (Administración Trump) exhibe ya un mayor nivel de confrontación e imputaciones a China. Allí el Presidente Trump expresa que:

Los Estados Unidos enfrentan un mundo extraordinariamente peligroso, plagado de un amplio conjunto de amenazas que se han

intensificado en años recientes. Cuando llegué a la Presidencia...poderes rivales estaban minando agresivamente los intereses estadounidenses alrededor del globo...prácticas comerciales desleales habían debilitado nuestra economía y llevado nuestros empleos a otros países...Casi un año después...hemos puesto de manifiesto claramente que los Estados Unidos no tolerarán más la agresión económica ni las prácticas comerciales desleales (NSS, 2017: i)⁶

Si bien afirma que “Perseguiremos esta hermosa visión - un mundo de naciones fuertes, soberanas e independientes, cada una con sus propias culturas y sueños, creciendo mutuamente en prosperidad, libertad y paz”⁷ en la posterior Introducción se sostiene que:

China y Rusia desafían el poder, la influencia y los intereses americanos, intentando erosionar la seguridad y prosperidad de los Estados Unidos. Están determinadas a hacer las economías menos libres y justas, aumentar sus fuerzas militares, y controlar la información para reprimir a sus sociedades y expandir su influencia. (NSS, 2017: 2)⁸

Estas definiciones, junto con actitudes más asertivas por ambos países en materia económica (2018-2019) y una mayor actividad militar en el Mar de China, han aumentado la tensión y han incentivado las visiones sobre la

⁴ En inglés en el original: *The United States welcomes the rise of a stable, peaceful, and prosperous China. We seek to develop a constructive relationship with China that delivers benefits for our two peoples and promotes security and prosperity in Asia and around the world. We seek cooperation on shared regional and global challenges such as climate change, public health, economic growth, and the denuclearization of the Korean Peninsula. While there will be competition, we reject the inevitability of confrontation.... We will closely monitor China's military modernization and expanding presence in Asia, while seeking ways to reduce the risk of misunderstanding or miscalculation. On cybersecurity, we will take necessary actions to protect our businesses and defend our networks against cyber-theft of trade secrets for commercial gain whether by private actors or the Chinese government.*

⁵ En inglés en el original: *Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. Speech by H.E. Xi Jinping President of the People's Republic of China At the Welcoming Dinner Hosted by Local Governments And Friendly Organizations in the United States.2015/09/23): (...)* there is no such thing as the so-called Thucydides trap in the world. But should major countries time and again make the mistakes of strategic miscalculation, they might create such traps for themselves

⁶ En inglés en el original: *The United States faces an extraordinarily dangerous world, filled with a wide range of threats that have intensified in recent years. When I came into office.... Rival powers were aggressively undermining American interests around the globe.... Nearly one year later... We have also continued to make clear that the United States will no longer tolerate economic aggression or unfair trading practices*

⁷ En inglés en el original: *We will pursue this beautiful vision—a world of strong, sovereign, and independent nations, each with its own cultures and dreams, thriving side by-side in prosperity, freedom, and peace.*

⁸ En inglés en el original: *China and Russia challenge American power, influence, and interests, attempting to erode American security and prosperity. They are determined to make economies less free and less fair, to grow their militaries, and to control information and data to repress their societies and expand their influence*

inevitabilidad de la “Trampa de Tucídides”. Si bien en general se alude a una guerra comercial, también se plantean riesgos de una escalada militar, a través de referencias sobre el poder económico, tecnológico o militar de cada país. En este sentido, el título mismo del libro de Allison “Destinados para la Guerra”⁹ contribuye a esa visión de inevitabilidad de un conflicto que supere una competencia comercial.

Sin ánimo de comparar si la rivalidad EE.UU.-China se asemeja a algunos de los dieciséis casos históricos analizados por dicho autor (Allison, 2017: 244-286), considero que a menudo, en especial en los medios internacionales, se subestima u omite la relevancia de ciertos factores geopolíticos, estables y variables (Marini, 1985), se extrapolan tendencias y se ignora o subvalora la profunda interdependencia entre ambos países, todo lo cual, si fuera incorporado, permitiría una visión más amplia de las capacidades, vulnerabilidades y sensibilidades de cada uno. Desde mi perspectiva, esa visión más amplia, lejos de permitir conclusiones definitivas, induce a nuevos interrogantes.

En última instancia, evaluar las dimensiones del “poder duro” de cada país (Gray, 2011; Nye, 2011) sin considerar la cosmovisión que anima a cada sociedad, su identidad cultural y social, así como la base material que hace posible y sustentable en el tiempo a ese poder, implica el riesgo de arribar a conclusiones incompletas.

Supera el objetivo de este análisis considerar aquellos aspectos socio-culturales que identifican a cada una de ambas naciones, así como los desarrollos tecnológicos, criterios doctrinarios u organizacionales de sus Fuerzas Armadas. Se aspira en cambio, a evaluar sintéticamente algunas condiciones objetivas y estructurales, que relativizan el nivel de poder absoluto de cada país y que al mismo tiempo ponen de relieve la profunda interdependencia que vincula a ambos países (que no es una mera interconexión), con el alcance de las dimensiones definidas visionariamente por Keohane y Nye hace ya más de cuatro décadas, interdependencia que en algunos casos refleja vulnerabilidades asimétricas y también sensibilidades. (Keohane & Nye, 1977: 15-58)

Esa mutua dependencia presenta también otra característica y derivada del agudo proceso de globalización en curso y muchas veces ignorada mediáticamente: los vínculos entre ambos países no se agotan en ellos dos, sino que muchos de los bienes y servicios que se intercambian (incluyendo equipamiento militar), involucran a terceros

países, los que sólo se alcanzan a identificar en un análisis más minucioso de las denominadas Cadenas Globales de Valor (GVCs)¹⁰. Todo ello justifica, desde mi perspectiva, una mirada algo más abarcativa sobre algunos factores geopolíticos que caracterizan a cada país, así como plantearse el interrogante sobre las potenciales reacciones de esos terceros países ante ese posible agravamiento (en lugar de asumirse que su conducta obedecerá a supuestos “*ceteris paribus*”). Todo ello, relativiza a mi juicio, la rápida y usual apreciación de que un conflicto mayor entre EE.UU. y China es algo inevitable, sin que ello implique desconocer el riesgo de eventos que aunque menores, puedan escalar el conflicto.

1. EE.UU. y China en la economía mundial.

Como punto de partida para reflexionar sobre estos temas se suele recurrir a un ranking de los países según sus niveles de PIB. Sin embargo, como con toda variable macroeconómica, diferentes criterios de medición arrojan distintos resultados; el Cuadro N°1 exhibe cómo varían las posiciones de cada país según la fuente y criterios de medición empleados.

Cuadro N°1 Niveles Comparativos de PIB

Concepto (Billones US\$)	2018			2019		
	EE.UU.	CHINA	MUNDO	EE.UU.	CHINA	MUNDIAL
PIB (Valores Corrientes) (1)	20,58	13,89	86,41	21,43	14,35	87,75
PIB (Valores Corrientes) (2)	20,58	21,87	n/d	21,43	23,61	n/d
PIB (PPP a valores 2017) (3)	20,11	21,23	126,37	20,58	22,53	130,07
PIB (Valores Constantes de 2010) (4)	17,92	10,88	82,94	18,32	11,54	84,99

Elaboración propia. Fuentes: Banco Mundial y OECD.

(1): <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD>

(2): <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=60702>

(3): <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.PP.KD>

(4): <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD>

⁹ En inglés en el original: *Destined for War*

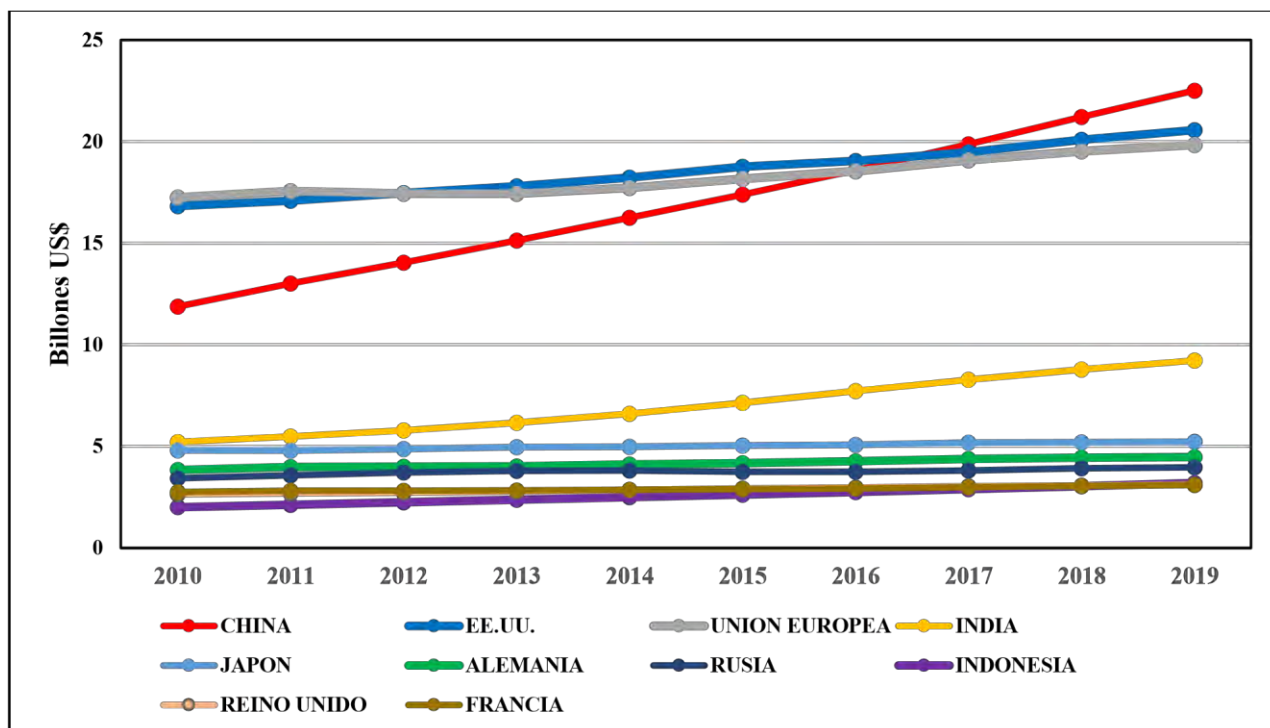
¹⁰ En inglés en el original: *Global Value Chains (GVCs)*

Respetando un criterio aceptado mundialmente (según la PPP a valores constantes de un año, en este caso 2017), la Figura N°1 exhibe la evolución comparativa del PIB de las diez mayores economías del mundo durante la última década.

Como allí se puede observar, el PIB de China supera desde el año 2017 al de EE.UU., representando ambas economías el 33% del PIB mundial, porcentaje que se aproxima al 50% si se incluye a la Unión Europea.

Si bien es habitual que los medios de prensa destaquen que la economía china es mayor que la de EE.UU., considero que resulta cuestionable extraer conclusiones de valor geopolítico a partir de la mera consideración del nivel del PIB, ya que ello equivaldría a identificar a dicha magnitud con un sinónimo de poder económico. Lo juzgo objetable porque el nivel del PIB por sí solo, no permite identificar la multiplicidad de situaciones que se manifiestan en el interior de cada economía, ya que es una variable "agregada". Por ello, considero que esa magnitud constituye una condición necesaria, pero no suficiente, para dimensionar geopolíticamente la economía de un Estado-Nación.

Figura N°1 Evolución anual del PIB



Elaboración propia. Fuente: Banco Mundial. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.PP.KD>

Aun si se juzgara adecuado identificar al nivel del PIB con poderío económico nacional, surgen a mi juicio y desde la perspectiva de un análisis geopolítico, dos interrogantes pendientes de respuestas más contundentes.

En primer término ¿por qué no adicionarle a China los PIBs de Hong-Kong y Macao? Se podría argumentar que sus status jurídicos ("Regiones Administrativas Especiales") lo inhiben, pero desde una perspectiva realista es innegable su integración a la economía china: Hong-Kong es uno de los principales destinos y orígenes de los flujos comerciales de China para su posterior reexportación o reimportación, así como un importante centro financiero para China.

El segundo interrogante se refiere a ¿por qué no utilizar otra manifestación del Producto Bruto como el Producto Nacional Bruto? (PNB) (Sachs y Larraín, 1994: 24). Considero que en un contexto de rivalidad entre Estados y con riesgos de escalar, esta variable resulta más útil para el análisis geopolítico ya que al computar la actividad de los residentes de un país en su territorio y en el exterior, en caso de un conflicto convertiría a las inversiones extranjeras y a los receptores o emisores de remesas en potenciales "rehenes". Como ejemplo, en el Cuadro N°2 se exhiben los niveles de PNB y PIB de EE.UU., China y la Unión Europea para el año 2018, manteniendo los criterios de medición ya usados (PPP a valores 2017).

**Cuadro N°2 Niveles Comparativos del PNB y del PIB
(Billones US\$ - Año 2018)**

PAIS/AREA	PNB	PIB
MUNDO	125,94	126,36
CHINA	21,15	21,23
EE.UU.	20,47	20,10
UNION EUROPEA	19,55	19,53

Elaboración propia. Fuentes: Banco Mundial

<https://data.worldbank.org/indicador/NY.GNP.MKTP.PP.KD>

<https://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.PP.KD>

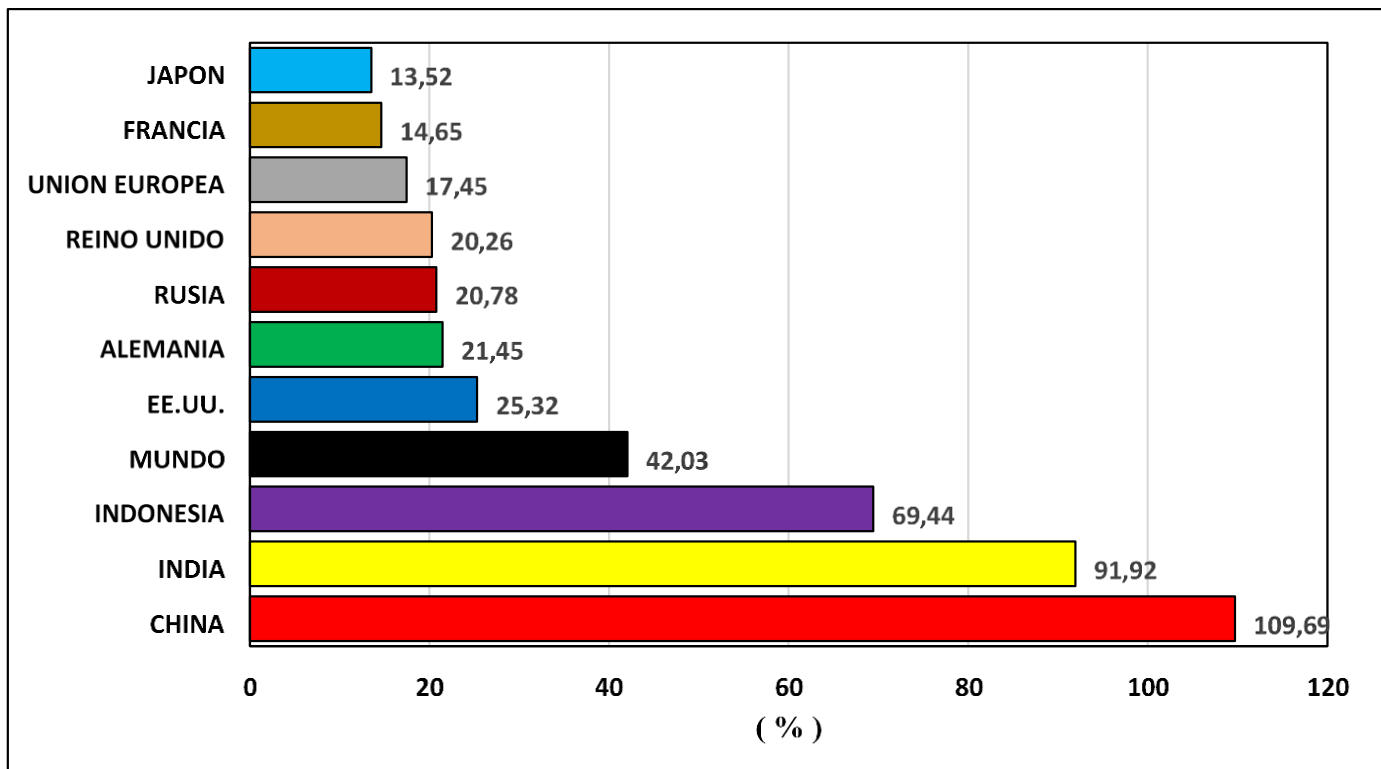
Igualmente, juzgo cuestionable extraer conclusiones casi “determinísticas” de la variación anual del PIB, ya que ella no indica cómo se compara su valor con la tasa de crecimiento “potencial” de esa economía, cálculo de por sí de muy compleja elaboración. Sin perjuicio de ello, y al solo efecto ilustrativo, en la Figura N°2 se puede observar el crecimiento acumulado del PIB de esas diez economías en la década 2010-2019.

Una variable macroeconómica que relativiza las interpretaciones “automáticas” derivadas del nivel absoluto del PIB o de su tasa de crecimiento, lo constituye el PIB/Cápita. La Figura N°3 expone tal variable para esas mismas diez economías (nómina que no implica que todas ellas sean las de mayor ingreso/cápita) y utilizando los niveles de PIB antes señalados.

Dada la definición misma de esta variable, las diferencias entre sus magnitudes permitirían asumir que las divergencias entre las economías de EE.UU. y China responden a cuestiones más estructurales no expuestas por sus niveles de PIB.

Dejando de lado al PIB (absoluto o per Cápita), se pueden considerar otros indicadores que reflejen la importancia de una economía en el contexto mundial. Sin perjuicio de que podría usarse una multiplicidad de ellos, considero que lo que mejor permite aproximarse a la vinculación de una economía con el resto del mundo así como a la interdependencia entre los países, son sus flujos de comercio exterior de bienes y de servicios.

Figura N°2 Crecimiento Acumulado del PIB (2010-2019)

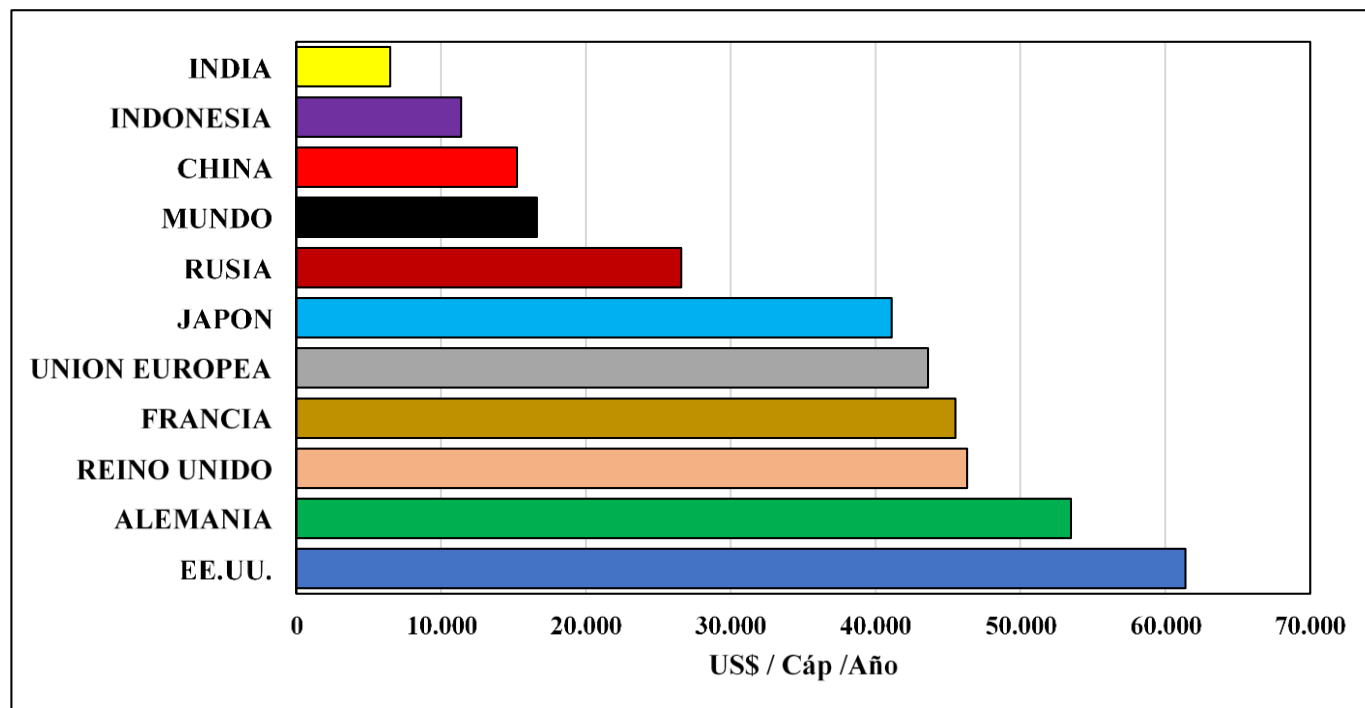


Elaboración propia. Fuente: Banco Mundial

<https://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.PP.KD>

Figura N°3 Evolución del PIB /Cáp.

(en US\$ /Cáp /Año)



Elaboración propia. Fuente: Banco Mundial:
<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.KD>

Así, el Cuadro N°3 exhibe las magnitudes del comercio exterior correspondientes a las tres economías con mayor participación a nivel mundial: China, EE.UU. y la Unión Europea. Cabe advertir que tanto las cifras mundiales como las de la Unión Europea, excluyen los flujos comerciales Intra-Unión Europea; aunque podría argumentarse válidamente que tales flujos contribuyen a aumentar los flujos Extra-Unión Europea, he preferido respetar los criterios de las fuentes de dichos datos (OMC/WTO).

Cuadro N°3 Flujo de Bienes y Servicios (2018 – Bn/US\$)

FLUJOS DE BIENES					
PAIS/AREA	EXP.	%	IMP.	%	SALDO
MUNDO	15,32	100,0	15,71	100,0	
CHINA	2,49	16,2	2,14	13,6	0,35
EE.UU.	1,66	10,8	2,61	16,6	-0,95
UNION EUROPEA	2,31	15,1	2,34	14,9	-0,03
RESTO	8,87	57,9	8,62	54,90	0,25

Elaboración propia. Fuente: OMC.
https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2019_e/wts2019_e.pdf

La diferencia entre los totales mundiales obedece a aspectos metodológicos de medición de la OMC.

Observando conjuntamente este Cuadro y el de la evolución del PBI, considero que resulta más claro que una lectura simple de los niveles absolutos de ciertas variables macroeconómicas puede resultar engañosa.

Las estadísticas antes expuestas, permiten dudar sobre la absoluta solidez de las economías de ambos países, lo que implica admitir que existe entre ambas un nivel de interdependencia, con dimensiones de vulnerabilidad y de sensibilidad, tanto bilateralmente como ante lo que acontezca en la economía mundial, respecto de lo cual, por su peso relativo tanto EE.UU. como China serían parcialmente responsables y al mismo tiempo sus "víctimas".

FLUJOS DE SERVICIOS					
PAIS/AREA	EXP.	%	IMP.	%	SALDO
MUNDO	4,33	100,0	4,20	100,0	
CHINA	0,27	6,10	0,52	12,40	-0,25
EE.UU.	0,81	18,70	0,54	12,90	0,27
UNION EUROPEA	1,09	25,10	0,87	20,70	0,22
RESTO	2,16	50,10	2,27	54,00	-0,11

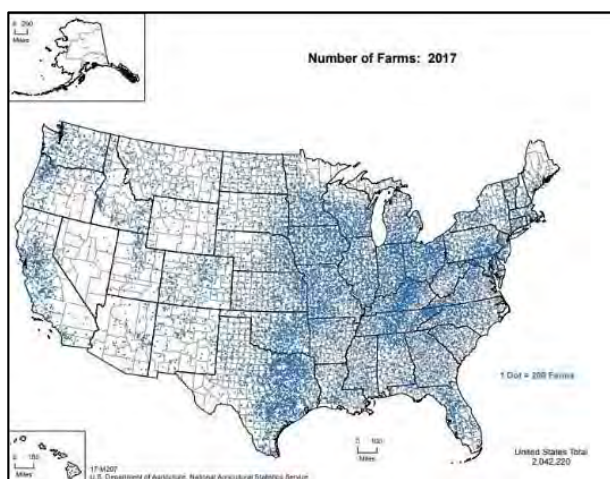
2. Limitaciones al poder económico

En el contexto de lo expuesto, e independientemente de las dimensiones de sus respectivos poderes “duros” y “blandos” y del actual o potencial liderazgo en aquellos desarrollos tecnológicos que pueden caracterizar el formato de la globalización en las próximas décadas (como la Inteligencia Artificial), estimo necesario evaluar las bases materiales sobre las cuales tales factores de poder son factibles. Ello, con prescindencia de considerar qué contexto socio-cultural o régimen político pueden ser más adecuados para estimular el desarrollo económico y social, los descubrimientos científico-tecnológicos y la innovación y creatividad del ser humano.

Partiendo del viejo adagio que “la guerra es una manera de Dios de enseñarnos geografía” (Misenheimer, 2019: 2)¹¹, considero que se puede disponer de una visión más abarcadora de ambas economías si se contemplan ciertos factores geopolíticos, estables y variables.

Sólo como síntesis y sin ánimo de ser excluyente, esos factores serían: la disponibilidad de recursos para la producción agrícola; la disponibilidad energética; Oferta y Demanda Global; perfil del comercio exterior; participación de cada moneda en los flujos comerciales mundiales; posición de reservas internacionales y la situación respecto de ciertos insumos críticos.

Figura N°4 Regiones Agrícolas en EE.UU. y China



Fuentes:

China: <http://www.agribenchmark.org/cash-crop/sector-country-farm-information/country-profiles/china.html>;

EE.UU.:

USDA. https://www.nass.usda.gov/Publications/AgCensus/2017/Online_Resources/Ag_Atlas_Maps/17-M207RGBDot1-largetext.pdf

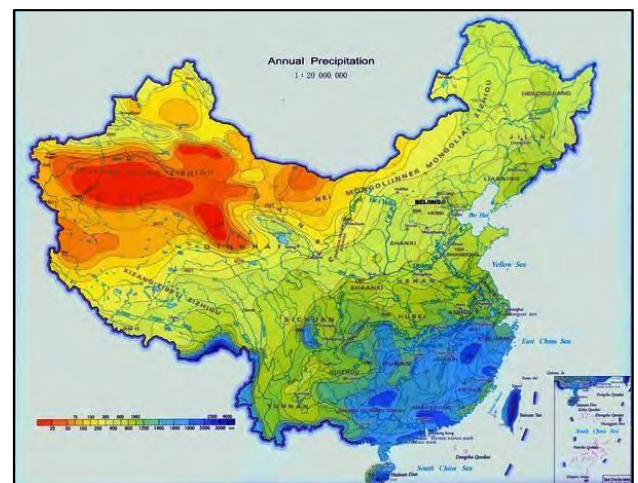
¹¹ En inglés en el original: *An old adage defines war as God's way of teaching us geography.* ¹³ Medida en Hectáreas/Cápita.

2.1. Disponibilidad de recursos para la producción agrícola

Para evaluar la capacidad de cada país de disponer domésticamente de su propia provisión de alimentos, sean éstos ricos en carbohidratos o en proteínas, he seleccionado algunos factores claves como son: disponibilidad de tierra arable¹³ y de recursos hídricos¹²; población rural; cantidad de establecimientos rurales y superficie promedio, y consumo de fertilizantes. Como punto de partida, los mapas expuestos en la Figura N°4 indican las respectivas regiones agrícolas.

Las imágenes precedentes reflejan que la región china con capacidad agrícola coincide con el área de mayor densidad poblacional, más de lo que ocurre en EE.UU.

Comparando ciertos indicadores básicos, como los que muestra el Cuadro N°4, se puede concluir que la capacidad doméstica de generar su propia alimentación, está más comprometida en China que en EE.UU. Ello por cuanto China registra una menor disponibilidad de tierra arable y de recursos hídricos, y esta base material debe soportar una mayor presión poblacional (10 veces más población operando 100 veces más explotaciones) lo cual necesariamente se traduce en unamuy inferior escala de éstas últimas: menos de 1 Hectárea versus 178 Has (440 acres) en EE.UU. Además de su limitación en cuanto a tierra arable y recursos hídricos, recientes investigaciones han categorizado a casi el 16% del agua de napas en China como



¹² Medida por el Índice denominado TARWR o “Total Actual Renewable Water Resources”, elaborado por la FAO, en sus dos magnitudes: en Km³/año que constituye una estimación teórica de los recursos hídricos disponibles en el país, y en m³/cápita/año, para indicar esa disponibilidad por persona

de “Grado V”, lo cual indica que por su nivel de polución no son utilizables (CSIS, 2020.a). Ello en parte se explica por la intensidad del uso de fertilizantes, derivado a su vez de la menor productividad del suelo.

En este caso, considero que la situación china no refleja una mera sensibilidad sino una profunda vulnerabilidad, que se

verifica adicionalmente, al considerarse que China ocupó el lugar 57 entre 67 países, en el ranking del componente agrícola del denominado “Índice de Sustentabilidad Alimenticia”¹³. (Economist Intelligence Unit, 2018; CSIS, 2020.a)

Cuadro N°4 Indicadores de Capacidad Agrícola

CONCEPTO	EE.UU.	CHINA
Disponibilidad de Tierra Arable (Hectáreas/ Cápita) (2018) (1)	0,470	0,090
Disponibilidad de Agua (TARWR) (Km3/ Año) (2016) (2)	3.051	2.830
Disponibilidad de Agua (TARWR/Cáp.) (m3/Cáp/Año) (2016) (3)	10.270	2.140
Población Rural (En % sobre la Población Total) (2019) (4)	18	40
Población Rural (Millones) (2019) (4)	57,6	554,8
Explotaciones Rurales (Millones) (2017) (5)	2,0	200,0
Superficie Promedio (Hectáreas) (2017) (6)	178	0,60
Consumo de Fertilizantes (Kgs/Hectáreas Arables) (2016) (7)	138,6	503,3

Elaboración propia. Fuentes: Banco Mundial; FAO; USDA; Adama.com; (1):

<https://datos.bancomundial.org/indicador/AG.LND.ARBL.HA.PC>

(2) y (3): <http://www.fao.org/aquastat/es/countries-and-basins/country-profiles/country/USA>

<http://www.fao.org/aquastat/es/countries-and-basins/country-profiles/country/CHN>;

(4): <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.RUR.TOTL.ZS>

(5) y (6): EE.UU:

https://www.nass.usda.gov/Publications/Todays_Reports/reports/fnl0419.pdf;

China: <https://www.adama.com/en/ourcommitment/global-farming/farming-stories/insight-into-agriculture-in-china>;

(7): <https://datos.bancomundial.org/indicador/AG.CON.FERT.ZS>.

Cuadro N°5 Indicadores de Autosuficiencia Agrícola

Autosuficiencia Agrícola (Consumo Doméstico Total / Oferta Doméstica) (%) (2018/2019)	EE.UU.	CHINA
- Trigo	36,9	47,6
- Maíz	74,2	57,1
- Arroz	56,8	55,1
- Soja	43,0	217,8

Elaboración propia. Fuente: USDA.

<https://apps.fas.usda.gov/psdonline/app/index.html#/app/downloads>

¹³ En inglés en el original: *Food Sustainability Index*

Otra indicación complementaria de la autosuficiencia de cada país en materia alimentaria lo constituye la relación entre el consumo doméstico total de algunas materias primas agrícolas y su disponibilidad local¹⁴. Como se puede observar en el Cuadro N°5, la situación en China es comparable con la de EE.UU. en trigo y arroz, inferior a la de EE.UU. en maíz, y sustancialmente vulnerable en materia de soja.

La situación china en los tres cereales citados tiene su explicación en una directiva oficial emitida en 1996 que buscaba lograr el autoabastecimiento de estos granos. (CSIS, 2020.a). Asimismo, cabe señalar que por criterios de seguridad alimentaria, los inventarios finales de los tres cereales son en China y desde hace años, equivalentes aproximadamente a una cosecha anual (USDA, 2020).

Esta situación encuentra su correlato en las importaciones de materias primas agrícolas y alimentos procesados por ambos países. En el caso de China, si bien tales importaciones no superan el 10% de sus compras externas totales, su composición exhibe las limitaciones de ese país para atender las demandas alimenticias de su población. (CSIS, 2020.a).

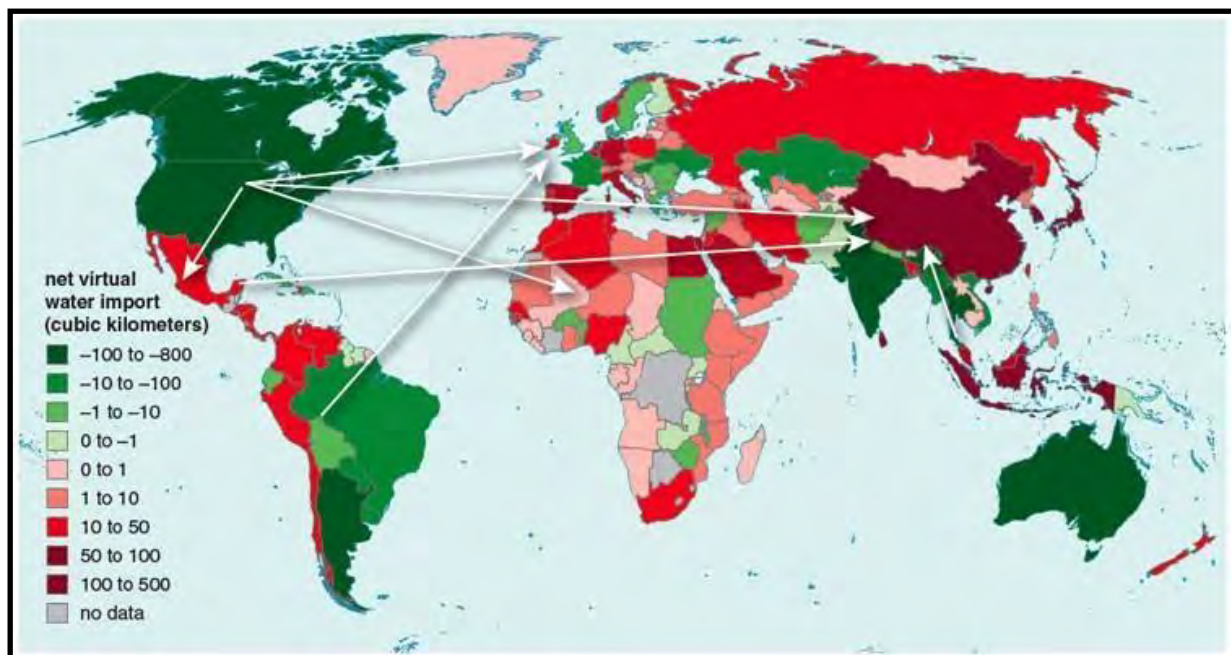
En este sentido, los desafíos que enfrenta China cubren aspectos críticos y casi simultáneos: incrementar el ingreso per cápita de la población rural; aumentar su ingesta calórica (WFP, 2020), y evitar su desplazamiento a los centros urbanos.

Por otra parte, el crecimiento del ingreso per cápita experimentado en general por China en las últimas décadas unido a una intensa urbanización, han generado una mayor demanda de dietas ricas en proteínas animales (carnes, lácteos, huevos) que China no está en condiciones de autoabastecerse. Se verifica por lo tanto una doble situación: China es el mayor consumidor mundial de carnes, en particular vacuna y porcina, y simultáneamente es el mayor importador mundial de tales carnes, así como el mayor importador de leche en polvo.

Estos flujos se interpretan mejor si se considera que China es el mayor importador mundial de poroto de soja, cuyo procesamiento es indispensable para la nutrición animal y producción doméstica de esos alimentos. (OECD-FAO, 2020: 51-53; 68 y 140).

Esto explica que mientras entre el 2003 y 2017, las importaciones totales de China aumentaron el 346%, sus importaciones de alimentos (materias primas y procesados)

Figura N°7 Flujos Netos de Importación de “Agua Virtual”



¹⁴ El consumo doméstico local incluye todos los destinos: alimentación humana, animal y procesamiento. La disponibilidad local es la suma del stock al inicio del año agrícola más la producción de ese año. Para la soja, se computó como consumo doméstico sólo su uso para molienda para obtener harina/pellets y aceite.

Fuente: American Scientist, <https://www.americanscientist.org/article/water-news-bad-good-and-virtual>

lo hicieron en un 647%. (CSIS, 2020.a)

Esta situación es mucho más comprometida que la que enfrenta EE.UU. ya que si bien sus importaciones de alimentos también crecieron más que las totales (148% versus 84% en 2003-2017) y, por ende, creció su participación en el total, el 49% está compuesto por carne de pescado, frutas, bebidas y vegetales. Conforme las definiciones de “vulnerabilidad” y “sensibilidad” (Keohane & Nye, 1977: 25-35), mientras China enfrenta una situación de vulnerabilidad, EE.UU. presenta una condición de sensibilidad.

En cuanto a los cinco principales proveedores de cada país, las compras chinas a Brasil, EE.UU., Canadá, Australia y Nueva Zelandia totalizan el 54% de sus importaciones. Para EE.UU. los cinco principales orígenes de sus compras de alimentos son México, Canadá, China, Francia e Italia, los que cubren el 48% del total (USDA, 2018; CSIS, 2020.a)

Por último, el rol de China como importador de productos alimenticios, se puede verificar también a través de la estimación del volumen de “agua virtual” (Hoekstra & Hung, 2002) contenida teóricamente en los flujos de “commodities” agrícolas, como se puede observar en la Figura N°7.

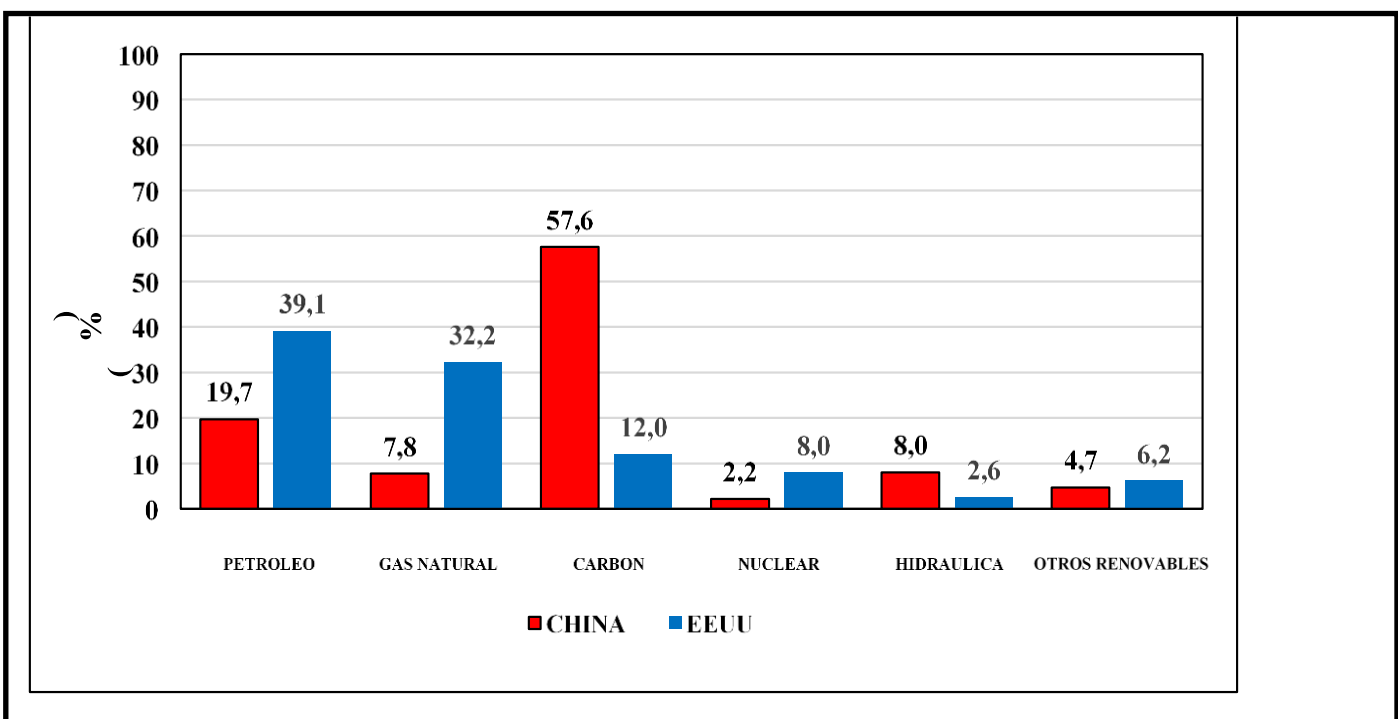
Frente a estas vulnerabilidades, China presenta una fortaleza en el campo de las proteínas animales: su industria pesquera, que la ha convertido en el mayor exportador mundial de carne de pescado (seguido por Vietnam y Noruega); al mismo tiempo es el tercer importador mundial, luego de EE.UU. y Japón. (FAO, 2017: 10)

Cabe destacar que una parte no menor de la actividad pesquera china se conoce como “Pesca en Aguas Lejanas” (DWF)¹⁵. Conforme últimas estimaciones, sobre un total estimado de casi 5.240 operaciones pesqueras entre 2017-2018, el 13% de ellas tuvieron lugar en el Océano Atlántico, particularmente en el Atlántico Sur. (ODI, 2020: 18).

Considero que lo expuesto precedentemente constituye uno de los factores que permite interpretar mejor los esfuerzos desplegados por China a lo largo de la última década (y que se detallan más adelante) para asegurar las rutas de abastecimiento de sus importaciones de alimentos, así como para participar en ciertas cadenas de abastecimiento global, como son las de la industria cárnica y la industria aceitera.

Los otros dos factores que completarían esa necesidad estratégica china se vinculan con su dependencia de recursos energéticos, y con su perfil exportador e importador de manufacturas.

Figura N°8 Consumo de Energía Primaria por Fuente (En % - 2019)



Elaboración propia. Fuente: British Petroleum.
<https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2020-full-report.pdf>

¹⁵ En inglés en el original: *Distant Water Fishing (DWF)*

Como se podrá visualizar posteriormente, estas tres limitantes (alimentos; energía y exposición al comercio exterior) relativizan la imagen que podría brindar la mera comparación de los niveles absolutos del PIB.

2.2. Recursos energéticos

En términos análogos a lo registrado en materia alimenticia, la situación de China respecto el recurso energético, el otro insumo clave para cualquier intento sustentable de proyectar poder, también exhibe, comparada con EE.UU. una mayor dependencia internacional (mayor vulnerabilidad) y, además, la misma registra una tendencia creciente. La Figura N°8 exhibe cómo se distribuye entre sus distintas fuentes, el consumo de energía primaria de ambos países. Como se puede observar allí, el recurso dominante en la matriz energética china es el carbón, lo que registra una larga tradición histórica. No obstante, por una demanda creciente, superior a la producción, y por su efecto en materia de emisiones de CO₂, que han convertido a China en el principal emisor mundial (BP, 2020: 13), el gobierno chino ha diseñado un plan para las próximas décadas con el objetivo de disponer de una matriz energética con menos participación de combustibles fósiles.

Sin perjuicio de ello, el acelerado crecimiento económico e industrial de China ha provocado que sus producciones de carbón y petróleo terminen resultando insuficientes para cubrir sus necesidades, por lo que China ha pasado a encabezar los rankings de importadores de energía.

China, EE.UU. y Rusia (en ese orden) son los tres mayores productores de energía (en todas sus formas), pero Rusia es superavitaria, mientras que la producción en China y EE.UU. sólo cubre el 80% y 90% de sus respectivas demandas de energía (U.S. EIA, 2018). Estas deficiencias convierten a China y a EE.UU. en los mayores importadores mundiales de energía, aunque con perfiles diferentes.

Las estadísticas del año 2019 exhiben a China como el primer consumidor mundial de energía con el 24,2% del total, seguido por EE.UU. con el 16%. En materia de petróleo, si bien la Unión Europea es la mayor importadora con el 21%, China lidera el ranking como primer país importador con el 17%, superando a EE.UU. quien participó con el 13%. Es también el primer importador mundial de gas natural (13%), superando a EE.UU. (8%) y, pese a haber sido históricamente autosuficiente en carbón, también se ha posicionado como el mayor importador de este combustible con el 18%, seguido en este rubro por India con el 16%.

En cuanto a los orígenes de sus importaciones de petróleo, el 88% proviene de Medio Oriente (lideradas por Arabia Saudita), África Occidental, Rusia y América Latina, en tanto que sus importaciones de carbón registran a Australia, Indonesia, Mongolia y Rusia como principales proveedores, (a partir del año 2017 China dejó de adquirir carbón a Corea del Norte por las sanciones internacionales a ese país). (CSIS, 2020.b)

Se reitera en consecuencia que en cuanto a los dos recursos materiales básicos para sostener un necesario ritmo de crecimiento económico y no experimentar tensiones sociales, como son los alimentos y la energía, China afronta una situación de mucha vulnerabilidad. Si se toma en cuenta que, en cuanto a petróleo crudo y gas natural, China depende en un 80% y 43% respectivamente de las importaciones, resulta más evidente la necesidad estratégica china de asegurar las vías de acceso a esos recursos, más aún cuando se originan mayoritariamente en regiones geopolíticamente muy inestables. (BP, 2020; CSIS, 2020.b)

En cuanto a EE.UU., pese a ser el segundo país importador de petróleo crudo y gas, su matriz energética tal como se observa en la Figura N°8, presenta una estructura relativamente menos vulnerable que la de China. Se podría sostener que por ser el tercer exportador mundial de productos petrolíferos y por sus reservas y desarrollos productivos de hidrocarburos no convencionales, dispone de elementos compensadores; ello unido a su capacidad de despliegue militar y de asegurar, para sí y para sus aliados, las vías de tránsito marítimo de esos flujos (en la medida que no haya cambios políticos regionales sensibles que limiten ese despliegue), determina que la situación de EE.UU. en materia energética sería de sensibilidad.

2.3. Oferta y Demanda Global

A fin de ir disponiendo de una visión más definida de cada economía, el Cuadro N°6 exhibe a partir de valores constantes del año 2015, la composición de la Oferta y Demanda Global para cada país.

Si bien se podrá disponer de un panorama adicional al analizarse los principales productos de exportación e importación, este Cuadro (aun cuando puedan generar dudas las magnitudes del Consumo Público en China) pone de manifiesto la dependencia de cada país en materia de comercio exterior, los vectores de su crecimiento económico y, simultáneamente, los límites de su capacidad de reacción ante un empeoramiento de la situación global.

Cuadro N°6 Composición de la Oferta y Demanda Global (2018)

CONCEPTO	EEUU (%)	CHINA (%)
OFERTA GLOBAL	100,00	100,00
-- PIB	86,27	84,46
-- IMPORTACIONES	13,73	15,54
DEMANDA GLOBAL	100,00	100,00
-- CONSUMO	71,01	46,15
--- CONSUMO PRIVADO	58,97	33,46
--- CONSUMO PUBLICO	12,04	12,70
--INVERSION BRUTA FIJA	18,31	36,64
--EXPORTACIONES	10,68	17,21

Elaboración propia. Fuente: Naciones Unidas

<http://data.un.org/Data.aspx?d=SNAAMA&f=grID%3A102%3BcurrID%3AUSD%3BpcFlag%3A0>

La mayor “propensión al ahorro” en China refleja asimismo las dificultades que podrían enfrentar políticas económicas orientadas a sustituir rápidamente un crecimiento orientado al exterior por uno con énfasis en el mercado doméstico. Ello sin dejar de considerar las diferencias de productividad de cada economía: el Índice de Productividad Total de los Factores (Base 1=2011) se ubicaba en el 2017 en 1,03053 para EE.UU. y en 1,03742 para China (Federal Reserve Bank of Saint Louis, 2017). No obstante, cabe destacar también la mayor flexibilidad institucional de la política fiscal china: sería muy difícil imaginar en China una paralización de los servicios gubernamentales por falta de aprobación del Presupuesto anual, situación que no es inusual en los EE.UU.

Cuadro N°7 Composición de los Flujos Comerciales (2017 - En %)

PRODUCTOS	CHINA		EE.UU.	
	EXP.	IMP.	EXP.	IMP.
Productos Agrícolas	3,4	9,8	11,0	7,0
Combustibles y Minerales	2,7	24,1	11,5	10,7
Manufacturas	93,9	62,5	72,9	77,8
Otros	0,0	3,6	4,6	4,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia. Fuente: OMC

https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/trade_profiles19_e.pdf, pp. 80 y 382

2.4. Perfil del comercio exterior, total y bilateral

El tercer vector por analizar en cuanto a las vulnerabilidades, sensibilidades y fortalezas relativas de cada país es el de sus flujos de comercio exterior: componentes, destinos y orígenes.

Al respecto, ese análisis puede efectuarse desde una doble perspectiva: la composición de sus exportaciones e importaciones de bienes y sus mercados y fuentes (Cuadros N°7 y N°8), y también poner foco en el comercio bilateral (Cuadro N°9) que, a los fines del análisis de las perspectivas de un agravamiento de las tensiones, considero que ofrece mayores aspectos a considerar.

Los datos antes expuestos ponen de manifiesto que debería constituir un interés mutuo un funcionamiento sin interrupciones de la economía mundial y de los flujos comerciales totales. Adicionalmente, como se desprende del Cuadro N°8, ello debería importar también a quienes son sus principales socios comerciales.

**Cuadro N°8 Origen y Destino de los Flujos de Bienes (2017
- En %)**

CHINA				EE.UU.			
EXPORTACIONES A		IMPORTACIONES DE		EXPORTACIONES A		IMPORTACIONES DE	
PAIS /AREA	(%)	PAIS /AREA	(%)	PAIS /AREA	(%)	PAIS /AREA	(%)
EE.UU.	19,0	U. EUROPEA	13,3	U. EUROPEA	19,2	CHINA	21,6
U. EUROPEA	16,5	COREA	9,7	CANADA	18,0	U. EUROPEA	19,1
HONG-KONG	12,3	JAPON	9,0	MEXICO	16,0	MEXICO	13,4
JAPON	6,1	TAIWAN	8,5	CHINA	7,2	CANADA	12,5
COREA	4,6	EE.UU.	8,4	JAPON	4,5	JAPON	5,6
RESTO	41,5	RESTO	51,1	RESTO	35,1	RESTO	27,8
	100,0		100,0		100,0		100,0

Elaboración propia. Fuente: OMC:

https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/trade_profiles19_e.pdf; pp. 80 y 382

Para analizar el comercio bilateral es necesario recurrir a una única fuente para ambos flujos, ya que hay diferencias de medición entre ambos países: la valuación de los bienes, cómo computar a Hong-Kong S.A.R. como origen o destino de flujos comerciales con China, y otros aspectos metodológicos (CRS, 2020). En este caso se han considerado las cifras de la Oficina de Estadísticas de EE.UU. (US Census Bureau), según la cual, en el año 2019 el comercio bilateral totalizó US\$ 558,1 mil millones entre exportaciones e importaciones, cifra inferior en un 15% a la del año 2018 dada la confrontación comercial entre ambas naciones, aunque manteniendo EE.UU. un alto déficit: US\$ 345,2 billones.

El referido Cuadro N°9 expone otra realidad a veces subestimada: lejos de ser bienes cuya producción puede identificarse exclusivamente con el país exportador, conllevan en su interior distintas etapas e insumos de las llamadas Cadenas Globales de Valor (GVCs), por lo que la comparación convencional de montos de exportación e importación no refleja el entramado de vínculos entre el país exportador y el importador, vínculos que generalmente involucran a terceros países no captados por las estadísticas. Así, las GVCs, tanto de bienes como de servicios, constituyen no sólo una de las más acabadas expresiones de la integración que ha generado el proceso de globalización, sino simultáneamente, uno de sus principales motores (OECD, 2017).

**Cuadro N°9 Principales Rubros del Comercio Bilateral
EE.UU. - China**

Elaboración propia. Fuente: US Census Bureau:

<https://www.census.gov/foreigntrade/statistics/product/enduse/exports/c5700.html> y

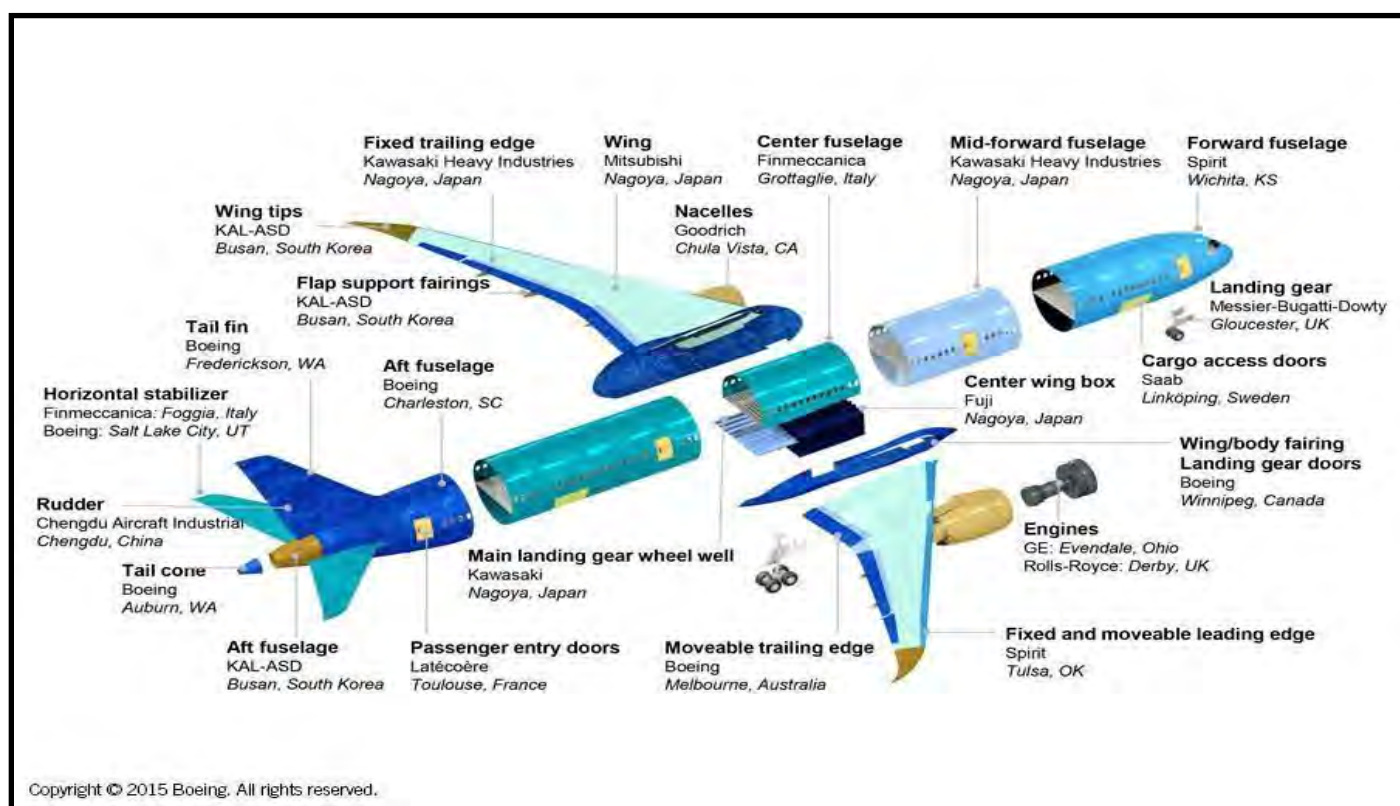
<https://www.census.gov/foreigntrade/statistics/product/enduse/imports/c5700.html>

RUBRO	EXPORTAC. DE EE.UU. A CHINA (%)	RUBRO	IMPORTAC. DE EE.UU. DESDE CHINA (%)
Aeronaves civiles, motores y partes	9,8	Teléfonos celulares y otros equipos	14,3
Semiconductores	8,5	Equipos de telecomunicaciones	5,4
Soja	7,5	Accesorios de computadoras	4,1
Vehículos de pasajeros	6,8	Muebles para el hogar	3,7
Maquinaria industrial	5,9	Artefactos para el hogar	3,1
Productos farmacéuticos	4,1	Partes y accesorios de vehículos	2,9
Equipamiento médico	3,9	Aparatos eléctricos	2,9
Materiales plásticos	3,1	Calzado	2,4
Productos químicos	2,9	Textiles de algodón para el hogar	2,3
Petróleo crudo	2,8	Otras máquinas industriales	2,3
Resto	44,7	Resto	56,6
Total	100,0	Total	100,0

Si bien a menudo se alude a la importancia de la vinculación comercial entre EE.UU. y China, también se tiende a considerar a tales bienes como si su producción o venta admitieran relocalizaciones en el corto plazo, pero el nivel de interdependencia e integración en muchos de dichos rubros es de tal profundidad que no admite tal consideración. Ello pone límites al uso de la política comercial externa para revertir los saldos comerciales bilaterales; si bien el extremo de un mega-bloqueo económico sería concebible, si ya es dificultoso como sanción de la comunidad internacional ante violaciones del Derecho Internacional, luce sustancialmente más arduo cuando se trata un conflicto económico entre dos naciones muy interconectadas entre sí y con terceros, compitiendo por una posición hegemónica global.

Para ejemplificar sintéticamente esta interdependencia bilateral, puede aludirse a los dos primeros rubros de las exportaciones estadounidenses a China, y posteriormente a las "Tierras Raras". La Figura N°9 exhibe los distintos orígenes de los componentes de una aeronave civil como las que EE.UU. exporta a China.

Figura N°9 Interrelación mundial en la fabricación de aeronaves



Fuente: U.S. Chamber of Commerce.

<https://www.uschamber.com/series/above-the-fold/global-supply-chainexplained-one-graphic>

En cuanto a los semiconductores, aunque la participación de EE.UU. en el mercado mundial es del 50%, su dependencia de ciertos países de Asia-Pacífico no es irrelevante. En efecto, si se evalúa la cadena de valor de la industria, ésta presenta en general tres etapas: Diseño; Producción, y Ensamblaje, Testeo y Empaque (ATP)¹⁶.

Aunque hay varias empresas que operan de forma integrada, hay otras que subcontratan distintos procesos. Así, en el año 2015, casi el 75% de la capacidad industrial de fabricación de semiconductores estaba concentrada en Corea del Sur, Taiwan, Japón y China, en tanto que EE.UU. representaba cerca del 13%.

Paralelamente, Malasia, Indonesia, Tailandia y Vietnam concentraban las instalaciones dedicadas a Ensamblaje, Testeo y Empaque, lo que significó que, en estos rubros, EE.UU. tuviera con esas cuatro naciones un déficit del orden de los US\$ 9 mil millones. Para complejizar aún más esa interrelación, casi un tercio de los semiconductores importados por EE.UU. son luego exportados desde este país con alguna modificación, por lo que atraviesan distintas fronteras hasta su incorporación en los productos electrónicos finales. (Plazer & Sargent, 2016: 3-10; USITC, 2018: 1-2).

¹⁶ En inglés en el original: *Assembly, Test and Packaging*

Considero que el perfil del comercio bilateral sino-estadounidense y la consideración que se tratan en su gran mayoría de productos integrantes de GVCs que incluyen a terceros países, son un ejemplo contemporáneo del concepto de “interdependencia compleja de vulnerabilidad asimétrica” (Keohane & Nye, 1977:23-43)

Esta mutua dependencia, se refleja también en otros aspectos. Entre éstos caben citar a las inversiones directas de cada país en el otro; la moneda de uso mayoritario en los flujos comerciales y financieros; la posición de reservas internacionales, y la dependencia de EE.UU. de ciertos insumos críticos para su industria civil y militar y en los que China posee una posición absolutamente dominante.

En cuanto a inversiones directas, en el año 2017 el stock de las de EE.UU. en China sumaba US\$ 107 mil millones (radicadas en la industria manufacturera, comercio mayorista y actividades financieras y seguros). Por su parte, la inversión directa china en EE.UU. (en industrias manufactureras y sectores inmobiliario y financiero), totalizaba casi US\$ 40 mil millones (USTR, 2018).

En cuanto al segundo tópico, entre el 63%-59% de las deudas internacionales están denominadas en Dólares estadounidenses, mientras que el 39% de los pagos internacionales se hacen en esa moneda, seguidos por el Euro (34%), el Yen (2,5%) y el Renmimbi (1,5%) (Kirchner, 2019: 7).

Vinculado con el tercer aspecto, la posición de China como el país con los mayores saldos comerciales explica que lidere la nómina de los mayores poseedores de reservas en divisas: US\$ 3,22 billones a Mayo del 2020, con un 95% en títulos (FMI, 2020).

Cuadro N°10 Producción y Reservas de “Tierras Raras” (En Tons y % - 2019)

PAIS	PRODUCCION	%	PAIS	RESERVAS	%
CHINA	132.000	62,0	CHINA	44.000.000	36,7
EE.UU.	26.000	12,2	BRASIL	22.000.000	18,3
MYANMAR	22.000	10,3	VIETNAM	22.000.000	18,3
AUSTRALIA	21.000	9,9	RUSIA	12.000.000	10,0
INDIA	3.000	1,4	INDIA	6.900.000	5,8
RUSIA	2.700	1,3	AUSTRALIA	3.300.000	2,8
MADAGASCAR	2.000	0,9	GROENLANDIA	1.500.000	1,3
TAILANDIA	1.800	0,8	EE.UU.	1.400.000	1,2
RESTO	2.500	1,2	RESTO	6.900.000	5,8
TOTAL	213.000	100,0	TOTAL	120.000.000	100,0

Elaboración propia. Fuente: US Geological Survey, <https://pubs.usgs.gov/periodicals/mcs2020/mcs2020-rare-earth.pdf>

A menudo se resalta la posición dominante de China en este aspecto, y aunque es un instrumento significativo de poder, su utilización tiene límites ya que un uso masivo y abrupto de esas reservas para perjudicar a EE.UU. se volvería en contra de la propia China. Frente a ello EE.UU. une por su parte dos condiciones no desdeñables geopolíticamente: el beneficio del “señoraje” y ser el país con el mayor volumen de oro en sus reservas: 8.134 toneladas a Septiembre de 2019 (US Global Investors, 2019).

En cuanto al último aspecto, las “Tierras Raras”, por su importancia y especificidad, merece una dedicación especial.

2.5. “Tierras Raras”

Las “Tierras Raras” (también identificadas como REE o REO)¹⁷ son un conjunto de diecisiete minerales: Escandio, Itrio y otros quince elementos de llamado grupo de los Lantánidos (cuyos Números Atómicos van del 57 al 71). El calificativo de “Raras” alude a que su bajo nivel de concentración (no tanto su disponibilidad) hace muy complejo su procesamiento. (Humphries, 2019: 1; Mancheri & Marukawa, 2016: 2-10).

Los productos derivados de su proceso industrial son insumos críticos en toda la industria electrónica, por sus aplicaciones civiles y militares: catalizadores para automotores y refinerías de petróleo; paneles y pantallas de TV, celulares, DVDs y laptops; imanes y baterías; equipos médicos; generadores de energía; iluminación; rayos láser; superconductores; turbinas de aviones; sistemas de guía de misiles y de defensa anti-misilísticos, y satélites / sistemas de comunicación satelital (Humphries, 2019: 1-4).

¹⁷ En inglés en el original: *Rare Earth Elements (REE)* y *Rare Earth Oxide (REO)*

Conforme se observa en el Cuadro N°10, China disfruta de una posición dominante a nivel mundial, mientras que EE.UU. es totalmente dependiente de estos insumos (entre 80 y 100% según el elemento) y que no ha logrado revertir pese a políticas específicas definidas para ello. (Humphries, 2019: 2-4; 43-48). En otros términos, se trata de una absoluta vulnerabilidad de EE.UU., ya que los costos para cambiar en el tiempo esa situación son elevadísimos.

Corresponde destacar que el monopolio chino obedece no sólo a sus mayores reservas (36%) sino fundamentalmente a su control de toda la cadena de abastecimiento, ya que además de reservas, China concentra el 97% de la producción minera y de refinamiento mundial. Ello es el resultado de una política estatal mantenida durante más de dos décadas (Mancheri & Marukawa, 2016: 3;10-16) que ha reflejado la orientación estratégica expuesta en la frase atribuida a Deng Xiaoping en 1992: "Medio Oriente tiene el petróleo, China tiene las tierras raras".¹⁸ (Mancheri & Marukawa, 2016: 11-16; Hearty, 2019)

EE.UU. sólo posee una mina operativa, la de "Mountain Pass" (California), operación que hace dos décadas ostentaba un monopolio mundial y afrontó en los últimos años severas dificultades económicas que llevaron a un cambio de accionistas.

Entre los nuevos propietarios se encuentra la empresa china "Leshan Shenghe Rare Earth Company". Paradójicamente, la producción bruta de esta mina es exportada a China para su refinación, y posteriormente sus productos son exportados a los EE.UU. (Humphries, 2019: 3-4)

Una manifestación de la importancia geopolítica de este instrumento de "poder duro", se verificó cuando en el año 2010 Japón imputó a China el haber suspendido los embarques de estos elementos, como represalia por un conflicto territorial sobre las Islas Diaoyu/Senkaku. Desde entonces, Japón se embarcó en una activa política para reducir esa dependencia, con resultados dispares. (Mancheri & Marukawa, 2016: 16-19).

Otro ejemplo de su importancia geopolítica: en la reciente disputa comercial entre EE.UU. y China (2018-2019), mientras China elevó las tarifas a las importaciones desde la mina californiana (aunque posteriormente las redujo), EE.UU. no incrementó los aranceles de importación sobre estos productos chinos. (Schmid, 2019; Hearty, 2019).

3. Estrategia Ofensiva y Defensiva china: la "Nueva Ruta de la Seda"

La Iniciativa china desplegada desde 2013 conocida como "Nueva Ruta de la Seda" constituye un ejemplo de una muy definida estrategia china orientada no sólo a proyectar poder sino fundamentalmente a asegurar por vía terrestre y marítima, el acceso a los mercados de origen de los insumos críticos que requiere, a sus mercados de exportación, y también a promover la utilización de equipos industriales chinos. (Blanchard & Flint, 2017: 223-245; MERICS, 2018). La Figura N°9 exhibe estos componentes terrestres y marítimos de la BRI¹⁹, junto con los puntos de estrangulamiento del transporte marítimo de hidrocarburos y mercaderías.

Conforme los documentos chinos, la BRI busca conectar distintos países (participando en el desarrollo de su infraestructura); acceder a esos mercados para los productos chinos y facilitar su comercio; vincular sus mercados financieros con China, y también reforzar la vinculación entre las distintas sociedades (MERICS, 2018).

Sin perjuicio de ello, la BRI ha incorporado también una dimensión de seguridad y conforma un firme objetivo de largo plazo de la política exterior china: en el año 2015 China habilitó la intervención de sus fuerzas militares en operaciones antiterroristas en los países involucrados en la BRI; empresas chinas proveen la seguridad a los proyectos en construcción y, en el año 2017 la BRI fue incorporada formalmente en la Constitución del Partido Comunista Chino. (MERICS, 2018)

El componente marítimo de esta Iniciativa incluye el desarrollo de bases navales chinas en sitios estratégicos como son los puertos de Djibouti y Gwadar (Pakistán) (Figura N°9) e inversiones chinas en distintas terminales portuarias.

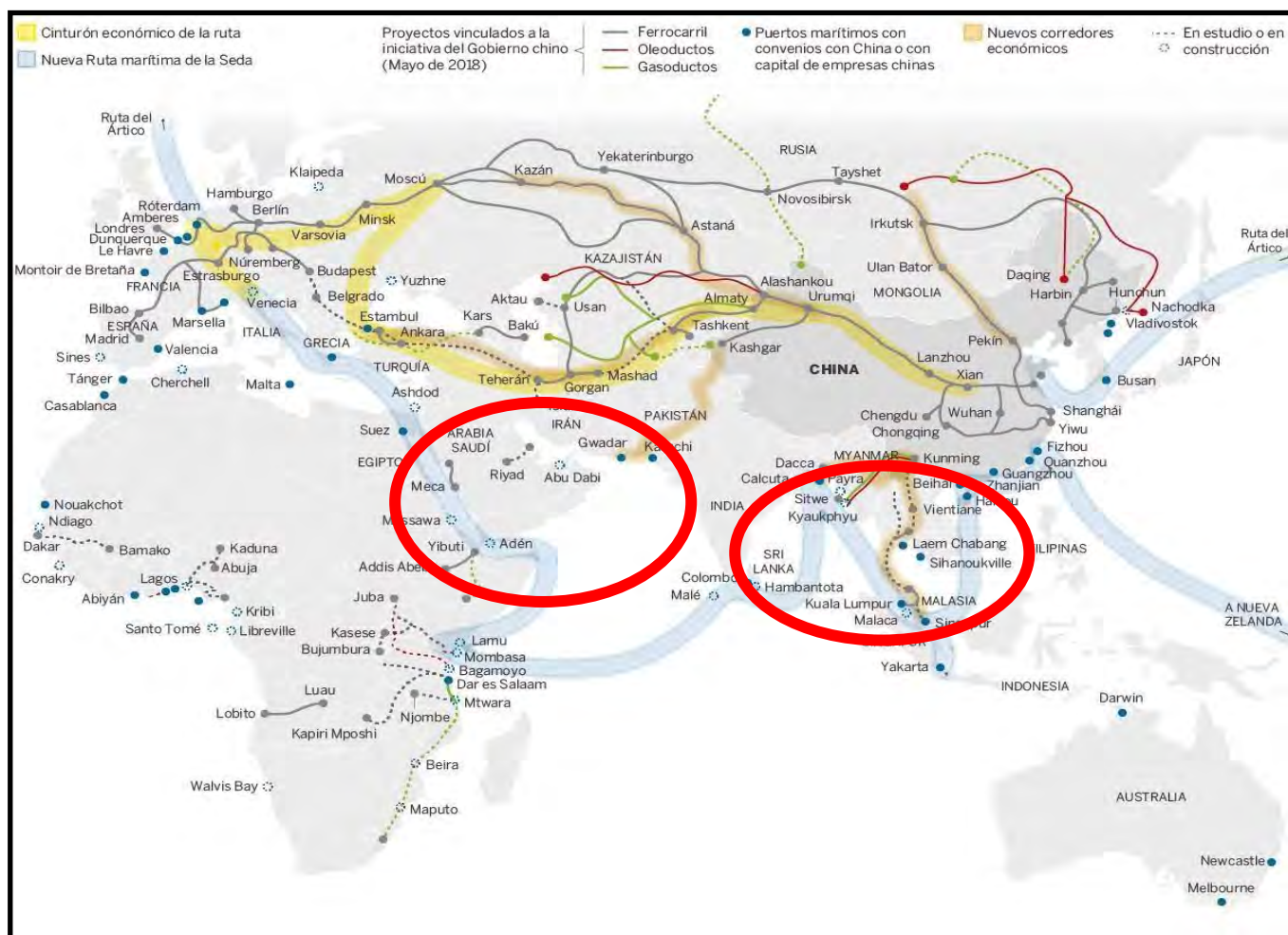
Respecto de la base africana, operativa desde el año 2017, su objetivo es dar apoyo logístico a los contingentes chinos que actúan en Misiones de Naciones Unidas y también en los operativos antipiratería, pero China ya ha construido una línea férrea que conecta Djibouti con Etiopía. (El País, Agosto 2017).

La base militar en Gwadar complementará la base africana y ambas permitirán operar a China en proximidades de uno de los puntos de estrangulamiento más sensibles en el mundo: el Estrecho de Ormuz, por donde circula

¹⁸ En inglés en el original: *the Middle East has oil, China has rare earths*

¹⁹ Originalmente en inglés *Silk Road Economic Belt y Maritime Silk Road Initiative*; luego como *One Belt, One Road (OBOR)* y finalmente como *Belt and Road Initiative (BRI)*

Figura N°9 La Nueva Ruta de la Seda



Elaboración propia. Fuente del mapa: El País (30/11/2018): https://elpais.com/economia/2018/11/30/actualidad/1543600537_893651.html

aproximadamente el 25% del volumen internacional de petróleo crudo. (US EIA, 2017).

Las inversiones chinas en actividades y terminales portuarias tienen por objeto reforzar tanto el componente marítimo como terrestre de la BRI. Así la empresa "China Merchants Port Holdings Company Limited" participa en puertos de Sri Lanka; Togo; Nigeria; Costa de Marfil; Djibouti; Marruecos; Malta; Francia; Bélgica; Grecia; Turquía; Brasil; Australia; Corea del Sur y EE.UU. (China Merchants, 2019).

La otra empresa china de envergadura ("COSCO SHIPPING Lines Company Limited") participa a través de una subsidiaria en terminales portuarias de Grecia; Bélgica; España; Países Bajos; Perú; Corea del Sur; Egipto y Emiratos Árabes Unidos. (COSCO SHIPPING Ports Limited, 2019)

Un vector adicional de la BRI son las distintas inversiones en actividades agroindustriales, participando así China de cadenas de valor hasta ahora predominantemente en manos de compañías occidentales.

Así, cabe citar la compra por parte de un grupo chino, en el año 2013, de la mayor procesadora mundial de carne porcina ("Smithfield Foods" - EE.UU.); las adquisiciones entre 2014 y 2017 por parte de la empresa estatal china "COFCO" de las empresas agroindustriales "Nidera" (Argentina) con inversiones en la industria aceitera, semillera y de fertilizantes, y "Noble Agri Corp.", la mayor "trader" asiática de commodities agrícolas con sede en Singapur. (Gooch & Gale, 2018: 28-42) y las compras de tierras en distintos países. (CSIS, 2020.a)

Integrado con el componente marítimo de la BRI, se destaca una presencia militar china mucho más asertiva en dos áreas: en proximidades al Estrecho de Malaca, el otro gran punto de estrangulamiento del tráfico petrolífero y mercante internacional (US EIA, 2017) y en el Mar de China Meridional. En este ámbito ha desplegado una presencia militar muy firme con su proyecto de un anillo de "Nueve

Líneas” (BBC, Julio 2020) para defender sus derechos sobre varias Islas en disputa con otros países (Figura N°10).

Figura N°10 Reclamos Territoriales en el Mar de China Meridional



Fuente: BBC, Julio 2020

<https://www.bbc.com/news/world-asia-53344449>

También a menudo se destaca que, en esta región del Mar de China, EE.UU. dispone de una amplia variedad de recursos militares y tecnológicos para ejecutar estrategias de “Anti-Acceso” y “Denegación de Área” (AA/AD)²⁰ derivada, entre otros factores, de su capacidad para proyectar su poder en todas direcciones.

Si bien el despliegue militar de EE.UU. se integra por las flotas que operan en el marco de Comando de Pacífico y las más de 200 bases en Japón y Corea, además de las instalaciones en Australia, Singapur, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Djibouti, Omán, Bahrain (US DOD, 2018), a menudo se asume que los países que las alojan no modificarían su conducta ante un agravamiento económico o militar, lo que considero un supuesto muy optimista.

En este sentido, resulta interesante comparar que mientras en la “Estrategia de Seguridad Nacional” del año 2017 se sostiene que “Los Estados de la región están reclamando un sostenido liderazgo estadounidense” (NSS, 2017: 46)²¹, el

²⁰ En inglés en el original *Anti-Access/Area Denial (A2/AD)*

²¹ En inglés en el original: *States throughout the region are calling for sustained U.S. leadership in a collective*

Informe hecho público en una audiencia en el Comité Selecto de Inteligencia del Senado de los EE.UU. y titulado “Evaluación de Amenazas Mundiales de la Comunidad de Inteligencia de EE.UU.”²², destaca que “Algunos aliados y socios de los EE.UU. están buscando mayor independencia de Washington...y están siendo más abiertos a nuevas asociaciones bilaterales y multilaterales (WTA, 2019: 4)²³

4. Nuevos interrogantes

La realidad actual del mundo exhibe la doble situación de países compitiendo por mayores participaciones en la distribución del poder mundial y, al mismo tiempo, además de ser competidores económicos, sus aparatos productivos y sociedades están profundamente interrelacionadas, al punto que son escasos los países que pueden plantear su prescindencia del resto del mundo. Si a ello se le agrega la actividad de otros actores no-Estatales, sean éstos supra o subnacionales, y agendas con temas globales, con jerarquías distintas, considero que la definición de “interdependencia compleja” formulada casi cuatro décadas atrás resulta muy aplicable y visionaria. (Keohane & Nye, 1977: 15-86 y 279-305).

Es en este marco que lecturas basadas sólo en ciertos factores de poder, y que además suponen marcos y políticas temporalmente estables, resultan parciales e incompletos. Las distintas dimensiones antes descriptas son evidencia de ello.

Paralelamente, considero que las dinámicas en torno a esta rivalidad plantean múltiples temas que demandan un mayor análisis y, en particular, una mejor identificación de su mutua interacción, a fin de tener una idea más acabada de los límites y posibilidades de cada uno de estos actores. Todo ello, lejos de permitir definiciones concluyentes, abre a mi juicio nuevos interrogantes mercedores de un análisis más profundo, que confío este trabajo contribuya a desarrollar. Algunos de tales interrogantes que, sin respuestas más claras, impiden desde mi perspectiva definir como inevitable a la “Trampa de Tucídides” atienden a los siguientes tópicos:

response that upholds a regional order respectful of sovereignty and independence.

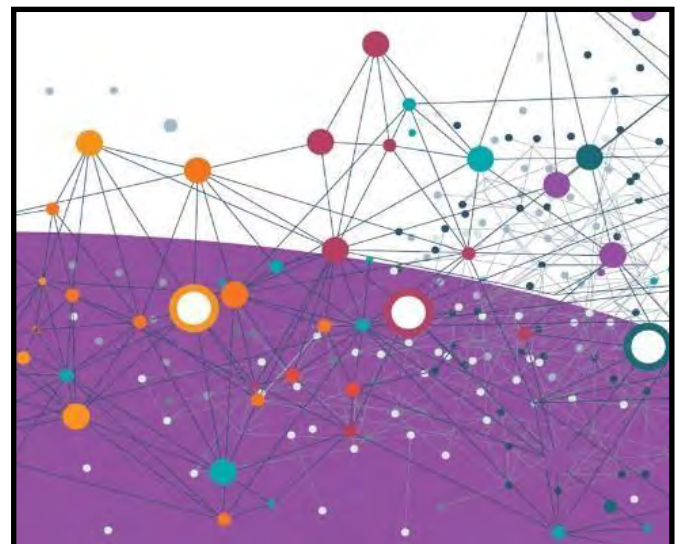
²² En inglés en el original: *Worldwide Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community*

²³ En inglés en el original: *Some US allies and partners are seeking greater independence from Washington in response to their perceptions of changing US policies on security and trade and are becoming more open to new bilateral and multilateral partnerships*

- *¿Cuál es la dimensión actual de conceptos como “poder hegemónico” y “esferas de influencia”?*
- *¿Cuál de ambos gobiernos se encuentra más presionado para evitar o agudizar el conflicto?*
- *¿Qué tan sólida puede considerarse la relación EE.UU.-Unión Europea como para soportar un mayor conflicto económico o una escalada militar entre EE.UU. y China? Ello, teniendo en cuenta que la U.E. tiene un déficit comercial de € 164 mil millones con China, quien a su vez es su tercer mercado de exportación y principal mercado de origen de sus importaciones, y que las principales importaciones y exportaciones europeas son productos críticos para el desarrollo industrial y competitividad de esa región (Eurostat, 2019)*
- *¿Cuánta adhesión popular generan EE.UU. y China en cada país clave de Asia-Pacífico? ¿Es aceptable asumir actitudes “ceteris paribus” en los países que alojan bases de EE.UU.?*
- *¿Qué apoyo social existe en EE.UU. a que sea éste quien agrave el conflicto?*
- *¿Qué actitud adoptaría Rusia? Considerando que también es definida por EE.UU. como una amenaza a su hegemonía, un conflicto EE.UU.-China implicaría desafíos no menores, derivados desde compartir una frontera terrestre de 4.300 Kms con China, y necesitar ambos una situación controlada en Corea del Norte y en sus respectivos países. Una mayor presencia militar estadounidense en proximidades a sus aguas territoriales, así como sobre su frontera occidental obstaculizaría su estrategia sobre el Artico; complicaría los flujos de su comercio mundial, limitaría sus intentos de proyectar poder sobre otras regiones y afectaría la relación comercial bilateral con China, principal socio comercial de Rusia como país. (NBR, 2017; CSIS, 2020.c: 2; Santander, 2020)*
- *¿Cómo se vería afectada la dinámica del conflicto en Medio Oriente?*
- *¿Es “Made in China 2025” un compromiso irreversible?*
- *¿Las medidas sobre Hong-Kong anticipan un agravamiento con EE.UU. o responden a cuestiones domésticas chinas?*

- *¿Cómo reaccionaría América Latina, en especial Brasil, Argentina, Chile y Perú? La región ha experimentado en la última década un creciente vínculo comercial, financiero y de inversiones con China, convirtiéndose en el destino del 6% de las exportaciones chinas y proveyendo el 8% de sus importaciones, por lo que ha dejado de ser un actor distante. (CRS, 2020.a). En particular, los países mencionados tienen vínculos muy importantes con China: Perú por sus inversiones portuarias; Brasil y Argentina como los principales proveedores regionales de soja a China y contar con importantes inversiones chinas; Argentina, además, por tener una base científica china en su territorio y un préstamo (swap) del Banco Central chino; Chile por ser el primer país regional que: estableció relaciones diplomáticas con China, apoyó su ingreso a la OMC, la reconoció como economía de mercado y suscribió un Tratado de Libre Comercio con ese país, además de otro con EE.UU.*

En síntesis: en un mundo con el actual nivel de interdependencia compleja, ¿puede asumirse como inevitable un mayor conflicto entre EE.UU. y China, cuya mutua dependencia, más allá de su competencia, se asemeja a esta imagen?



Fuente: Tapa del Informe del Banco Mundial sobre GVCs. <https://www.worldbank.org/en/topic/trade/publication/global-value-chain-development-report-2019>

Referencias

Adama.com (n/d): *Spotlight on Agriculture in China*.

Recuperado de: <https://www.adama.com/en/our-commitment/global-farming/farming-stories/insight-intoagriculture-in-china> (Página visitada el 30/07/2020)

Agribenchmark.org. (2010). *Country Profile: China*.

Recuperado de: <http://www.agribenchmark.org/cash-crop/sector-country-farm-information/countryprofiles/china.html>. (Página visitada el 30/07/2020)

Allison, G. (2017). *Destined for War: Can America and China escape Thucydides's Trap?*. Boston, New York: First Mariner Books, 2018. eISBN 978-0-544-93533-4. Edición de Kindle. Obtenida en www.amazon.com

Brzezinski, Z. (1997). *El Gran Tablero Mundial*. Barcelona: Paidós, 2017.

Banco Mundial/World Bank. (2019). *Global Value Chain Development Report 2019*. Recuperado de: <https://www.worldbank.org/en/topic/trade/publication/global-value-chain-developmentreport-2019> (Página visitada el 28/06/2020).

Banco Mundial/World Bank. (2020). *PIB (US\$ a precios actuales)*. Recuperado de: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD>. (Página visitada el 28/06/2020).

Banco Mundial/World Bank. (2020). *GDP, PPP (constant 2017, international \$)*. Recuperado de: <https://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.PP.KD>. (Página visitada el 28/06/2020)

Banco Mundial/World Bank. (2020). *PIB (US\$ a precios constantes de 2010)*. Recuperado de: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD>. (Página visitada el 28/06/2020).

Banco Mundial/World Bank. (2020). *GNI, PPP (constant 2017, international \$)*. Recuperado de: <https://data.worldbank.org/indicador/NY.GNP.MKTP.PP.KD>. (Página visitada el 28/06/2020).

Banco Mundial/World Bank. (2020). *GDP per capita. PPP (constant 2017, international \$)*. Recuperado de: <https://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.PCAP.PP.KD>. (Página visitada el 28/06/2020).

Banco Mundial/World Bank. (2020). *Tierras Cultivables (hectáreas por persona)*. Recuperado de: <https://datos.bancomundial.org/indicador/AG.LND.ARBL.HA.PC>. (Página visitada el 28/06/2020).

Banco Mundial/World Bank. (2020). *Población Rural (% de la población total)*. Recuperado de: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.RUR.TOTL.ZS>. (Página visitada el 28/06/2020).

Banco Mundial/World Bank. (2020). *Consumo de fertilizantes (kilogramos por hectárea de tierra cultivable)*. Recuperado de: <https://datos.bancomundial.org/indicador/AG.CON.FERT.ZS>. (Página visitada el 28/06/2020).

Blanchard, JM & Flint, C. (2017). The Geopolitics of China's Maritime Silk Road Initiative. *Geopolitics* 22(2), 2017, pp. 223-245.

BBC.com. (2020). *South China Sea: What's China's plan for its 'Great Wall of Sand'*. BBC, 14/07/2020. Recuperado de: <https://www.bbc.com/news/world-asia-53344449>. (Página visitada el 30/07/2020)

British Petroleum. (2020). *Statistical Review of World Energy 2020*. Recuperado de: <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energyeconomics/statistical-review/bp-stats-review-2020-full-report.pdf> (Página visitada el 02/07/2020)

China Merchants Port Holdings Company Limited. (2019). *Annual Report*. Recuperado de: <http://www.cmport.com.hk/UpFiles/bpic/2020-04/20200428043431195.pdf> (Página visitada el 30/07/2020)

Congressional Research Service/CRS. (2020). *What's the Difference? - Comparing U.S. and Chinese Trade Data*. CRS Report RS22640. Updated May 2020 Recuperado de: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RS/RS22640>. (Página visitada el 27/07/2020)

Congressional Research Service/CRS. (2020). *China's Engagement with Latin America and the Caribbean*. CRS Report IF10982. Recuperado de: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10982>. (Página visitada el 04/07/2020).

COSCO SHIPPING Ports Company Limited. (2019). *Annual Report*. Recuperado de: <https://doc.irasia.com/listco/hk/coscoship/annual/2019/annual2019.pdf>. (Página visitada el 30/07/2020)

CSIS (Center for Strategic and International Studies). (2020.a). *How is China feeding its population of 1.4 billion?*. *China Power*. January 25, 2017; Updated: June 11, 2020. Recuperado de: <https://chinapower.csis.org/china-foodsecurity/#:~:text=Between%202003%20and%202017%2C%20China's,running%20a%20food%20trade%20deficit..> (Página visitada el 26/07/2020)

CSIS (Center for Strategic and International Studies). (2020.b). *How is China's energy footprint changing?* *China Power*. Recuperado de: <https://chinapower.csis.org/energy-footprint/>. (Página visitada el 26/07/2020)

CSIS (Center for Strategic and International Studies). (2020.c). *China and Russia: Economic Unequals*. Recuperado de: https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fspublic/publication/200715_ChinaandRussia.pdf (Página visitada el 26/07/2020)

- Economist Intelligence Unit. (2018). *Food Sustainability Index*. Recuperado de: <https://foodsustainability.eiu.com/heat-map/> (Página visitada el 03/07/2020)
- El País.com. (2017). *China inaugura su primera base naval en el extranjero*. Edición del 01/08/2017. Recuperado de: https://elpais.com/internacional/2017/08/01/actualidad/1501589492_007630.html (Página visitada el 30/07/2020)
- El País.com. (2018). *La Nueva Ruta de la Seda, el gran plan estratégico de China*. Edición del 03/12/2018). Recuperado de: https://elpais.com/economia/2018/11/30/actualidad/1543600537_893651.html. (Página visitada el 31/07/2020)
- Eurostat.com. (2020). *China-EU trade in goods: €164 billion deficit in 2019*. Recuperado de: <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/DDN-20200320-1>. (Página visitada el 01/08/2020)
- FAO/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2011). *Aquastat. Sistema mundial de la FAO sobre el agua en la agricultura. Perfil de país: China*. Recuperado de: <http://www.fao.org/aquastat/es/countries-and-basins/countryprofiles/country/CHN>. (Página visitada el 28/06/2020)
- FAO/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2015). *Aquastat. Sistema mundial de la FAO sobre el agua en la agricultura. Perfil de país: Estados Unidos de América*. Recuperado de: <http://www.fao.org/aquastat/es/countries-and-basins/countryprofiles/country/USA>. (Página visitada el 28/06/2020)
- FAO/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2017). *Fishery and Aquaculture Country Profiles. The People's Republic of China*. Recuperado de: <http://www.fao.org/fishery/facp/CHN/en>. (Página visitada el 30/06/2020)
- Federal Reserve Bank of Saint Louis. (2017). *Economic Data. Total Factor Productivity at Constant Prices for China*. Recuperado de: <https://fred.stlouisfed.org/series/RTFPNACNA632NRUG>. (Página visitada el 28/07/2020)
- Federal Reserve Bank of Saint Louis. (2017). *Economic Data. Total Factor Productivity at Constant Prices for United States*. Recuperado de: <https://fred.stlouisfed.org/series/RTFPNAUSA632NRUG>. (Página visitada el 28/07/2020) FMI/IMF. (2020).
- Data Template on International Reserves and Foreign Currency Liquidity*. Recuperado de: <https://data.imf.org/?sk=2DFB3380-3603-4D2C-90BE-A04D8BBCE237>. (Página visitada el 27/07/2020)
- Gooch, E. & Gale, F. (2018). *China's Foreign Agriculture Investments. Summary*. United States Department of Agriculture, Economic Research Service. Recuperado de: https://www.ers.usda.gov/webdocs/publications/88572/eib192_summary.pdf?v=43213. (Página visitada el 03/07/2020)
- Gray, C. (2011). *Hard Power and Soft Power: The Utility of Military Force as an Instrument of Policy in the 21st Century*. Carlisle, Pennsylvania: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College. Recuperado de: <https://www.files.ethz.ch/isn/128690/pub1059-1.pdf>. (Página visitada el 22/07/2020)
- Hearty, G. (2019). *Rare Earths: Next Element in the Trade War?* CSIS. Recuperado de: <https://www.csis.org/analysis/rare-earths-next-element-tradewar#:~:text=As%20part%20of%20the%20trade,Mountain%20Pass%20Mine%20in%20California>. (Página visitada el 28/07/2020)
- Hoekstra, A. & Hung, P.K. (2002). *Virtual Water Trade*. Recuperado de: <https://www.waterfootprint.org/media/downloads/Report11.pdf> (Página visitada el 01/07/2020)
- Humphries, M. (2019). *Critical Minerals and U.S. Public Policy. CRS Report R45810*. Recuperado de: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45810>. (Página visitada el 03/07/2020)
- Huntington, S. (1996). *El Choque de Civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Ciudad de Buenos Aires: Paidós, 2015.
- Keohane, R. & Nye, J. (1977). *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988
- Kirchner, G. (2019). *The 'Reserve Currency' myth: the US dollar's current and future role in the world economy*. The United States Studies Centre, University of Sydney. Recuperado de: <https://www.uscc.edu.au/analysis/the-reserve-currency-myth-the-us-dollars-current-and-future-role-in-the-world-economy>. (Página visitada el 26/06/2020)
- Mancheri, N. & Marukawa, T. (2016). *Rare Earth Elements: China and Japan in Industry, Trade and Value Chain*. Tokyo, Japan: Tokyo University. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/322958945_Rare_Earth_Elements_China_and_Japan_in_Industry_Trade_and_Value_Chain. (Página visitada el 03/07/2020)
- Marini, J. (1985). *El Conocimiento Geopolítico*. Ciudad de Buenos Aires: Círculo Militar.
- MERICs / Mercator Institute for China Studies. (2018). *The Belt and Road. Mapping the Belt and Road Initiative: where we stand*. Recuperado de: <https://meric.org/en/analysis/mappingbelt-and-road-initiative-where-we-stand>. (Página visitada el 29/07/2020).
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. *Speech by H.E. Xi Jinping President of the People's Republic of China At the Welcoming Dinner Hosted by Local*

Governments And Friendly Organizations in the United States. 2015/09/23. Recuperado de: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/xjpdmgjxgsfwbcxlhgcl70znxlfh/t1305429.shtml#:~:text=There%20is%20no%20such%20thing,firml y%20advance%20win%20win%20cooperation.&text=The%20areas%20where%20we%20should,can%2C%20cooperat e%20are%20very%20broad. (Página visitada el 18/06/2020)

Misenheimer, A. (2019). *Thucydides' Other "Traps". The United States, China, and the Prospect of "Inevitable" War*. National War College. National Defense University. Case Study. Washington D.C.: National Defense University Press. Recuperado de: https://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/casestudies/nwc_casestudy-3.pdf. (Página visitada el 29/07/2020)

Naciones Unidas/U.N. (2018). United Nations Statistics Division. *National Account Estimates of Main Aggregates. GDP by type of Expenditure at constant (2015) prices. US Dollars (by Country)*. Recuperado de: <http://data.un.org/Data.aspx?d=SNAAMA&f=grID%3A102%3BcurrID%3AUDS%3BpcFl ag%3AO>. (Página visitada el 20/07/2020)

Nye, J. (2011). *The Future of Power*. Philadelphia, Pennsylvania: PublicAffairs. E-book ISBN: 9781-58648-892-5. Edición de Kindle. Obtenido en www.amazon.com

Plazer, M & Sargent, J. (2016). *U.S. Semiconductor Manufacturing: Industry Trends, Global Competition, Federal Policy*. CRS Report R44544. Recuperado de: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R44544.pdf>. (Página visitada el 27/07/2020).

ODI.org. (2020). *ODI Report: China's distant water fishing fleet*. Recuperado de: https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/chinesedistantwaterfishing_web_1.pdf. (Página visitada el 27/07/2020)

OECD/OCDE. (2017). *Industry and Globalization. Global Value Chains*. Recuperado de: <http://www.oecd.org/industry/ind/global-value-chains.htm>. (Página visitada el 29/07/2020)

OECD/OCDE. (2019). *National Accounts. Main Aggregate. Gross Domestic Product*. Recuperado de: <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=60702> (Página visitada el 29/07/2020)

OECD/FAO. (2020). *OECD-FAO Agricultural Outlook 2020-2029*. Recuperado de: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/1112c23ben.pdf?expires=1596140876&id=id&accname=guest&checksum=A1C1A1FF6DAD702DF924708FFEA407CF>. (Página visitada el 30/07/2020)

OMC/WTO. (2019). *World Trade Statistical Review 2019*. Chapter VIII: Statistical Tables. Recuperado de:

https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2019_e/wts2019_e.pdf. (Página visitada el 28/07/2020)

OMC/WTO. (2019). *Trade Profiles 2019*. Recuperado de: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/trade_profiles19_e.pdf (Página visitada el 28/07/2020)

Sachs, J y Larraín, F. (1994). *Macroeconomía en la Economía Global*. México, D.F.: Prentice Hall Hispanoamericana S.A.

Santandertrade.com. (2020). *Russian Foreign Trade in Figures*. Recuperado de: https://santandertrade.com/en/portal/analyse-markets/russia/foreign-trade-infigures?&actualiser_id_banque=oui&id_banque=0&memoriser_choix=memoriser. (Página visitada el 31/07/2020)

Schmid, M. (2019). Rare Earths in the Trade Dispute Between the U.S. and China: A Déjà vu. *Intereconomics* 54(6), 378-384. Recuperado de: <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2019/number/6/article/rare-earths-in-the-trade-dispute-between-the-us-and-china-a-deja-vu.html#footnote-041>. (Página visitada el 28/07/2020).

Smil, V. (2008). Water News: Bad, Good and Virtual. *American Scientist*, 96(5), 2008. Recuperado de: <https://www.americanscientist.org/article/water-news-bad-good-and-virtual> (Página visitada el 30/07/2020)

The National Bureau of Asian Research/NBR. (2017). *Russia-China Relations. Assessing Common Ground and Strategic Fault Lines*. NBR Special Report #66. July 2017. Recuperado de: https://carnegieendowment.org/files/SR66_Russia-ChinaRelations_July2017.pdf. (Página visitada el 31/07/2020)

The White House. National Security Strategy. (2010). Recuperado de: <http://nssarchive.us/nationalsecurity-strategy-2010/>. (Página visitada el 27/07/2020).

The White House. National Security Strategy. (2015). Recuperado de: <http://nssarchive.us/nationalsecurity-strategy-2015/>. (Página visitada el 27/07/2020).

The White House. National Security Strategy. (2017). Recuperado de: <http://nssarchive.us/nationalsecurity-strategy-2017/>. (Página visitada el 27/07/2020)

U.S. Chamber of Commerce. (2016). *Global Supply Chains Explained ... in One Graphic*. Recuperado de: <https://www.uschamber.com/series/above-the-fold/global-supply-chainexplained-one-graphic>. (Página visitada el 30/07/2020)

U.S. Census Bureau. (2019.a). *Business & Industry. Foreign trade. U.S. International Trade. U.S. Exports to China by 5-digit End-Use Code 2010 - 2019*. Recuperado de: <https://www.census.gov/foreign-trade/statistics/product/enduse/exports/c5700.html>. (Página visitada el 29/07/2020).

U.S. Census Bureau. (2019.b). *Business & Industry. Foreign trade. U.S. International Trade U.S. Imports from China by*

5-digit End-Use Code. 2010 - 2019. Recuperado de:

<https://www.census.gov/foreign-trade/statistics/product/enduse/imports/c5700.html>. (Página visitada el 29/07/2020).

U.S. Department of Agriculture/USDA. Economic Research Service. (2018). *U.S. Food Imports*. Recuperado de: <https://www.ers.usda.gov/data-products/us-food-imports/>. (Página visitada el 27/07/2020).

U.S. Department of Agriculture/USDA. National Agricultural Statistics Service. (2019.a). *2017 Census of Agriculture*. Washington DC: USDA. Recuperado de: https://www.nass.usda.gov/Publications/AgCensus/2017/Full_Report/Volume_1_Chapter_1_US/usv1.pdf. (Página visitada el 27/07/2020)

U.S. Department of Agriculture/USDA. National Agricultural Statistics Service. (2019.b). *2017 Census of Agriculture. Agricultural Atlas Maps*. Recuperado de: https://www.nass.usda.gov/Publications/AgCensus/2017/Online_Resources/Ag_Atlas_Maps/17-M207-RGBDot1-large.pdf. (Página visitada el 27/07/2020)

U.S. Department of Agriculture/USDA. Foreign Agricultural Service. (2020). *Production, Supply and Distribution Reports. Grains; Oilseeds; Livestock and Poultry; Dairy*. Recuperado de: <https://apps.fas.usda.gov/psdonline/app/index.html#/app/downloads>. (Página visitada el 27/07/2020).

U.S. Department of Defense/USDOD. (2018). *U.S. Department of Defense Base Structure Report (2018)*. Recuperado de: <https://www.acq.osd.mil/eie/Downloads/BSI/Base%20Structure%20Report%20FY18.pdf> (Página visitada el 03/07/2020)

U.S. Department of Defense/USDOD. (2011). *Unified Command Plan. Combatant Commanders Areas of Responsibility*. Recuperado de: <https://archive.defense.gov/ucc/>. (Página visitada el 30/07/2020)

U.S. Energy Information Administration/ EIA. (2017). *World Oil Transit Chokepoints*. Recuperado de: https://www.eia.gov/international/content/analysis/special_topics/World_Oil_Transit_Chokepoints/wotc.pdf. (Página visitada el 29/07/2020)

U.S. Energy Information Administration/EIA. (2018). *International Data*. Recuperado de: <https://www.eia.gov/international/data/world>. (Página visitada el 28/07/2020)

U.S. Geological Service/USGS. (2020). *Rare Earths Data Sheet. Mineral Commodities Summaries 2020*. Recuperado de: <https://pubs.usgs.gov/periodicals/mcs2020/mcs2020-rare-earths.pdf>. (Página visitada el 28/07/2020).

U.S. Global Investors. (2019). *Top Ten Countries with Largest Gold Reserves*. Recuperado de: [http://www.usfunds.com/investor-library/frank-talk/top-](http://www.usfunds.com/investor-library/frank-talk/top-10-countries-with-largest-gold-reserves/#.Xx3uHJ70InJ)

[10-countries-with-largest-goldreserves/#.Xx3uHJ70InJ](https://www.usfunds.com/investor-library/frank-talk/top-10-countries-with-largest-gold-reserves/#.Xx3uHJ70InJ). (Página visitada el 29/07/2020)

U.S. International Trade Commission / USITC. (2018). *Global Value Chains: Explaining U.S. Bilateral Trade Deficits in Semiconductors*. Recuperado de: https://www.usitc.gov/publications/332/executive_briefings/ebotsemiconductor_gvc_final.pdf. (Página visitada el 28/07/2020)

U.S. National Director of Intelligence. (2019). *Worldwide Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community. Statement for the Record. Senate Select Committee on Intelligence*. Recuperado de: <https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/2019-ATA-SFR---SSCI.pdf>. (Página visitada el 27/06/2020)

U.S. Trade Representative/USTR. (2018). *China. Mongolia. Taiwan*. Recuperado de: <https://ustr.gov/countries-regions/china-mongolia-taiwan/peoples-republicchina#:~:text=U.S.%20goods%20imports%20from%20China,overall%20U.S.%20imports%20in%202018>. (Página visitada el 28/06/2020)

WFP/World Food Program (2020). *China*. Recuperado de: <https://www.wfp.org/countries/china>. (Página visitada el 03/07/2020)

**Licenciado en Economía (Universidad de Buenos Aires) y Licenciado en Ciencias Políticas (Universidad Católica Argentina). Graduado de la Especialización en "Historia Militar Contemporánea" (Escuela Superior de Guerra Argentina). Investigador independiente. Miembro Adherente del CARI; integrante del ISIAE.*

E-mail: hdkrajnc@gmail.com

Distorsiones cognitivas e institucionales en el análisis de la pandemia, y sus consecuencias

Lic. Federico Bauckhage

“Hemos organizado una civilización global en la que la mayoría de los elementos cruciales dependen profundamente de la ciencia y la tecnología. También hemos arreglado las cosas para que casi nadie entienda la ciencia y la tecnología. Esta es una receta para el desastre. Podríamos ir tirando por un tiempo, pero tarde o temprano esta mezcla explosiva de ignorancia y poder nos va a estallar en la cara.”

Carl Sagan

Introducción:

El 11 de septiembre de 2001 el mundo cambió para siempre. Un grupo terrorista llamado Al-Qaeda, conocido por los especialistas en inteligencia y contraterrorismo, pero desconocido para la mayoría de los estadounidenses, ejecutó un atentado de una envergadura y una espectacularidad hasta ahora insuperado.

Pocos americanos habían escuchado hablar de este grupo terrorista con anterioridad, y la opinión pública sabía poco sobre el mismo. Ahora, el terrorismo internacional se aparecía súbitamente como una amenaza de inédita gravedad. La magnitud y el alcance de esta nueva amenaza se ignoraba, pero en el imaginario colectivo de la opinión pública, el impacto de los eventos recientes llevó a suponer los peores escenarios posibles.

Los medios se llenaron de artículos especulando sobre el próximo gran ataque, y de fantasías históricas acerca de una siguiente ola de atentados que en cualquier momento se desataría, cobrándose incontables vidas. El imaginario popular se pobló de nuevos enemigos misteriosos, y la internet se llenó de historias y anécdotas de dudoso origen. Los medios de comunicación en general magnificaron esta narrativa con escaso espíritu crítico, y la población comenzó a sospechar la presencia de terroristas ocultos en todas partes.

La burocracia del estado se puso en marcha y creó nuevas agencias, o reformó agencias existentes, para reforzar la protección de la población y combatir a la nueva amenaza.

En la urgencia del momento, se tomaron medidas antiterroristas poco efectivas, muchas de ellas reñidas con principios del derecho democrático y republicano, pero aceptadas en la creencia de que eran necesarias para combatir a un enemigo tan misterioso como despiadado.

Muchas medidas se tomaron no en base a amenazas terroristas concretas o siquiera plausibles, en base a lo que se conocía de las capacidades demostrables de las organizaciones terroristas en el mundo real, sino que se tomaron en base a amenazas imaginadas por políticos, funcionarios, o la opinión pública. Con frecuencia, estas amenazas imaginadas tomaron formas narrativas propias de una ficción cinematográfica,¹ por mas que no tuvieran el mas mínimo fundamento en la evidencia empírica.

Visto en retrospectiva, la mayoría de las políticas que se implementaron para combatir la amenaza terrorista en general carecieron de análisis sobrio de necesidad y factibilidad, y de un balance costo-beneficio apropiado. En consecuencia, muchas de las mismas resultaron inútiles y, en muchos casos, contraproducentes al objetivo planteado.²

Sin embargo, en muchos países, una gran cantidad de estas políticas persisten como política de estado. ¿Por qué resulta tan difícil corregir el rumbo y ajustarlo a la evidencia?

Si todo esto le suena familiar, estimado lector, intente releer los párrafos anteriores reemplazando las palabras “terrorismo” y “terrorista” con “coronavirus”. Cualquiera similitud no es coincidencia.

La dimensión de la potencial amenaza que plantean las pandemias virales a las sociedades modernas es tal que, necesariamente, deberían ser objeto de análisis de los organismos productores de inteligencia estratégica.³

¹ Schneier, B. (2005). Terrorists Don't Do Movie Plots. Schneier on Security blog, 8 de Septiembre de 2005. [disponible en: https://www.schneier.com/essays/archives/2005/09/terrorists_dont_do_m.html]

² Numerosos estudios académicos han documentado rigurosamente los fracasos de la “Guerra contra el Terrorismo”. Para una elaboración minuciosamente detallada de los riesgos, costos y beneficios, recomendamos el excelente libro de John Mueller y Mark Stewart: “Chasing Ghosts. The Policing of Terrorism”

³ Este autor desconoce y no presume saber si alguno de los organismos que producen inteligencia estratégica para el estado argentino realizó una apreciación detallada de la presente pandemia de Covid-19 y sus posibles consecuencias para el país.

Sin embargo, en este ensayo quiero exponer el argumento de que la catástrofe global causada por la pandemia de Covid-19 es, en su mayor parte, un daño autoinfligido por los decisores políticos como consecuencia de una apreciación errónea de la severidad del virus.⁴ En este sentido, se trata de una sobre-reacción desproporcionada comparable a la “guerra al terrorismo” de los EE.UU.

Analizado en términos objetivos, el nuevo coronavirus no es sustancialmente distinto de otros virus respiratorios que con cierta recurrencia se propagan en la población humana, y la actual pandemia, si bien parece ser más virulenta que lo habitual, no es una gravedad apocalíptica en términos históricos, en especial si se sitúa en contexto de epidemias y pandemias pasadas, como las que se vivieron en 1918-20 (gripe española), 1957-1958 (gripe asiática), 1968-69 (gripe de Hong Kong).

No se pretende argumentar aquí que el virus sea inofensivo, presenta un riesgo real para muchas personas, sino que la magnitud de la amenaza y las medidas tomadas para combatirlo se hallan fuera de toda proporción razonable que se pueda justificar en base a la evidencia. La sobre-reacción en el manejo de la pandemia por parte de la mayoría de los gobiernos son resultado de una convergencia de factores cognitivos e institucionales que han llevado a los decisores a tomar decisiones basándose en análisis inadecuados.

La comparación de la actual “Guerra al Coronavirus” con la “Guerra al Terrorismo” resulta pertinente porque este último caso está mejor estudiado e ilustra con claridad el proceso y sus deficiencias. Como veremos, los mismos mecanismos y dinámicas se encuentran presentes, en gran medida, en el proceso que llevó a la adopción de medidas en el marco de la actual pandemia.

Las causas de estos errores de apreciación son múltiples, pero aquí quiero enfocarme principalmente en 3:

- 1) El gran volumen de información de pobre calidad generada en un contexto de crisis.

- 2) La existencia de sesgos cognitivos y profesionales, en quienes producen analizan información.
- 3) La deficiente autoevaluación por parte del decisor post-implementación de políticas públicas.

Sesgos cognitivos y calidad de la información

En el ya clásico libro de la Psicología del Análisis de Inteligencia, Richards Heuer enumera una serie de sesgos cognitivos comunes a los seres humanos, en los cuales caen incluso analistas experimentados.⁵ Estos sesgos no son consecuencia natural de como la mente humana simplifica y procesa información. Habitualmente estos mecanismos nos resultan útiles, pero a menudo también interfieren con nuestra capacidad de procesar y valorar información de manera balanceada.

Sin pretender ser exhaustivo, veamos algunos de los sesgos cognitivos más importantes con respecto a la información sobre la pandemia

En primer lugar, en sesgo de “vividez”: asignamos un valor excesivo a aquella información que se nos aparece como vívida, concreta y personal, que tiene un mayor impacto sobre nuestro pensamiento que la información abstracta, por más que esta última sea más sólida y rigurosa.

El ejemplo típico es cuando algún caso puntual de alto valor simbólico o emocional ocupa en nuestra valoración mayor peso que evidencias estadísticas o conclusiones alcanzadas a través del razonamiento abstracto.

Una significativa proporción de la cobertura mediática mundial sobre el nuevo virus tendió a repetir y enfatizar las escenas dramáticas de hospitales y morgues colapsados,⁶ el uso de lenguaje catastrofista, pronósticos sombríos, historias personales de tragedias y heroísmos.⁷ El mismo fenómeno puede observarse en la cobertura de atentados terroristas y desastres naturales.

Las referencias al ciclo de producción de inteligencia son meramente teóricas, con la finalidad de ilustrar las fallas ocurridas en el proceso que transcurre entre la generación de la información y su camino hacia el nivel del decisor.

⁴ No profundizaremos aquí en la teoría que sostiene que el virus fue manufacturado como arma biológica en el laboratorio de Wuhan. Si bien admitimos la posibilidad de que el virus haya sido liberado accidentalmente, la hipótesis del arma biológica no encuentra sustento firme en la literatura académica existente sobre el desarrollo y uso militar de agentes biológicos. La baja letalidad del virus y la imposibilidad de controlar y dirigir su diseminación son características que vuelven inviable su utilización como arma.

⁵ Heuer, R. J. Jr., *Psychology of Intelligence Analysis* (CIA Center for the Study of Intelligence, 1999), capítulos 9-13.

⁶ An Unimaginable Toll, *The Atlantic*, 8 de abril de 2020. <https://www.theatlantic.com/photo/2020/04/coronavirus-unimaginable-toll-photos/609652/>]

⁷ Aiming for novelty in coronavirus coverage, journalists end up sensationalizing the trivial and untrue. *The Conversation*, 19 de mayo de 2020. [<https://theconversation.com/aiming-for-novelty-in-coronavirus-coverage-journalists-end-up-sensationalizing-the-trivial-and-untrue-138506>]



(Foto: Piero Cruciatti / AFP / Getty)

Los datos estadísticos por el contrario, carecen de los detalles de vividez que hacen tan atractivos a los reportes periodísticos, por ejemplo, y por ello suelen ser ignorados o minimizados por la mayoría de la gente.

La magnitud del efecto depende entre otras cosas del grado involucramiento personal, de la existencia de detalles memorables asociados al evento, y la percepción relativa de su importancia en ese momento.

En contextos de crisis, los medios masivos de comunicación poseen un reconocido sesgo en dirección al sensacionalismo, la sobrerrepresentación de casos atípicos, y la inflación de amenazas. Esto es consecuencia de la dinámica competitiva en el mercado de medios, cuyo modelo de negocios requiere atraer la mayor cantidad posible de consumidores (lectores, televidentes, internautas).⁸

En segundo lugar, frente a una información que contiene un margen de incertidumbre, las personas tienden a reducir esta incertidumbre expresando la información en términos de absolutos que enmascaran la dimensión probabilísticas y condicionales de muchas afirmaciones.

De manera similar, los medios han tendido a referirse a “la ciencia” o a “los científicos” como si se tratara de un grupo homogéneo, reduciendo la visibilidad de los debates y desacuerdos propios del debate científico.

Adicionalmente, cuando esta incertidumbre se expresa en rangos probabilísticos, el foco de atención tiende a ser capturado por los valores extremos.

Por ejemplo, durante el brote del “mal de la vaca loca” en 2002, los modelos de Ferguson et. al predecían que la cantidad de víctimas humanas de la enfermedad de

Creutzfeldt-Jakob sería de entre 50 y 50.000 personas, o de 110 personas a 150.000 personas en el peor escenario.⁹

La amplitud del rango estimado es tal que resulta de escaso valor analítico, pero las informaciones periodísticas invariablemente resaltaron la predicción en el límite superior del rango, 150.000. En el año 2015, la cantidad de muertes apenas ascendía a 225, pero este tipo de noticia rara vez llega a los titulares.¹⁰

En tercer lugar, los seres humanos tendemos a dar mayor valor a la información que nos parece consistente con otras informaciones que ya poseemos de otras fuentes. Sin embargo, la consistencia misma puede ser ilusoria, si es resultado de la repetición o redundancia de las mismas informaciones, o derivada de un número reducido de fuentes, o de fuentes sesgadas.

La repetición constante de los mismos temas, los mismos diagnósticos, las mismas recomendaciones e informaciones a lo largo de una crisis genera precisamente este tipo de ilusión de consistencia.

Durante la pandemia, los medios gráficos y audiovisuales en general tendieron a reproducir, en paralelo y en simultáneo, las declaraciones y recomendaciones de un grupo relativamente reducido de especialistas, figuras políticas y funcionarios, tanto nacionales como internacionales, y repiten las mismas recomendaciones, generando la impresión de consistencia en base a un número relativamente reducido de fuentes.

En cuarto lugar, las apreciaciones equivocadas que formulamos tienen una tendencia reconocida a volverse resilientes, a pesar de ser desacreditadas por la incorporación de mejor información. Esto está relacionado con otro sesgo, el de “anclaje cognitivo”, nuestra tendencia a darle mayor peso relativo a las informaciones iniciales que recibimos sobre un tema que a las subsiguientes.

Estos implican que las informaciones iniciales que obtenemos sobre un tema tienen un efecto de arrastre que dificulta la evaluación neutral de toda la información que sobre ese tema incorporemos mas adelante.

Volviendo a nuestro ejemplo comparativo: para la mayoría del público, la primera impresión que tuvieron sobre el fenómeno del terrorismo fue el atentado del 11 de septiembre, creando una impresión persistente del impacto

⁹ BSE-infected sheep a 'greater risk' to humans. *The Guardian*, 9 de enero de 2002. [disponible en:

https://www.theguardian.com/education/2002/jan/09/research_highereducation]

¹⁰ European Centre for Disease Prevention and Control: Facts about variant Creutzfeldt-Jakob disease [disponible en: <https://www.ecdc.europa.eu/en/vcid/facts>]

⁸ Hendriks Vettehen, P., & Kleemans, M. (2018). Proving the Obvious? What Sensationalism Contributes to the Time Spent on News Video. *Electronic News*, 12(2), 113–127. <https://doi.org/10.1177/1931243117739947>

devastador del mismo. En realidad, este atentado fue una extraordinaria excepción y no la regla, la inmensa mayoría de los atentados terroristas en Occidente (y en gran parte del mundo) no pasan de ser incidentes menores y presentan una amenaza insignificante al ciudadano promedio.¹¹

De la misma manera, la primera impresión que la mayoría de los ciudadanos tuvieron sobre la nueva pandemia ya vino filtrada en un lenguaje sensacionalista. En las fases iniciales de la emergencia, el impacto desmedido y temprano que el virus tuvo en el norte de Italia dejó la impresión de que este virus sería mucho más grave de lo que era.



(Foto: Sergio Agazzi / Shutterstock)

Recuérdese por ejemplo las imágenes de un reducido grupo de camiones militares italianos transportando unos 140 cadáveres para su cremación dejó a muchos con la idea de una catástrofe humanitaria tan grande que requería la intervención de un ejército.¹²

Sin embargo, ya en aquel momento había indicios que sugerían que el norte de Italia poseía características particulares que haría de este caso una excepción más que la regla,¹³ por lo que la extrapolación de esta experiencia a otros países debía hacerse con prudencia.

¹¹ You're more likely to be fatally crushed by furniture than killed by a terrorist. *The Washington Post*, 23 de noviembre de 2015. [disponible en:

<https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2015/11/23/youre-more-likely-to-be-fatally-crushed-by-furniture-than-killed-by-a-terrorist/>]

¹² Una imagen desgarradora conmociona Italia: camiones militares vuelven a Bérgamo para cargar 74 féretros. *ABE.es*, 21 de Marzo de 2020. [disponible en: https://www.abc.es/internacional/abci-imagen-desgarradora-conmociona-italia-camiones-militares-vuelven-bergamo-para-cargar-74-feretros-202003211719_noticia.html]

¹³ Para un prestigioso científico argentino, "el coronavirus no merece que el planeta esté en un estado de parate total". *Infobae*, 28 de marzo de 2020. [disponible en:

Finalmente, el sesgo de disponibilidad refiere a como la facilidad con la que un hecho puede ser recordado o imaginado nos lleva a sobreestimar significativamente las probabilidades de su ocurrencia.

Nuevamente, lo ubicuo y sensacionalista de la mayoría de la cobertura mediática nos lleva a estimar que nuestras probabilidades de contraer el nuevo virus y morir son mucho más elevadas de lo que son en realidad, incluso para la población que posee algunos factores de riesgo.

La evaluación de la literatura científica

Las fuentes científicas académicas tienen un mayor nivel de rigor que la noticia periodística, pero la producción de conocimiento científico no está exenta de problemas. Por un lado, la generación de conocimiento científico riguroso en tiempos normales es un proceso que requiere de tiempo y esfuerzo considerable, e incluso así aparece plagado de problemas de confiabilidad y reproducibilidad. Estos problemas son conocidos desde hace al menos 15 años.¹⁴

Por otro lado, durante una crisis, en el afán de acelerar la producción de conocimiento, los mecanismos habituales de control de calidad y evaluación cruzada como el *peer review* son relajados, postergados o directamente omitidos.¹⁵ En consecuencia, aumenta exponencialmente la cantidad de información científica disponible, al tiempo que decrece notoriamente la calidad de la misma, lo cual queda en evidencia con el constante y creciente número de correcciones y retracciones de papers en la literatura científica.¹⁶

Los problemas inherentes en la interpretación de los datos acerca de infecciones y muertes eran conocidos desde el principio de la pandemia, y había motivos fundados para sospechar que la tasa de infección estaba siendo subestimada, que en consecuencia la tasa de mortalidad estaba siendo sobreestimada, y que resultaba difícil diferenciar las muertes causadas por el coronavirus de las

<https://www.infobae.com/coronavirus/2020/03/28/para-un-prestigioso-cientifico-argentino-el-coronavirus-no-merece-que-el-planeta-este-en-un-estado-de-parate-total>]

¹⁴ Ioannidis JPA (2005) Why Most Published Research Findings Are False. *PLoS Med* 2(8): e124.

<https://doi.org/10.1371/journal.pmed.0020124>

¹⁵ Watson, R., & McCrae, N. (2020). Will evidence-based medicine be another casualty of COVID-19?. *Journal of advanced nursing*, 76(12), 3228–3230. <https://doi.org/10.1111/jan.14543>

¹⁶ Whitmore, K.A., Laupland, K.B., Vincent, C.M., Edwards, F.A. and Reade, M.C. (2020), Changes in medical scientific publication associated with the COVID-19 pandemic. *Med. J. Aust.*. <https://doi.org/10.5694/mja2.50855>

causadas por otras comorbilidades subyacentes.¹⁷ Ya en marzo, uno de los académicos bioestadísticos más respetados del mundo, el Dr. John Ioannidis, advirtió que se estaban tomando decisiones de política pública sin información confiable.¹⁸

Las informaciones científicas acerca de algunas de las preguntas más urgentes del momento son, en muchos casos, inconsistentes o ambiguas. Tómese como ejemplo la cuestión de las mascarillas o barbijos: mientras algunas revisiones sugieren que el uso de mascarillas tiene un efecto significativo,^{19,20} otros encuentran fundamentos sólidos para argumentar lo contrario.²¹ En ausencia de evidencia clara, y en ausencia de efectos colaterales negativos importantes, parece razonable la adopción del principio precautorio con algunas medidas si estas son de bajo costo y no se esperan consecuencias colaterales significativas.²²

El lenguaje prudente de los papers científicos suele señalar sus limitaciones con términos ambiguos, y esta ambigüedad inherente se traduce pobremente en el análisis. Ya en 1964, Sherman Kent señalaba como los términos ambiguos en la información (como, por ejemplo, las expresiones “sería

probabilidad” o “alta posibilidad”) son cáscaras vacías que tienden a ser interpretados de manera variable, tanto por el analista como por el consumidor, de acuerdo a sus ideas preexistentes, pudiendo llegar a conclusiones radicalmente distintas en base a la misma información.²³

Problemas en el análisis de la información: el uso de modelos matemáticos

En un entorno de crisis caracterizado por un exceso de información sumado a la calidad dudosa o preliminar de la misma, y ante la necesidad de realizar análisis prospectivos para informar la toma de decisiones, el analista y el decisor probablemente hayan percibido en los modelos epidemiológicos matemáticos una semblanza de exactitud y rigor científico.

Una revisión sistemática Cochrane acerca de la evidencia sobre las intervenciones no farmacológicas (cuarentenas y “distanciamiento social”) concluye que la misma es pobre. Si bien muchos de los estudios revisados mostraron relaciones positivas entre la adopción de medidas de cuarentena, la revisión incluyó la advertencia de que *la gran mayoría de estos estudios consistían en modelos matemáticos y simulaciones, no estudios realizados en el mundo real.*²⁴

Como sabemos a estas alturas, estos modelos matemáticos han demostrado no ser confiables en lo más mínimo, errando sus pronósticos en repetidas oportunidades por órdenes de magnitud, mientras que la evaluación de impacto de las medidas de cuarentena en general ha tendido a ignorar o minimizar los efectos negativos.

Tal vez el caso más emblemático de este problema sea el del equipo del Prof. Ferguson, responsable del modelo que informó el reporte número 9 de Imperial College,²⁵ que pronosticó entre que la pandemia causaría entre 250.000 y 500.000 muertos en el Reino Unido (y 2,2 millones de

¹⁷ Lee, J. (2020). How to understand – and report – figures for ‘Covid deaths’. *The Spectator*, 29 de Marzo de 2020. [disponible en: https://www.spectator.co.uk/article/how-to-understand-and-report-figures-for-covid-19-deaths-?fbclid=IwAROMleLdx-BElyh7NjyIS8Ow2nlodh3o9bb714j_sv52HojX8ROywa8st4]

¹⁸ Ioannidis, J. (2020) A fiasco in the making? As the coronavirus pandemic takes hold, we are making decisions without reliable data. *Statnews*, 17 de Marzo de 2020. [disponible en: <https://www.statnews.com/2020/03/17/a-fiasco-in-the-making-as-the-coronavirus-pandemic-takes-hold-we-are-making-decisions-without-reliable-data/>]

¹⁹ MacIntyre, C. R., & Chughtai, A. A. (2020). A rapid systematic review of the efficacy of face masks and respirators against coronaviruses and other respiratory transmissible viruses for the community, healthcare workers and sick patients. *International journal of nursing studies*, 108, 103629. <https://doi.org/10.1016/j.ijnurstu.2020.103629>

²⁰ Chu, D. K., Akl, E. A., Duda, S., Solo, K., Yaacoub, S., Schünemann, H. J., ... Schünemann, H. J. (2020). Physical distancing, face masks, and eye protection to prevent person-to-person transmission of SARS-CoV-2 and COVID-19: a systematic review and meta-analysis. *The Lancet*. doi:10.1016/s0140-6736(20)31142-9

²¹ T Jefferson, MA Jones, L Al-Ansary, GA Bawazeer, EM Beller, J Clark, JM Conly, C Del Mar, E Dooley, E Ferroni, P Glasziou, T Hoffmann, S Thorning, ML van Driel (2020) Physical interventions to interrupt or reduce the spread of respiratory viruses. Part 1 - Face masks, eye protection and person distancing: systematic review and meta-analysis medRxiv 2020.03.30.20047217; doi: <https://doi.org/10.1101/2020.03.30.20047217>

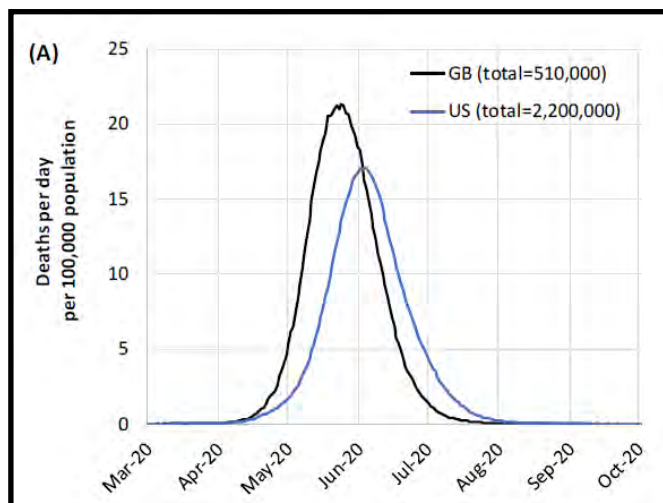
²² Greenhalgh Trisha, Schmid Manuel B, Cypionka Thomas, Bassler Dirk, Gruer Laurence. Face masks for the public during the covid-19 crisis *BMJ* 2020; 369 :m1435

²³ Kent, S. (1964) “Words of Estimative Probability,” in Donald P. Steury, ed., *Sherman Kent and the Board of National Estimates: Collected Essays* (CIA, Center for the Study of Intelligence, 1994).

²⁴ Nussbaumer-Streit B, Mayr V, Dobrescu AI, Chapman A, Persad E, Klerings I, Wagner G, Siebert U, Ledingger D, Zachariah C, Gartlehner G. Quarantine alone or in combination with other public health measures to control COVID-19: a rapid review. *Cochrane Database of Systematic Reviews* 2020, Issue 9. Art. No.: CD013574. DOI: 10.1002/14651858.CD013574.pub2. Accessed 30 November 2020.

²⁵ Ferguson et al, (2020). Report 9: Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID-19 mortality and healthcare demand. [disponible en: <https://www.imperial.ac.uk/media/imperial-college/medicine/sph/ide/gida-fellowships/imperial-college-COVID19-NPI-modelling-16-03-2020.pdf>]

mueritos en los EE.UU.) si el gobierno no tomara acciones drásticas para contener al virus. Este reporte fue uno de los principales insumos que tuvo en cuenta el decisor para decretar la cuarentena.²⁶



(fuente: Imperial College COVID-19 Response Team, Report 9: Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID-19 mortality and healthcare demand)

Sin embargo, desde el principio este modelo ha sido severamente criticado por otros académicos,²⁷ y contrastadas con la realidad, sus predicciones resultaron erróneas. Esto por si solo pone en duda su fiabilidad, pero una mirada mas atenta revela que el problema con los modelos epidemiológicos es recurrente desde hace décadas.

Desde hace mas de dos décadas, los modelos de Ferguson arrojan predicciones que luego se comprueban erróneas, con groseras sobreestimaciones en la cantidad de víctimas fatales que provocarían epidemias de encefalopatía bovina esponjiforme, también conocida como “mal de la vaca loca” (predicción 136.000 muertes), gripe aviar (200 millones de muertes a nivel mundial) y gripe porcina (65.000 muertes en el Reino Unido).²⁸

Los problemas confiabilidad de los modelos matemáticos también fueron aplicados en el caso de epidemias en

²⁶ [disponible en:

<https://www.telegraph.co.uk/news/2020/03/28/neil-ferguson-scientist-convicted-boris-johnson-uk-coronavirus-lockdown-criticised/>]

²⁷ Coding that led to lockdown was 'totally unreliable' and a 'buggy mess', say experts. *The Telegraph*, 16 de Mayo de 2020.

[disponible en:

<https://www.telegraph.co.uk/technology/2020/05/16/coding-led-lockdown-totally-unreliable-buggy-mess-say-experts/>]

²⁸ Coding that led to lockdown was 'totally unreliable' and a 'buggy mess', say experts. *The Telegraph*, 16 de mayo de 2020.

[disponible en:

<https://www.telegraph.co.uk/technology/2020/05/16/coding-led-lockdown-totally-unreliable-buggy-mess-say-experts/>]

poblaciones animales. Dos décadas atrás, los modelos matemáticos de Imperial College fueron responsables del sacrificio innecesario de 10 millones de cabezas de ganado en para contener un brote de fiebre aftosa en el Reino Unido en 2001.²⁹

Tampoco se trata de un caso aislado, el Dr. Anthony Fauci, considerado la máxima autoridad en la materia en los EE.UU., también tiene un historial de pronósticos erróneos y sobreestimaciones con respecto a epidemias como el HIV-SIDA, gripe H5N1, y Zika.³⁰

Al principio de las epidemias, las proyecciones futuras del transcurso de la misma han demostrado históricamente un fuerte sesgo hacia la sobreestimación. Podemos citar como ejemplos relevantes la epidemia de VIH-SIDA, donde a mediados de 1988 se pronosticó que hacia 1993 el número de infectados en los EE.UU. superaría los 450.000.³¹ El número real resultó ser menos de la mitad.³²

También se dijo que la epidemia de SARS en 2003-2004 tenía el potencial de matar a millones de personas, sin embargo, los muertos sumaron apenas 916.³³

Durante el brote de “gripe aviar” H5N1, se especuló con que el virus podría matar entre 3 y 5 millones de personas,³⁴ sin embargo la cantidad total de víctimas en 2015 apenas era de 440.³⁵

²⁹ Kitching, RP, Thrusfield, M & Taylor, NM 2006, 'Use and abuse of mathematical models: an illustration from the 2001 foot and mouth disease epidemic in the United Kingdom.', *Revue scientifique et technique* (International Office of Epizootics), vol. 25, no. 1, pp. 293.

³⁰ Fumento, M (2020). Dr. Fauci's recurring disease 'nightmares' often don't materialize. *Just the News*, 13 de Junio de 2020. [disponible en: <https://justthenews.com/politics-policy/health/dr-faucis-recurring-nightmares-covid-19-might-be-his-worst-its-sure-not-his/>]

³¹ 450.000 AIDS Cases Seen By '93. *The Washington Post*, 5 de junio de 1988. [disponible en: <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1988/06/05/450000-aids-cases-seen-by-93/a740cb49-573b-4270-9cd0-f57d1b37456f/>]

³² HIV and AIDS --- United States, 1981—2000. Centers for Disease Control and Prevention. 1 de junio de 2001 [disponible en: <https://www.cdc.gov/mmwr/preview/mmwrhtml/mm5021a2.htm>].

³³ Chan-Yeung, Moira; Xu, Rui-Heng (November 2003). "SARS: epidemiology". *Respirology*. 8 (s1): S9–S14. doi:10.1046/j.1440-1843.2003.00518.x.

³⁴ Idris F. M. (2005). The Bird Flu Threat - Why Aren't We Worrying?. *The Malaysian journal of medical sciences*: MJMS, 12(1), 1–2.

³⁵ Cumulative number of confirmed human cases for avian influenza A(H5N1) reported to WHO, 2003-2015. [disponible en: https://www.who.int/influenza/human_animal_interface/EN_GIP_201503031cumulativeNumberH5N1cases.pdf]

Durante el brote de ébola de 2014-2015, un modelo estimaba que en 6 meses los muertos por ébola en Liberia y Sierra Leona podrían llegar a 1.4 millones.³⁶ El número real fue de 8.000 víctimas.

Si los errores en los modelos fueran al azar, esperaríamos ver una mezcla de sobreestimaciones y subestimaciones, sin embargo, la tendencia del sesgo es muy pronunciada en dirección a la sobreestimación, en muchos casos sobreestimaciones de gran magnitud.

De lo expuesto puede concluirse que hay un sesgo claro y consistente en los especialistas de referencia, que tienden a sobreestimar la dimensión y severidad de las epidemias. Esto no implica que sus análisis que deban ser descartados, pero cualquier observador debe considerar y ponderar este sesgo en su análisis prospectivo.

Las estimaciones que surgen de modelos matemáticos solamente serán útiles en la medida que las presunciones en las que se basan sean correctas, y que los datos que alimentan los modelos sean de buena calidad.³⁷ Si los modelos matemáticos consistentemente fallan en su rol predictivo, su valor informativo debe ser correspondientemente reducido y puesto en perspectiva con evidencias alternativas.

Sesgos de carácter profesional e institucional: el factor inflación de amenazas

En las fases iniciales de una crisis, no solo sucede que mucha de la información disponible es de pobre calidad, sino que en gran medida es producida por actores que tienen intereses profesionales en el campo de conocimiento en cuestión.

El caso de la guerra al terrorismo nos presenta nuevamente un ejemplo ilustrativo: inicialmente gran cantidad de la información relevante sobre el fenómeno del terrorismo surgió de comunidades profesionalmente dedicadas a la seguridad nacional (practicantes de, por ejemplo, defensa, seguridad, inteligencia), cuyo interés profesional por resaltar las amenazas que justifican su existencia le

imprimen un sesgo conocido hacia la inflación de las amenazas.³⁸

Un evento de alto impacto, como un 11 de septiembre o una pandemia, produce una atmósfera de crisis que reduce el escepticismo de la opinión pública con respecto al diagnóstico del problema y sus posibles soluciones.³⁹

En el caso de la guerra al terrorismo, el escrutinio crítico por parte de académicos críticos e independientes tardó mas tiempo en llegar, y cuando finalmente lo hizo, las políticas antiterroristas inicialmente adoptadas ya habían alcanzado un grado de institucionalización que vuelve muy difícil su revisión, a pesar de su escasa efectividad y de la catastrófica dimensión de los efectos colaterales negativos que se provocaron.⁴⁰

Casos de estudio habituales incluyen las estimaciones iniciales de la amenaza soviética durante la Guerra Fría, la Guerra de Vietnam, y la Guerra de Iraq en 2003. Algunos de los principales factores identificados como contribuyentes a la inflación de amenazas son:

- 1) La ignorancia relativa del público acerca del problema, que no le permite ponderar correctamente las informaciones recibidas del gobierno (o de los expertos elegidos por el gobierno),
- 2) Los incentivos a cooperar con la política elegida por el gobierno llevan a la burocracia estatal a censurar o suprimir información contraria
- 3) La importancia de eventos disparadores (como un atentado terrorista) que aumentan la percepción de peligro por parte de la opinión pública
- 4) La politización del problema, que dificulta el debate desapasionado del mismo.⁴¹

No parece casual que todos estos factores se encuentran presentes en la actual crisis sanitaria.

Hoy, el fenómeno de la inflación de amenazas en relación al problema del terrorismo es un fenómeno reconocido en la

³⁶ Meltzer, M. Atkins, C. Santibanez, S. Knust, B. et. al. (2014). Estimating the Future Number of Cases in the Ebola Epidemic — Liberia and Sierra Leone, 2014–2015. Morbidity and mortality weekly report. Surveillance summaries (Washington, D.C. : 2002). 63. 1-14.

³⁷ Jewell NP, Lewnard JA, Jewell BL. Predictive Mathematical Models of the COVID-19 Pandemic: Underlying Principles and Value of Projections. JAMA. 2020;323(19):1893–1894. doi:10.1001/jama.2020.6585

³⁸ Atran, S., Axelrod, R., Davis, R., & Fischhoff, B. (2017). Challenges in researching terrorism from the field. Science, 355(6323), 352–354. doi:10.1126/science.aaj2037

³⁹ Kaufmann, C. (2004). Threat Inflation and the Failure of the Marketplace of Ideas: The Selling of the Iraq War. International Security, 29(1), 5-48. Retrieved November 30, 2020, from <http://www.jstor.org/stable/4137546>

⁴⁰ Ian S. Lustick, Our Own Strength Against Us: The War on Terror as a Self-Inflicted Disaster (Oakland, ca: The Independent Institute, 2008).

⁴¹ Cavanaugh, J. (2008). From the "Red Juggernaut" to Iraqi WMD: Threat Inflation and How It Succeeds in the United States. Political Science Quarterly. 122. 555-584. 10.2307/20202927.

literatura académica relevante. Un fenómeno análogo parece darse en relación a las epidemias, en particular de enfermedades respiratorias, aunque el fenómeno gozar de un menor grado de reconocimiento.

En este caso coronavirus, gran parte de la información surge de organismos y profesionales dedicados al control de enfermedades infecciosas, en particular influenza: burocracias nacionales e internacionales dedicadas a la salud (ministerios de salud, OMS), profesionales de la salud pública (infectólogos, epidemiólogos), y empresas proveedoras de insumos médicos como farmacéuticas y proveedores de equipos de protección personal.

Esto es problemático, porque estas personas, instituciones y empresas traen sus propios sesgos cognitivos y profesionales, y en el caso de empresas, intereses comerciales. Durante los últimos 20 años se han acumulado evidencias crecientes de que esta convergencia resulta en una significativa inflación de amenazas.

La influenza presenta un caso de estudio interesante en este sentido. Algunos especialistas médicos señalan desde hace años que las campañas de vacunación contra influenza son relativamente poco efectivas y que, a pesar del empleo de una retórica científica empleada, son más un resultado del marketing de las empresas farmacéuticas, que de un cálculo de costo-efectividad.

Señalan, por ejemplo, que hay una gran cantidad de virus respiratorios provocan síntomas similares a la gripe ("influenza-like illnesses"), mientras que la prevalencia real de la influenza constituye solamente una fracción de los mismos. Sin embargo, los investigadores médicos y la industria farmacéutica centran gran parte de su atención sobre la influenza porque existe la posibilidad de fabricar (y vender) vacunas, a pesar del hecho de que éstas frecuentemente sean poco efectivas, en particular en los principales grupos de riesgo (niños y ancianos).⁴²

Diversos estudios han concluido que su efecto en adultos sanos es poco relevante,⁴³ mientras que la evidencia de su efecto sobre adultos mayores es de escasa calidad.⁴⁴ La

⁴² Johann Grolle y Veronika Hackenbroch: 'A Whole Industry Is Waiting For A Pandemic'. Interview with Tom Jefferson, Der Spiegel, 21 de julio de 2009 [disponible en: <https://www.spiegel.de/international/world/interview-with-epidemiologist-tom-jefferson-a-whole-industry-is-waiting-for-a-pandemic-a-637119.html>]

⁴³ Demicheli V, Jefferson T, Al-Ansary LA, Ferroni E, Rivetti A, Di Pietrantonj C. Vaccines for preventing influenza in healthy adults (review). Cochrane Database Syst Rev2014;3:CD001269. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/14651858.CD001269.pub5/pdf>

⁴⁴ Jefferson T, Pietrantonj C, Al-Ansary L, Ferroni E, Thorning S, Thomas RE. Vaccines for preventing influenza in the elderly.

evidencia científica a favor de la vacunación anual contra la influenza es de calidad muy pobre y sesgada, no sería adecuada para justificar su implementación como política pública de rutina.⁴⁵ Sin embargo, los gobiernos continúan ignorando este problema.⁴⁶

Hay otros ejemplos similares en el campo de la medicina, pero señalamos el caso de la influenza porque es una familia de virus que ha protagonizado epidemias y pandemias durante décadas, y han recibido mayor atención de la comunidad científica y del periodismo.

Los lectores con edad y memoria suficiente podrán recordar que una década atrás el mundo vivió una situación de sobre-reacción similar a la actual, pero de menor magnitud, con la aparición de una cepa de influenza H1N1 conocida como gripe porcina. Las consecuencias de la histeria de la "gripe porcina" llevaron a estudiar con mayor detenimiento los procesos involucrados.⁴⁷

En el caso de la pandemia de gripe porcina, está probado a estas alturas que la industria farmacéutica aprovechó la preocupación exagerada por la nueva cepa ejercer presión sobre la OMS y sobre diversos gobiernos para vender sus productos como Tamiflu, y Relenza.



(foto: EPA/The Guardian)

En otras palabras, puede argumentarse que la detección de la nueva variante del H1N1 fue al menos en parte la consecuencia de la existencia de mecanismos de detección

Cochrane Database Syst Rev2010;2:CD004876.

<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/14651858.CD004876.pub3/abstract>

⁴⁵ Doshi, P. (2013). Influenza: marketing vaccine by marketing disease. *BMJ*, 346(may16 1), f3037–f3037. doi:10.1136/bmj.f3037

⁴⁶ Is the government wrong about giving children the nasal spray flu vaccine? *The Guardian*, 5 de octubre de 2014. [disponible en: <https://www.theguardian.com/lifeandstyle/2014/oct/05/government-wrong-nasal-spray-vaccine>]

⁴⁷ Un equipo de periodistas de la revista Spiegel realizaron una reconstrucción detallada y rigurosa de este episodio: "The Swine Flu Panic of 2009", *Der Spiegel*, 12 de Marzo de 2010. [disponible en: <https://www.spiegel.de/international/world/reconstruction-of-a-mass-hysteria-the-swine-flu-panic-of-2009-a-682613.html>]

y de una industria preparada para esta eventualidad, que estaban activamente a la espera de un virus respiratorio.⁴⁸

Hoy en día, sabemos que tal pandemia no fue, y que incluso la cepa H1N1 resultó ser relativamente benigna, y circula cíclicamente entre la población todos los años. Pero como consecuencia del pánico los gobiernos de numerosos países malgastaron miles de millones de dólares en medicamentos innecesarios y, como se descubrió mas tarde, poco efectivos.^{49 50} La polémica alrededor del Tamiflu (de laboratorios Roche) expuso graves problemas de falta de transparencia en los estudios clínicos conducidos por la industria farmacéutica, y la falla de los organismos reguladores en detectar estos problemas.⁵¹

La relevancia de este caso de estudio es que, dadas las similitudes entre el coronavirus y la influenza, el conjunto de actores públicos y privados, y los incentivos cruzados que llevaron a una alarma desproporcionada, costosa, e innecesaria en 2009-2010, se encuentran presentes también en la pandemia actual.

Dada la experiencia previa con los pánicos recurrentes sobre pandemias, en especial con las experiencias recientes de la gripe aviar y la gripe porcina, hay elementos suficientes como para sostener que los expertos en salud pública, la industria farmacéutica y la OMS tienen un significativo sesgo profesional que los lleva a inflar el riesgo de las emergencias sanitarias.

El estado del conocimiento antes de la emergencia

Una manera de tratar de disminuir el impacto de los sesgos expuestos es analizar la información científica producida con anterioridad al estallido de la actual emergencia.

⁴⁸ Johann Grolle y Veronika Hackenbroch: 'A Whole Industry Is Waiting For A Pandemic'. Interview with Tom Jefferson, *Der Spiegel*, 21 de julio de 2009 [disponible en: <https://www.spiegel.de/international/world/interview-with-epidemiologist-tom-jefferson-a-whole-industry-is-waiting-for-a-pandemic-a-637119.html>]

⁴⁹ Doshi, P (2009). Neuraminidase inhibitors—the story behind the Cochrane review *BMJ* 2009; 339 :b5164

⁵⁰ Jefferson, T; Jones MA, Doshi P, Del Mar CB, Hama R, Thompson MJ, Spencer EA, Onakpoya IJ, Mahtani KR, Nunan D, Howick J, Heneghan CJ. Neuraminidase inhibitors for preventing and treating influenza in adults and children. *Cochrane Database of Systematic Reviews* 2014, Issue 4. Art. No.: CD008965. DOI: 10.1002/14651858.CD008965.pub4. Accessed 30 November 2020.

⁵¹ Goldacre, B. (2014) What the Tamiflu saga tells us about drug trials and big pharma. *The Guardian*, 10 de Abril de 2014 [disponible en: <https://www.theguardian.com/business/2014/apr/10/tamiflu-saga-drug-trials-big-pharma>]

Si se revisa la documentación científica relevante producida en tiempos normales, anteriores a la crisis, se encontrará con una apreciación mucho mas sobria, realista y balanceada, que reconoce las limitaciones del conocimiento existente, y considera con atención los efectos colaterales de las intervenciones no farmacológicas (coloquialmente conocidas como “distanciamiento social” y “cuarentenas”).

En los EE.UU., el debate sobre el distanciamiento social como medida no farmacológica para contener el avance de una pandemia tiene sus orígenes en la administración Bush.⁵² El contenido de este estudio,⁵³ sin embargo, esta basado en modelos matemáticos que como vimos no necesariamente se traducen en el mundo real.

Table 2. Summary of the Community Mitigation Strategy by Pandemic Severity

Interventions* by Setting	Pandemic Severity Index		
	1	2 and 3	4
Home Voluntary isolation of ill at home (adults and children); combine with use of antiviral treatment as available and indicated	Recommend†§	Recommend†§	Consider†§
Voluntary quarantine of household members in homes with ill persons¶ (adults and children); consider combining with antiviral prophylaxis if effective, feasible, and quantities sufficient	Generally not recommended	Consider**	Consider†§
School Child social distancing -dismissal of students from schools and school based activities, and closure of child care programs	Generally not recommended	Consider† ≤4 weeks††	Consider†§
-reduce out-of-school social contacts and community mixing	Generally not recommended	Consider† ≤4 weeks††	Consider†§
Workplace / Community Adult social distancing -decrease number of social contacts (e.g., encourage teleconferences, alternatives to face-to-face meetings)	Generally not recommended	Consider	Consider†§
-increase distance between persons (e.g., reduce density in public transit, workplace)	Generally not recommended	Consider	Consider†§
-modify postpone, or cancel selected public gatherings to promote social distance (e.g., postpone indoor stadium events, theatre performances)	Generally not recommended	Consider	Consider†§
-modify work place schedules and practices (e.g., telework, staggered shifts)	Generally not recommended	Consider	Consider†§

(fuente: Interim Pre-pandemic Planning Guidance: Community Strategy for Pandemic Influenza Mitigation in the United States, p.36)

Desde el principio, esta aproximación fue severamente criticada por epidemiólogos por no estar basada en evidencia científica sólida.⁵⁴ El CDC estadounidense, en su estrategia de mitigación de pandemias de influenza de 2007, no recomendaba el aislamiento de personas sanas, el

⁵² Eric Lipton y Jennifer Steinhauer: The Untold Story of the Birth of Social Distancing. *New York Times*, 22 de Abril de 2020. [disponible en: <https://www.nytimes.com/2020/04/22/us/politics/social-distancing-coronavirus.html>]

⁵³ Glass, R. J., Glass, L. M., Beyeler, W. E., & Min, H. J. (2006). Targeted Social Distancing Designs for Pandemic Influenza. *Emerging Infectious Diseases*, 12(11), 1671-1681. <https://dx.doi.org/10.3201/eid1211.060255>.

⁵⁴ Inglesby, T. V., Nuzzo, J. B., O'Toole, T., & Henderson, D. A. (2006). Disease mitigation measures in the control of pandemic influenza. *Biosecurity and bioterrorism: biodefense strategy, practice, and science*, 4(4), 366–375. <https://doi.org/10.1089/bsp.2006.4.366>

Personal protective measures						
Intervention	Quality of evidence	Effectiveness (benefits)	Direct costs	Indirect costs and risks	Acceptability in Europe	Practicalities and other issues
4. Regular hand-washing	B	Probably reduces transmission	Small	Nil	Good, but compliance is unknown	Moderate ³
5. Good respiratory hygiene (use & disposal of tissues)	B	Unknown but presumed	Small	Small	Good, but compliance is unknown	Small
6. General mask-wearing outside the home	C, Cm	Unknown	Massive	Small	Unknown but little culture of mask-wearing in most countries	Massive – difficulties of training, supply and types of masks, disposal and waste. May be perverse effects from misuse and re-use
7. Mask-wearing in healthcare settings ⁴	C	Unknown	Moderate	Small	Generally practiced extensively already	Moderate – difficulties of training, defining high risk situations, supply and types of mask, especially respirators
8. Mask-wearing in other high risk situations ⁵	C	Unknown	Moderate	Small	Unknown but makes sense	Moderate – difficulties of training, defining high risk situations, supply and types of mask
9. Mask-wearing by those with respiratory infections	C	Unknown but presumed	Moderate	May permit those ill and infectious to still circulate and infect others	Unknown but makes sense. Extends current hospital advice into home and public settings.	Difficulties in defining those who should comply and supplying the masks. Also compliance for those with restricted breathing due to respiratory infection
10. Early self-isolation of ill people ⁶	C	Unknown but presumed	Moderate	Moderate ⁷ . Increased risk to carers and they will be off work	Already standard advice in many countries	Need to train and equip home carers, who will be at risk. Issue of compensation for lost wages and agreement of employers
11. Quarantine ⁸	C	Unknown	Massive	Massive, due to lost productivity	Unclear	Very hard to make work equitably and issue of compensation for lost wages

¹ Evidence of effectiveness: A, B and C represent strongly, reasonably and poorly evidence-based recommendations, respectively. *Grade A*: Systematic reviews where there are diverse primary studies to draw from (not primarily modelling), well-designed epidemiologic studies or especially experimental studies (randomised controlled trials). *Grade B*: Represents evidence based on well-designed epidemiologic studies, substantial observational studies or experimental studies with 5 to 50 subjects, or experimental studies with other limitations (not having influenza as an endpoint, for example). The code Bm indicates modelling work, with emphasis on studies that have good quality primary data available. Hence quality can be both Bm & C.

Grade C: Represents evidence based on case reports, small poorly controlled observational studies, poorly substantiated larger studies, application of knowledge of mode of transmission, infectiousness period etc. Cm refers to modelling with few or poor quality primary data.

(fuente: ECDC Guide to public health measures to reduce the impact of influenza pandemics in Europe: 'The ECDC Menu', p.8)

cierre de comercios no esenciales ni el cierre prolongado de escuelas.⁵⁵

Por otro lado, las recomendaciones para la reducción de transmisión durante de brotes pandémicos de influenza (en fase 5 y 6) emitidas por el Centro Europeo de Prevención y Control de enfermedades en el año 2009 señalan claramente que la mayoría de las intervenciones no farmacológicas como el distanciamiento social y las restricciones al movimiento de los ciudadanos acarrear costos masivos y efectos secundarios significativos, y que la evidencia de su efectividad es pobre o inexistente.

⁵⁵ U.S. Health and Human Services Centers for Disease Control and Prevention: Interim Pre-pandemic Planning Guidance: Community Strategy for Pandemic Influenza Mitigation in the United States— Early, Targeted, Layered Use of Nonpharmaceutical Interventions. [disponible en: https://www.cdc.gov/flu/pandemic-resources/pdf/community_mitigation-sm.pdf]

Como se desprende de este reporte, la gran mayoría de los efectos negativos de estas intervenciones no farmacológicas eran previsibles, y sus costos en general considerados no aceptables en relación al objetivo buscado.⁵⁶

Este reporte señala, además, que la finalidad de estas intervenciones no es “detener” o “vencer” al virus, sino apenas ganar tiempo para evitar la posible saturación de los sistemas sanitarios y reducir marginalmente la mortalidad.

⁵⁶ Guide to public health measures to reduce the impact of influenza pandemics in Europe: 'The ECDC Menu'

Table 1. Recommendations on the use of NPIs by severity level

SEVERITY	PANDEMIC ^a	EPIDEMIC
Any	Hand hygiene Respiratory etiquette Face masks for symptomatic individuals Surface and object cleaning Increased ventilation Isolation of sick individuals Travel advice	Hand hygiene Respiratory etiquette Face masks for symptomatic individuals Surface and object cleaning Increased ventilation Isolation of sick individuals Travel advice
Moderate	<i>As above, plus</i> Avoiding crowding	<i>As above, plus</i> Avoiding crowding
High	<i>As above, plus</i> Face masks for public School measures and closures	<i>As above, plus</i> Face masks for public School measures and closures
Extraordinary	<i>As above, plus</i> Workplace measures and closures Internal travel restrictions	<i>As above, plus</i> Workplace measures and closures
Not recommended in any circumstances	UV light Modifying humidity Contact tracing Quarantine of exposed individuals Entry and exit screening Border closure	UV light Modifying humidity Contact tracing Quarantine of exposed individuals Entry and exit screening Internal travel restrictions Border closure

NPI: non-pharmaceutical intervention; UV: ultraviolet.

(Organización Mundial de la Salud: Non-pharmaceutical public health measures for mitigating the risk and impact of epidemic and pandemic influenza, p.3)

Por último, la propia Organización Mundial de la Salud, en sus recomendaciones de control de influenza publicadas a fines de 2019 reconocía que la evidencia sobre la efectividad de intervenciones no farmacológicas era pobre, y no recomendaba restricciones de movimiento, cuarentena de personas infectadas ni rastreo de contactos en ninguna circunstancia.⁵⁷

⁵⁷ Non-pharmaceutical public health measures for mitigating the risk and impact of epidemic and pandemic influenza; 2019. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO. World Health Organization. Non-pharmaceutical public health measures for mitigating the risk and impact of epidemic and pandemic influenza [disponible en: https://www.who.int/influenza/publications/public_health_measures/publication/en/]

En consecuencia, no parece correcto decir que la situación presentada por la presente pandemia de coronavirus era inédita o inesperada, ni se justificaba la adopción improvisada de políticas públicas de eficacia y efectividad dudosas.

El conocimiento científico relevante estaba presente para quien supiera dónde buscarlo, pero fue ignorado por la mayoría de los decisores en el momento de crisis. Si los decisores políticos a nivel global han fallado en tomar las decisiones informadas, la causa debe buscarse principalmente no en la ausencia de la información relevante sino en la selección sesgada e interpretación errónea de la misma.

Errores en la fase inicial

Una de las razones que llevaron a la adopción de medidas más extremas que lo que recomendaba la literatura existente a fines de 2019 y principios de 2020 fue que la severidad del virus fue inicialmente sobreestimada.

Inicialmente, la tasa reportada de mortalidad (calculada sobre casos, o CFR) estaba alrededor 3,4% (comparado con el 1% de la influenza estacional) según reportó la Organización Mundial de la Salud, en base a datos de China.⁵⁸ En esa misma conferencia de prensa, el director de la OMS señalaba que solamente los casos sintomáticos parecían transmitir el virus, lo que sugería que la contención del virus aún era posible y que debía intentarse.

Una tasa de mortalidad tan elevada hubiera justificado medidas drásticas, aunque como hemos visto en el apartado anterior, las medidas adoptadas excedieron por mucho las recomendaciones preexistentes para la mitigación de brotes pandémicos. Estos errores iniciales parecen haber ejercido un efecto de arrastre sobre el resto de las decisiones adoptadas en la mayoría de los países (*sesgo de anclaje*).

Ante el descubrimiento de un patógeno desconocido, es entendible la necesidad de incluir un rango de predicciones dentro de los análisis prospectivos, y planear alternativas para el peor escenario posible. Pero luego, en vez de refinar el análisis y adaptar las decisiones a la evolución de la información, las políticas públicas implementadas estuvieron crecientemente desconectadas de la severidad real de la pandemia.

Con respecto a los datos de mortalidad, debe tenerse en cuenta que es habitual que se sobreestimen las tasas de mortalidad sobre caso (CFR) y mortalidad sobre infección (IFR) en las fases iniciales de un brote, porque los casos registrados se concentran en la población más afectada que no es representativa de la población general.⁵⁹

La confiabilidad de los datos provenientes de la República Popular China podía considerarse dudosa, especialmente

⁵⁸ WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 3 March 2020. [disponible en: <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---3-march-2020>]

⁵⁹ Rajgor DD, Lee MH, Archuleta S, Bagdasarian N, Quek SC. The many estimates of the COVID-19 case fatality rate. *Lancet Infect Dis.* 2020 Jul;20(7):776-777. [disponible en: [https://www.thelancet.com/journals/laninf/article/PIIS1473-3099\(20\)30244-9/fulltext#bib5](https://www.thelancet.com/journals/laninf/article/PIIS1473-3099(20)30244-9/fulltext#bib5)]

teniendo en cuenta que inicialmente el régimen comunista chino intentó suprimir la información.

Sin embargo, ninguna sospecha similar pesaba sobre los datos reportados por Corea del Sur y Japón. Ya a principios de marzo, Seoul reportaba una tasa de fatalidad sobre infección cercana al 0,6%,⁶⁰ y había motivos fundados para sospechar que incluso esta tasa era una sobreestimación, dado que no se conocía aún la prevalencia de los leves y casos asintomáticos.

A modo de comparación, al comienzo del brote de influenza H1N1 en 2009, las tasas estimadas de fatalidad sobre casos variaron entre 0,1% y 5,1%, dependiendo del país.⁶¹ Finalmente, la tasa de fatalidad sobre casos terminó siendo 2,9%, y la de fatalidad sobre infección fue 0,02%.⁶²

Actualmente, la tasa de mortalidad estimada sobre infección para el Covid-19 se estima entre 0,1% y 0,3%.⁶³

Otro dato inicial que podría considerarse no erróneo, pero si impreciso (mencionado también por el director de la OMS en la misma conferencia de prensa, es la presunción de que como el virus es nuevo, muchas personas serán vulnerables por falta de inmunidad).

Sin embargo, pronto quedó claro (especialmente después del brote en Italia) que el perfil de la población de riesgo se hallaba fuertemente concentrado en las personas mayores con una o más comorbilidades severas, mientras que para personas sanas menores de 65 años el riesgo era insignificante.⁶⁴

⁶⁰ South Korea has tested 140,000 people for the coronavirus. That could explain why its death rate is just 0.6% — far lower than in China or the US. *Business Insider*, 6 de marzo de 2020. [disponible en: <https://www.businessinsider.com/south-korea-coronavirus-testing-death-rate-2020-3>]

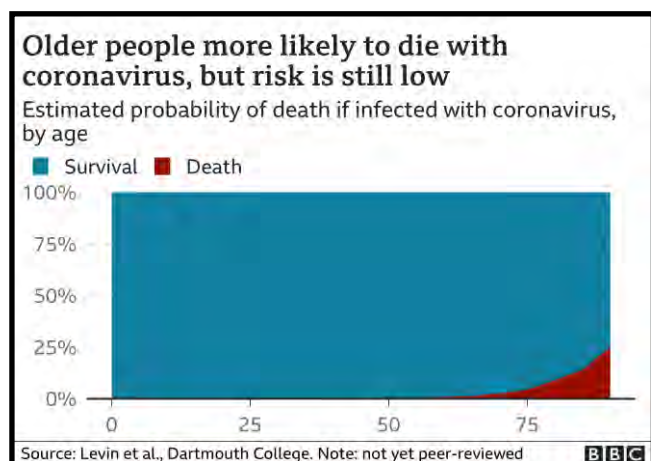
⁶¹ Vaillant L, La Ruche G, Tarantola A, Barboza P, for the epidemic intelligence team at InVS. Epidemiology of fatal cases associated with pandemic H1N1 influenza 2009. *Euro Surveill.* 2009;14(33):pii=19309. <https://doi.org/10.2807/ese.14.33.19309-en>

⁶² Baldo, V., Bertonecello, C., Cocchio, S., Fonzo, M., Pillon, P., Buja, A., & Baldo, T. (2016). The new pandemic influenza A/(H1N1)pdm09 virus: is it really "new"? *Journal of preventive medicine and hygiene*, 57(1), E19–E22.

⁶³ Rancourt, D. & Audie, Joseph. (2020). Review of calculated SARS-CoV-2 infection fatality rates: Good CDC science versus dubious CDC science, the actual risk that does not justify the "cure" - By Prof Joseph Audie. 10.13140/RG.2.2.18432.46080.

⁶⁴ Istituto Superiore di Sanità: Report sulle caratteristiche dei pazienti deceduti positivi a COVID-19 in Italia Il presente report è basato sui dati aggiornati al 17 Marzo 2020. [disponible en:

En línea con las recomendaciones preexistentes, esto debería haber llevado a focalizar las medidas de mitigación sobre aquellos sectores vulnerables.⁶⁵ Sin embargo los



(fuente: BBC,⁶⁶ en base a Levin et. al. (2020))⁶⁷

gobiernos en general persistieron en el intento de contener y suprimir la transmisión en la población general.

Una de las pocas excepciones fue la política sanitaria seguida por Suecia, donde las políticas de contención fueron mínimas y poco disruptivas, constituyendo un caso de control interesante para contrastar con el resto de Europa.⁶⁸ Es muy pronto para determinar si su modelo ha resultado exitoso en cantidad de muertos por la pandemia, aunque es significativo que hasta ahora sus resultados no son peores que los del resto de Europa, y lo viene logrando con un grado mínimo de interrupción social y económica.⁶⁹

https://www.epicentro.iss.it/coronavirus/bollettino/Report-COVID-2019_17_marzo-v2.pdf]

⁶⁵ Rancourt, D. & Audie, Joseph. (2020). Review of calculated SARS-CoV-2 infection fatality rates: Good CDC science versus dubious CDC science, the actual risk that does not justify the "cure" - By Prof Joseph Audie. 10.13140/RG.2.2.18432.46080

⁶⁶ <https://www.bbc.com/news/health-54375217>

⁶⁷ Levin, Andrew and Meyerowitz-Katz, Gideon and Owusu-Boaitey, Nana and Cochran, Kensington and Walsh, Seamus, Assessing the Age Specificity of Infection Fatality Rates for COVID-19: Systematic Review, Meta-Analysis, and Public Policy Implications (August 28, 2020). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3684447>

⁶⁸ Klein, Daniel B. and Book, Joakim and Bjørnskov, Christian, 16 Possible Factors for Sweden's High COVID Death Rate among the Nordics (August 14, 2020). GMU Working Paper in Economics No. 20-27, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3674138> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3674138>

⁶⁹ Ludvigsson, JF. The first eight months of Sweden's COVID-19 strategy and the key actions and actors that were involved. *Acta Paediatr.* 2020; 109: 2459–2471. <https://doi.org/10.1111/apa.15582>

A lo largo del año 2020 el conocimiento sobre el Covid-19 y sobre las medidas para combatirlo han evolucionado de manera acelerada. Sin embargo, muchos gobiernos no parecen estar revisando sus medidas de salud pública a la luz de estos avances.

Desde que comenzaron las cuarentenas a principio de año, se han ido acumulando evidencias con un grado razonable de solidez científica que sugieren, entre otras cosas:

- Que el cierre de fronteras, cuarentenas estrictas y testeo de la población a gran escala no están asociados a una reducción de mortalidad por Covid-19.⁷⁰
- Que hay evidencias plausibles de que el efecto positivo de las cuarentenas en controlar la transmisión del virus ha sido sobreestimado significativamente.^{71, 72}
- Que el estudio más riguroso hasta el momento sobre uso de barbijos en la población general no encontró evidencias significativas de que sea efectivo para prevenir el contagio.⁷³
- Que algunos países observan mayor cantidad de muertos por coronavirus debido a que las temporadas de gripe pasadas fueron relativamente leves (dejando con vida a muchas personas vulnerables que hubieran fallecido antes si la cepa de influenza hubiera sido más agresiva).⁷⁴

⁷⁰ Chaudhry, Rabail & Dranitsaris, George & Mubashir, Talha & Bartoszko, Justyna & Riazi, Sheila. (2020). A country level analysis measuring the impact of government actions, country preparedness and socioeconomic factors on COVID-19 mortality and related health outcomes. *EclinicalMedicine.* 25. 100464. 10.1016/j.eclinm.2020.100464.

⁷¹ Wood, S. (2020). Did COVID-19 infections decline before UK lockdown? arXiv: Applications. [disponible en: <https://arxiv.org/abs/2005.02090>]

⁷² Atkeson, A. Kopecky, K. Zha, T. Four Stylized Facts about COVID-19. NBER Working Paper No. 27719, August 2020. [disponible en: <https://www.nber.org/papers/w27719>]

⁷³ Johan Skov Bundgaard, Daniel Emil Tadeusz Raaschou-Pedersen, Christian von Buchwald, et al. Effectiveness of Adding a Mask Recommendation to Other Public Health Measures to Prevent SARS-CoV-2 Infection in Danish Mask Wearers: A Randomized Controlled Trial. *Annals of Internal Medicine* 0;0 [Epub ahead of print 18 November 2020]. doi: <https://doi.org/10.7326/M20-6817>

⁷⁴ Hope, C. (2020) COVID-19 death rate is higher in European countries with a low flu intensity since 2018. Working Paper No. 03/2020. Cambridge Judge Business School. [disponible en: https://www.jbs.cam.ac.uk/fileadmin/user_upload/research/work_inpapers/wp2003.pdf]

- Que los falsos positivos de los test PCR son un problema significativo,⁷⁵ y que donde la circulación del virus es baja, la “segunda ola” de casos podría en gran medida ser un artefacto estadístico provocado por falsos positivos.⁷⁶
- Que hay evidencias crecientes de que una proporción significativa de la población podría tener inmunidad previa al coronavirus.⁷⁷
- Que el rastreo de contactos no sirve. Una revisión Cochrane sobre el rastreo de contactos encuentra similares limitaciones en la calidad de la evidencia para su efectividad.⁷⁸ En todo caso, a estas alturas el virus ya estaría demasiado extendido en la población como para que el rastreo de contactos pueda resultar efectivo.⁷⁹
- Que la cuarentena causa una gran cantidad de muertes por interrupción de atención médica regular y los servicios de emergencia por temor al coronavirus.⁸⁰ Un cálculo de realizado por un grupo de agencias públicas del Reino Unido concluyó que la cuarentena mató a 2 personas por cada 3 muertes atribuidas al virus, por limitar o disuadir el acceso a servicios médicos.⁸¹
- Que las diferentes definiciones de causa de muerte pueden inflar significativamente el impacto aparente de la epidemia según el país. Por ejemplo, el CDC estadounidense permite declarar el Covid-19 como causa de defunción en ausencia de un test positivo, y el médico lo juzga apropiado.⁸² Un artículo sugirió que la alta mortalidad total por Covid en los EE.UU. podría ser en realidad un artefacto resultante de la reclasificación de otras causas de muerte como Covid, mientras que la tasa de mortalidad por otras causas muestra un marcado descenso en 2020.⁸³ En Italia se ha comprobado un fenómeno similar.⁸⁴ En el mes de agosto, la cantidad de muertos por Covid en Inglaterra se redujo de aproximadamente 42.000 a 36.600 por un ajuste en la metodología de conteo.⁸⁵
- Que análisis de costo-beneficio de las cuarentenas sugieren que los costos pagados por años de vida salvados no se justifican ni siquiera con los parámetros mas generosos.⁸⁶

Los estudios citados en los párrafos precedentes no pretenden ser respuestas definitivas, la información evoluciona muy rápidamente. Pero la existencia de estos y muchos otros estudios que contradicen la política oficial

⁷⁵ Your Coronavirus Test Is Positive. Maybe It Shouldn't Be. *New York Times*, 29 de Agosto de 2020. [disponible en: <https://www.nytimes.com/2020/08/29/health/coronavirus-testing.html>]

⁷⁶ Mayers C, Baker K. Impact of false-positives in the UK's COVID-19 testing programmes. Paper prepared for the Government Office of Science. 2020. [disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/895843/S0519_Impact_of_false_positives_and_negatives.pdf]

⁷⁷ Doshi, P. (2020) Covid-19: Do many people have pre-existing immunity? *BMJ* 2020; 370 :m3563. [disponible en: <https://www.bmj.com/content/370/bmj.m3563>]

⁷⁸ Anglemeyer A, Moore THM, Parker L, Chambers T, Grady A, Chiu K, Parry M, Wilczynska M, Flemyng E, Bero L. Digital contact tracing technologies in epidemics: a rapid review. *Cochrane Database of Systematic Reviews* 2020, Issue 8. Art. No.: CD013699. DOI: 10.1002/14651858.CD013699.

⁷⁹ Bhattacharya, J; Packalen, M. (2020). On the Futility of Contact Tracing. *INFERENCE / Vol. 5, No. 3. (September 2020)* [disponible en: <https://inference-review.com/article/on-the-futility-of-contact-tracing>]

⁸⁰ Heart conditions drove spike in deaths beyond those attributed to covid-19, analysis shows. *The Washington Post*, 2 de julio de 2020. [disponible en: <https://www.washingtonpost.com/graphics/2020/investigations/coronavirus-excess-deaths-heart/>]

⁸¹ Lockdown 'killed two people for every three that died of coronavirus': 16,000 people in the UK died in five weeks as hospitals shut down to deal with COVID while 25,000 died from the virus. *Mail Online*, 7 de agosto de 2020. [disponible en:

<https://www.dailymail.co.uk/news/article-8605885/Lockdown-killed-two-people-three-died-coronavirus.html>]

⁸² Guidance for Certifying Deaths Due to Coronavirus Disease 2019 (COVID-19). *Vital Statistics Reporting Guidance, Report No. 3, April 2020*. [disponible en: <https://www.cdc.gov/nchs/data/nvss/vsrg/vsrg03-508.pdf>]

⁸³ A closer look at U.S. deaths due to COVID-19. The Johns Hopkins News-Letter, 27 de noviembre de 2020. [<https://drive.google.com/file/d/1iO0K75EZF8dkNDkDmM3L4zNNY0X-Xw5/view?usp=sharing>]

⁸⁴ Coronavirus: Why death and mortality rates differ. *BBC*, 1 de abril de 2020. [disponible en: <https://www.bbc.com/future/article/20200401-coronavirus-why-death-and-mortality-rates-differ>]

⁸⁵ Griffin Shaun. Covid-19: England comes into line with rest of UK on recording deaths *BMJ* 2020; 370 :m3220 <https://www.bmj.com/content/370/bmj.m3220> Heneghan, C; Oke, J. Public Health England has changed its definition of deaths: here's what it means. *Center for Evidence Based Medicine*, 12 de agosto de 2020. [disponible en: <https://www.cebm.net/covid-19/public-health-england-death-data-revised/>]

⁸⁶ Miles, D. K., Stedman, M., & Heald, A. H. (2020). "Stay at Home, Protect the National Health Service, Save Lives": A cost benefit analysis of the lockdown in the United Kingdom. *International journal of clinical practice*, e13674. Advance online publication. <https://doi.org/10.1111/ijcp.13674>

con fundamentos científicos relativamente sólidos debería como mínimo ser motivo de una examinación crítica profunda de las políticas sanitarias existentes.

Barreras psicológicas e institucionales a la autoevaluación

¿Estamos juzgando con excesiva dureza las acciones de analistas y decisores durante la crisis? Es posible. En su análisis de las fallas de inteligencia que condujeron a la guerra de Irak en 2003, Heuer señalaba que las limitaciones y deficiencias en el proceso de inteligencia siempre parecen mas evidentes en retrospectiva de lo que en realidad eran para los analistas y los decisores en aquel momento (*hindsight bias*).⁸⁷

Pero aún si aceptamos que los errores iniciales en la apreciación del virus y las medidas para combatirlo pueden haber sido inevitables, una pregunta final que se plantea es, ¿por qué los decisores encuentran tantas dificultades en revisar las políticas adoptadas, a la luz de evidencia que las contradice? ¿Por qué algunos decisores hoy son reacios incluso a considerar esta información? Hay razones tanto psicológicas como institucionales.

Por el lado de las explicaciones psicológicas, ya en 1973, Irving Janis señalaba que en grupos mas o menos cohesivos de decisores se producía una tendencia al “pensamiento de grupo” (*groupthink*) que inhibe la examinación crítica. Las ideas y opiniones disidentes de los miembros ceden lugar frente a la necesidad psicológica de mantener la cohesión del grupo. Cuando estos grupos de decisores enfrentan una crisis, la necesidad de cohesión y en consecuencia las tendencias al pensamiento grupal, se ven exacerbados.⁸⁸

Estas condiciones para el surgimiento de una mentalidad de grupo coinciden a la perfección con la actual situación de muchos gobiernos e instituciones internacionales alrededor del planeta. Dado que una de las consecuencias del pensamiento grupal es la exclusión de quienes no comparten la ortodoxia, tanto expertos como funcionarios públicos se encuentran en una situación en la que es psicológicamente mas seguro estar “equivocados en manada” que tener razón en solitario.

Este efecto es aún mas notable en sociedades políticamente polarizadas, donde la pandemia se ha politizado, y las opiniones al respecto de las políticas

implementadas se convierten en banderas políticas que reflejan las identidades partidarias de los ciudadanos.

La otra barrera significativa a la autoevaluación crítica es institucional: cuando las políticas públicas implementadas se institucionalizan, esto vuelve difícil su revisión, incluso cuando son equivocadas.

Las organizaciones, en tanto estructuras institucionales estables, tienen una aversión natural al cambio y al riesgo, lo cual genera incentivos a racionalizar las políticas implementadas en lugar de revisarlas. Las dificultades de las organizaciones burocráticas para auto-evaluarse son bien conocidas y documentadas desde hace décadas.⁸⁹

Por otro lado, las burocracias tienen una tendencia a confundir actividad con resultados, especialmente en situaciones de crisis. Como los costos políticos de la inacción suelen ser mayores que los del error, las autoridades se encuentran bajo una gran presión para demostrar que se “esta haciendo algo” con respecto a la situación crítica, aunque este algo sea apenas un ejercicio de superstición.

A modo de ejemplo: muchas de las medidas de seguridad que sufrimos en un aeropuerto, que son absolutamente irrelevantes para prevenir atentados terroristas, se mantienen vigentes porque son muy visibles y crean una sensación de seguridad, fenómeno conocido como “*security theater*” (“teatro de seguridad”).⁹⁰



(fuente: Municipio de Las Flores)⁹¹

Un buen equivalente en la pandemia sería la desinfección de pisos y de espacios exteriores, que es igualmente

⁸⁷ Heuer, R. J. (2005). Limits of Intelligence Analysis. *Orbis*, 49(1), 75–94. doi:10.1016/j.orbis.2004.10.007

⁸⁸ Janis, I. L. (1973). Groupthink and Group Dynamics: A Social Psychological Analysis of Defective Policy Decisions*. *Policy Studies Journal*, 2(1), 19–25. doi:10.1111/j.1541-0072.1973.tb00117.x

⁸⁹ Wildavsky, A. (1972). The Self-Evaluating Organization. *Public Administration Review*, 32(5), 509. doi:10.2307/975158.

⁹⁰ Schneier, B. (2009) Beyond Security Theater. [https://www.schneier.com/essays/archives/2009/11/beyond_security_theater.html]

⁹¹ <https://lasflores.gob.ar/arcos-sanitarios-en-los-principales-accesos-de-la-ciudad/>

irrelevante para combatir al virus.⁹² Los “arcos sanitarios” que fueron instalados en los accesos de numerosas municipalidades son una muestra muy visible de acción gubernamental contra el virus, pero no están fundamentados en ningún tipo de evidencia científica.⁹³ Es un ejercicio de *security theater* rayano a un ritual de purificación.

Sin embargo, al momento de evaluar la efectividad de estas actividades, las burocracias nunca son neutrales en su tratamiento de la información. Por ello, una vez implementada una política pública, se vuelve difícil criticar el rumbo adoptado, especialmente si la política en cuestión tiene alto perfil y compromete al capital político del decisor.

Aquí se produce una convergencia de intereses de múltiples actores involucrados que se benefician de la nueva situación, por lo que poseen escasos incentivos para criticarla o intentar revisarla.

Esto puede incluir desde los académicos cuyas carreras y prestigio se ven aumentados debido a su rol como referentes del poder político al punto de convertirse en celebridades, pasando por las empresas proveedoras de insumos sanitarios y medicamentos, por los médicos y trabajadores esenciales que reciben admiración y aplausos, hasta los empleados públicos que continúan percibiendo sus sueldos completos durante meses sin necesidad de regresar a su trabajo.

A partir de este punto, entonces, el analista se encuentra con el problema adicional de que los propios consumidores-decisores se pueden ver amenazados en su prestigio, su presupuesto, su estatus político y su credibilidad por la actividad evaluadora del análisis, y se encuentran con fuertes incentivos para bloquearlo, cooptarlo o suprimirlo.⁹⁴

En conclusión

Los problemas expuestos son bien conocidos en la literatura sobre inteligencia estratégica, medios de

comunicación, teoría de las organizaciones, y psicología. Cada uno de estos factores por sí solo ya es problemático, pero la convergencia de los mismos en la presente crisis ha llevado a muchos gobiernos a una sobre-reacción de proporciones catastróficas.

Quienes analizan el fenómeno “desde adentro” de la profesión médica o la burocracia sanitaria están expuestos a los sesgos cognitivos y profesionales descriptos, mientras que para quien analiza el fenómeno “desde afuera”, la alta especialización del conocimiento médico plantea una barrera de entrada significativa al análisis de la información.

Para un analista que no es especialista en temas médicos, la tarea de separar la información rigurosa de la que no lo es plantea un desafío formidable. Sin embargo, si el analista es consciente de los sesgos e intereses de las fuentes de datos, y posee un grado de familiaridad con el método científico en general, es posible realizar una aproximación razonablemente informada, evitando las distorsiones más comunes.

La inteligencia estratégica es por necesidad transdisciplinaria, y es evidente que las disciplinas médicas relacionadas a la actual situación no pueden escapar a la investigación de los analistas. Dadas las características de las crisis sanitarias, el potencial de daño autoinfligido como consecuencia de una reacción pobremente informada debe ser siempre considerado y evaluado.

El tercer factor, la resistencia a la autoevaluación, posee características estructurales que la hacen difícil de manipular, y no hay soluciones fáciles o respuestas sencillas. Stephen Van Evera recomendaba fortalecer e independizar los sistemas auto-evaluadores fuera del poder estatal, por ejemplo, en las universidades.

Sin embargo, esto por sí solo no alcanza si no se cultiva un *ethos* autocrítico que predisponga a los decisores a revisar de manera recurrente sus políticas públicas. Esto último, por desgracia, no parece ser la actitud prevalente en estos días.

**Federico Bauckhage es Licenciado y Profesor Superior en Ciencias Políticas (UCA), maestrando en Defensa Nacional (FADENA) y profesor de Relaciones Internacionales (UCA). Ha realizado cursos de posgrado en Defensa Nacional e Inteligencia Estratégica, y se desempeña como Secretario de Redacción en el Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos del CARI.*

⁹² Is spraying disinfectant in public spaces a good way to fight COVID-19? *CBC.ca*, 18 de abril de 2020. [disponible en: <https://www.cbc.ca/news/health/disinfectant-sprays-1.5536516>]

⁹³ ANMAT Informa: Acerca de las cabinas sanitizantes o túneles de desinfección. [disponible en <https://www.argentina.gob.ar/noticias/acerca-de-las-cabinas-sanitizantes-o-tuneles-de-desinfeccion>]

⁹⁴ Van Evera S. (2003) Why States Believe Foolish Ideas: Nonself-Evaluation by States and Societies. In: Hanami A.K. (eds) Perspectives on Structural Realism. Palgrave Macmillan, New York. https://doi.org/10.1057/9781403981707_9

El Rincón estudiantil

El Rincón estudiantil es un espacio dedicado promocionar la actividad académica de los actuales estudiantes de las carreras y disciplinas relacionadas a la Seguridad Internacional. Aquí estaremos dando la oportunidad de publicar ensayos y artículos a aquellos futuros profesionales que aún se hallan en proceso de formación.

Conflicto en el Mar de la China Meridional

*Damián Cichero**

Avance chino en plena pandemia

La aparición del Covid-19 durante 2020 ha impactado fuertemente en el sistema internacional, generando crisis sociales y económicas sin precedentes. Sin embargo, el virus no ha detenido a China en lo que refiere a sus diversos reclamos territoriales. Mientras los países realizan grandes esfuerzos por controlar la pandemia, el gigante asiático avanza en los mares de Asia-Pacífico.

Durante este año, el Gobierno chino ha construido nuevos distritos en la isla Hainan, que forman parte de la ciudad Sansha. Esta práctica no es nueva y se ha intensificado notablemente desde el año 2012, con la llegada de Xi Jinping al poder, en la búsqueda de respaldar los reclamos soberanos chinos en la región.

Además, durante el mes de abril, una embarcación de la guardia costera china hundió un barco pesquero de Vietnam en aguas cercanas a las islas Paracelso, actualmente disputadas por estos dos países y Taiwán.

Durante el mes de agosto, el Pentágono comunicó que Beijing había lanzado cuatro misiles balísticos en zonas cercanas a las islas ya mencionadas, aumentando aún más la tensión en la región. Los tipos de misiles fueron un DF-26B, con un alcance de 4000 km y con capacidad nuclear y convencional, y un DF-21D, caracterizado como antibuque y con un alcance de 1500 km.

Por último, en octubre, el Partido Comunista chino informó que un simulacro de operaciones de rescate fue realizado

cerca de las islas Paracelso, y que participó el buque Sansha II (8.000 toneladas), además de otros buques de guerra y helicópteros.

El histórico conflicto

El mar de la China Meridional (denominado Mar del Este por Vietnam o Mar de Filipinas Occidental por Filipinas) es una región de gran importancia a nivel internacional y los reclamos territoriales sobre dicha zona radican en reforzar reivindicaciones sobre el mar y sus recursos. Según la Agencia de Información Energética de Estados Unidos se calcula que en las aguas del Mar de la China Meridional hay entre 7 mil y 11 mil millones de barriles de reservas de petróleo y 200 billones de pies cúbicos de gas natural. Las reservas de pesca y gas natural representan aproximadamente el 12% del total mundial.

Pero el dato más relevante es que esta zona es la segunda ruta marítima más importante del mundo. Por año un tercio del petróleo y la mitad del gas natural que se consume a nivel mundial pasa por el estrecho de Malaca. Por citar algunos ejemplos, el 65% de petróleo que Corea del Sur importa llega a través de esta ruta, así como el 60% del de Japón y casi un 80% del de China. Sumando todas las importaciones y exportaciones que pasan por esa zona, se calcula que el 20% del flujo de capital relacionado con el comercio internacional está allí.

Los reclamos territoriales por parte de China, Taiwán, Vietnam, Filipinas, Malasia y Brunéi se centran en las islas Pratas, las Paracelso y las Spratly. Podemos destacar como fecha de inicio del actual conflicto el año 1956, momento en el que Taiwán ocupó Taiping en las islas Spratly.

Históricamente, el imperio chino utilizó el mar para comunicarse con el resto de los países asiáticos y, muchas veces, para imponer su jerarquía. Una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, fue firmado el Tratado de San Francisco en 1951. En él, Japón renunciaba a su soberanía sobre las islas Spratly y Paracelso, pero no estipulaba a quién le correspondía administrar dichos archipiélagos. Técnicamente las islas están bajo soberanía de los 48 firmantes del tratado, vigente desde 1952.

Las razones históricas que argumenta China, entre otras, son: expediciones de las dinastías Han (110 d.c.) y Ming (1403-1433) a las islas Spratly, sus reclamos por la toma de posesión francesa (1933) y japonesa (1939), un mapa publicado en 1948 con la famosa "línea de nueve puntos" (una línea de puntos que aparece, a su vez, en un mapa de la dinastía Qing, empleada para delimitar las

reivindicaciones chinas). Por su parte, al ya mencionado reclamo taiwanés, debemos sumar el de Filipinas, que exige, desde 1970, una parte de las islas Spratly, al igual que Malasia desde 1983. Respecto a las islas Paracelso, podemos destacar el conflicto bélico sucedido en 1974, entre Vietnam y China.

Cabe aclarar que Xi Jinping, consciente de las dificultades en la región, ha desarrollado otras estrategias para que su país continúe aumentando su poderío. La más conocida es One Belt, One Road o BRI (Belt and Road Initiative), o Nueva Ruta de la Seda en español. Anunciada en 2013, consiste en la creación de dos rutas (una terrestre y otra marítima) que mejorarían las conexiones e influencia de este país en todo el mundo, priorizando Asia.

Las inversiones respecto a la ruta marítima se centran, principalmente, en el Sudeste asiático, el océano Índico y África (llegando hasta América Latina). Las rutas terrestres deberán conectar a China con los puertos en las regiones mencionadas, y con otros países asiáticos y europeos. Un ejemplo sería la ruta ferroviaria que va desde Yiwu a Madrid (13 mil kilómetros). También se ha invertido en la construcción de gasoductos y oleoductos en Kazajistán y Rusia.

Otro de sus proyectos más importantes es el del Corredor Económico chino-pakistaní, el cual le permitirá tener acceso al mar Árabe a través del puerto de Gwadar. Dicho proyecto, que conmemora la antigua Ruta de la Seda de las dinastías Han y Tang, no es solo un plan comercial. A través de acuerdos comerciales y de infraestructura, colaboración energética, tecnológica, etcétera, se busca restaurar el histórico lugar de China como potencia. Un ejemplo de esto último es la base militar que han establecido en Yibuti, en el cuerno de África, lo que les permite controlar el estrecho de Bab el-Mandeb. La importancia de este estrecho de 30 kilómetros de ancho es su punto más angosto, por donde pasa el 25% de las exportaciones mundiales, y que conecta el mar Rojo con el océano Índico. También esta base tiene una gran importancia militar ya que posibilita apoyar y suministrar a la Armada china y sus intenciones de desplegarse más lejos.

La disputa en la actualidad

En el año 2016 la Corte Permanente de Arbitraje en La Haya declaró que los reclamos de soberanía china no tenían base legal. Su intervención se dio luego de que China tomara control del arrecife Scarborough y Filipinas presentara una denuncia en 2013 ante el Tribunal. La Corte consideró que Pekín había perjudicado a Filipinas en cuanto a sus

derechos históricos de pesca, pero no otorgó la soberanía a ningún país.

Las autoridades chinas, por su parte, consideraron que el tribunal internacional no tenía jurisdicción para dirimir sobre este asunto y por ello no reconocieron el dictamen.

La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), principal organismo intergubernamental de los estados de esa región, fue creada en 1967 y su objetivo es fomentar allí el crecimiento económico, la paz y la estabilidad. Su principal problema es que muchos de sus miembros tienen conflictos de soberanía con China, pero a su vez el gigante asiático es su principal socio comercial. Ante el fallo de La Haya, se intentó sacar un comunicado en conjunto en la ASEAN que respaldara el fallo, pero todo se detuvo ante la negativa de entrar en conflicto con la potencia regional.

La ASEAN conecta varias instituciones multilaterales que han evitado la escalada de tensiones, pero su capacidad de influencia depende del consenso de sus miembros. El temor a enemistarse con Pekín no ha permitido encontrar una solución al conflicto. Este último punto se haya notablemente emparentado con la idea de "Interdependencia Compleja" descrita por Robert Keohane y Joseph Nye (Keohane y Nye, 1977).

Según estos autores, vivimos en una era donde los países están notablemente conectados entre sí por el comercio internacional, la tecnología y los medios de comunicación. Esto genera una dependencia mutua entre todos los países y permite que la agenda internacional deba ser negociada constantemente, ya que el poder militar no es suficiente para imponerse ante los demás. En otras palabras, un país débil puede imponer condiciones ante las potencias como sucedió en la Crisis del Petróleo en los años setenta. Además, se dio la aparición de nuevos actores, como las organizaciones internacionales o multinacionales que influyen en la integración y cooperación política, económica y social entre los países. Estas les quitan a los Estados su exclusividad en el sistema internacional, pero no su supremacía.

La interdependencia fomenta la cooperación y las alianzas en la búsqueda de lograr intereses comunes, pero implica costos y reduce la autonomía de los Estados por sus compromisos. Cabe aclarar que en la interdependencia las relaciones no siempre son equilibradas ni los beneficios, mutuos. Muchas veces los Estados están dispuestos a aceptar condiciones desventajosas a cambio de obtener seguridad.

Keohane y Nye nos hablan de dos dimensiones: la sensibilidad, que es el grado en que un actor se ve afectado por el accionar de otro, y la vulnerabilidad, que refiere a la

capacidad de un Estado para responder a aquellos eventos externos que lo afectan. Es el último punto el que nos interesa, porque nos permite reconocer cuáles son los actores con mayor poder y, por lo tanto, que dictan las normas de juego, como es el caso de China, que posee el segundo presupuesto militar y la segunda economía más grande del mundo.

La seguridad militar sigue siendo importante, pero ya no posee un dominio absoluto, por ello aquí la supremacía china cobra importancia: su capacidad de reacción, su influencia en diversos OO. II. y su poderío económico le permiten negociar e influir en los demás países de la región, los cuales son muy dependientes del comercio chino.

¿Es China realmente una amenaza?

Un primer dato a destacar es que el actual presidente Xi Jinping es la primera persona desde Mao Tse Tung en ostentar, al mismo tiempo, los cargos de jefe de Estado, jefe del Partido Comunista y jefe de las Fuerzas Armadas. Un primer punto interesante, teniendo en cuenta esta visión centralizadora del poder con pocos precedentes.

Los cinco mil años de historia china podrían ser una muestra de que no es un país con aspiraciones a la hegemonía mundial. Algunos expertos mencionan que, en los últimos 400 años, China sólo ha iniciado una guerra: en 1979 contra Vietnam. El conflicto comenzó luego de la invasión y ocupación vietnamita en Camboya (aliada de China). El Ejército Popular de Liberación de China salió en defensa de su aliado e invadió Vietnam. Pero, pese a superar ampliamente a las tropas vietnamitas, debió retirarse.

Sin embargo, un análisis teórico de la actualidad podría indicar lo contrario. Según Kenneth Waltz, en el sistema internacional existe una constante anarquía internacional (Waltz, 1979). En el plano interno de cada Estado, todos los integrantes pueden recurrir a una autoridad central para resolver una disputa. Pero, a nivel internacional, los principales actores son los propios Estados, los cuales no admiten que haya ninguna autoridad superior por encima de ellos. La anarquía del sistema y su carencia de una autoridad central hace que dichos Estados estén constantemente preocupados por su seguridad, generándose un clima de desconfianza mutua. Cabe aclarar que el autor acepta la existencia de otros actores no estatales, pero considera que se encuentran un escalón por debajo de los Estados, ya que no pueden asemejarse respecto a sus capacidades.

Los Estados no están diferenciados por las funciones que desempeñan, sino por sus capacidades en desempeñar las mismas funciones. A través del principio de autoayuda, cada Estado busca individualmente la supervivencia, y por ello su objetivo es maximizar su poder. Sin embargo, la desconfianza reinante en el sistema y la posibilidad constante de guerra hacen que el aumento excesivo de poder de cierto país pueda resultar una amenaza para el resto de los Estados. Por ello, es fundamental el equilibrio de poder, por el cual, a través de esfuerzos internos y alianzas, se logran compensar deficiencias y traer estabilidad al sistema. El problema es que ciertos Estados pueden aspirar a romper el statu quo, buscando aumentar su poder y poniendo en peligro a los demás. El dilema de seguridad de la política internacional nos dice que el aumento excesivo de poder de una Nación podría ser considerado como una provocación por el resto.

Analizando el actual accionar de China en el Océano Pacífico sobre la base de los ejemplos ya mencionados (ataques a buques pesqueros, lanzamiento de misiles, construcción de islas artificiales, etcétera), comienza a ser notorio su interés en aumentar su poderío en la región. Dominarla le permitiría a China controlar 1/3 del tráfico comercial mundial y abastecerse notablemente de recursos, quitándoles esa posibilidad a sus adversarios y consolidándose como una hegemonía regional. Un dato no menor es que, entre 2006 y 2015, el gasto militar en el Sudeste asiático aumentó un 57%, lo cual demuestra que los países asiáticos comienzan a desconfiar de China y a tomar medidas para equilibrar su poder.

El papel de Estados Unidos

Las relaciones formales entre EE.UU. y China comenzaron en los años setenta, en plena Guerra Fría. Fue Henry Kissinger, ex secretario de Estado, quien se encargó de fomentar esta relación buscando crear una “mesa de tres patas” que evitara una polarización con la Unión Soviética. Por ello, en febrero de 1972, Richard Nixon se reunió con Mao Zedong y se convirtió en el primer presidente estadounidense en visitar China.

Sin embargo, el gran ascenso chino de este siglo y su papel en el sistema internacional produjo un deterioro en las relaciones bilaterales. Y Estados Unidos, potencia mundial desde la Primera Guerra Mundial, siente amenazado su poderío debido a este ascenso. El politólogo Graham Allison analiza la situación a través de su teoría “La Trampa de Tucídides”, donde estudia diversos casos históricos en los que una potencia hegemónica ve amenazado su dominio debido al gran incremento de poder de otra (Allison, 2015).

La teoría está inspirada en la guerra del Peloponeso, del siglo V a.C., entre Esparta, la ciudad más poderosa, y Atenas, de un rápido ascenso. Según Tucídides, "Fue el ascenso de Atenas y el temor que eso inculcó en Esparta lo que hizo que la guerra fuera inevitable".

Allison analiza 16 casos históricos en los que se dio esta situación y observa que el 75% (12 de 16) derivó en una guerra total. El crecimiento sin precedentes chino podría resultar una amenaza para Estados Unidos y terminar en un enfrentamiento militar. De todas formas, hubo casos similares en la historia donde esto no sucedió. En 2 de esos 4 casos, EE.UU. fue partícipe. El primero ocurrió hacia finales del siglo XIX y principios del XX, cuando el poder económico y la flota naval norteamericana comenzaron a superar a la del Imperio Británico. En ese entonces, Venezuela estaba altamente endeudada con Gran Bretaña, que intentó bloquear los puertos venezolanos y cobrar el dinero por la fuerza, pero debieron desistir ante la presión estadounidense, reconociendo su supremacía.

El segundo caso ocurrió luego de la Segunda Guerra Mundial, cuando la hegemonía del gigante occidental fue desafiada por la URSS. Se vivieron años de creciente tensión hasta la caída de la Unión Soviética, pero se logró evitar una guerra total gracias al desarrollo de otras formas de competencia. Según el ya mencionado Kenneth Waltz, el sistema bipolar es el más estable gracias a que todo el mundo se encuentra dividido en dos, lo cual evita la revisión del statu quo y, a su vez, permite diferenciar claramente aliados y enemigos, reduciéndose así la incertidumbre.

Desde la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca, el activismo estadounidense en el Mar de la China Meridional ha aumentado pese a no tener reclamos territoriales. Su argumento ha sido la defensa de "la libertad de navegación". El Gobierno norteamericano es consciente de que el 28% de las exportaciones y una gran cantidad de importaciones de China pasan a través del Mar Meridional, lo que lo convierte en una zona de vital importancia.

Durante julio de 2020, el secretario de Estado de EE.UU., Mike Pompeo, informaba que su país rechazaba y consideraba ilegales a la mayoría de los reclamos territoriales chinos sobre este mar: "Hoy estamos fortaleciendo una política estadounidense en una cuestión en disputa y vital de la región: el Mar de la China Meridional. Lo dejamos bien claro: los reclamos de Beijing sobre recursos offshore sobre la mayor parte del Mar de la China Meridional son completamente ilegales".

"La República Popular de China no tiene fundamentos legales para imponer su voluntad en la región. Beijing no ha

ofrecido ninguna base legal coherente para su reclamo de 'la línea de los nueve puntos' en el Mar de la China Meridional, desde que lo anunció en 2009", continuó.

A su vez, la Marina norteamericana desplegó sus portaaviones USS Ronald Reagan (CVN-76) y USS Theodore Roosevelt (CVN-71) en el Océano Pacífico Occidental, y el USS Nimitz (CVN-68) en el Este, para "reforzar su compromiso con un Indo-Pacífico libre", siendo el mayor despliegue en la región desde 2017. Los 3 portaaviones cuentan con propulsión nuclear y la capacidad de transportar 90 aeronaves cada uno (entre aviones y helicópteros).

Australia, aliado de los Estados Unidos, también rechazó enérgicamente ante la ONU los reclamos de Beijing y participó, durante el mes de octubre, junto con este país y Japón, de ejercicios navales en conjunto en dicha zona. Esta fue la quinta operación que los tres países realizaron este año. Además, se ha informado que, en noviembre, Australia volverá a ser parte, junto a EE.UU., Japón e India, de las maniobras navales denominadas "Malabar" (su última participación fue en 2007), que se realizarán en el mar de Omán y el Golfo de Bengala.

Capacidad de combate

Ante la suba constante de las tensiones, cabe preguntarse quién lleva la delantera militarmente. En 2019, el Centro de Estudios de Estados Unidos de la Universidad de Sídney realizó un informe donde argumentaba por qué el país del Norte ya no poseía una superioridad absoluta en el Indo-Pacífico. (Townshend, Thomas-Noone, Steward, 2019)

Según el informe, las guerras en Medio Oriente, la austeridad presupuestaria y la falta de inversión en capacidades militares más avanzadas son algunas de las causas por las cuales las Fuerzas Armadas del gigante liberal quedaron mal preparadas para competir con China en esta región. Los déficits crecientes de Estados Unidos y su gran deuda pública comenzaron a afectar el presupuesto federal destinado a Defensa. Entre 2011 y 2018, el gasto total en Defensa nacional se redujo un 21% en términos reales. Se espera que los déficits federales alcancen un promedio del 4,3 % en la próxima década, superando ampliamente el 2,9% de los últimos 50 años. Además, muchas bases estadounidenses y de sus aliados se hayan expuestas a ataques de misiles chinos y no poseen una infraestructura adecuada. Cabe aclarar que, aunque las fuerzas aéreas y terrestres sean altamente vulnerables a los misiles chinos por estar concentradas en grandes bases de operaciones, las fuerzas de la Armada son móviles, por lo que poseen una mayor capacidad de autodefensa fuera de los puertos.

El ritmo operativo del poder aéreo y de la Marina de los EE.UU. ha sido implacable en los últimos 20 años, lo que afectó enormemente su mantenimiento. La Armada ha visto reducida su cantidad de buques en un 52% desde 1987, pasando de 594 a 290. Un ejemplo muy preocupante respecto al mantenimiento de las fuerzas ha sido el caso de los submarinos nucleares. Desde 2008 hasta 2019, 14 submarinos de ataque pasaron 61 meses inactivos esperando su ingreso a los astilleros.

Sin embargo, la Estrategia de Defensa Nacional 2018 del Departamento de Defensa ha comenzado a revertir la situación, aceptando, en primer lugar, que China ya no es una potencia en ascenso sino un desafío real.

La estrategia china se basa en una gama de sensores y sistemas de armas que buscan evitar que las fuerzas estadounidenses se acerquen a sus costas. La idea es no permitir que EE.UU. acceda a la primera cadena de islas en la región y restringir el acceso a la segunda cadena con armas de largo alcance que lleguen hasta bases estadounidenses como en Guam.

James Fanell, ex director de inteligencia de la Sexta Flota de los Estados Unidos, realizó un informe en 2018 ante el Congreso en el cual detalló cómo China se encontraba desarrollando una armada dos veces más grande que la norteamericana (Fanell, 2018). La fabricación 100% nacional del portaaviones Shandong es una clara muestra de su progreso tecnológico.

En el informe se detallaba que en ese momento China tenía desplegados 330 buques y 66 submarinos, contra 211 buques y 72 submarinos de EE.UU. Pero, según la investigación de Fanell, China llegaría a la increíble cifra de 450 buques y 99 submarinos para el año 2030. Además, la calidad de los buques chinos ya son una amenaza real en la región de Asia-Pacífico, cerrando la brecha tecnológica entre ambos países. Un dato preocupante para él es que actualmente la séptima flota de EE.UU. tiene 27 destructores en el Pacífico Occidental, mientras que China tiene 250. La calidad de algunos de esos buques es superior a la estadounidense, ya que poseen misiles de crucero antibuque de largo alcance.

Este año, durante el mes de septiembre, el Pentágono publicó un informe denominado "Military and Security Developments Concerning the People's Republic of China", en el cual se analizan las capacidades militares y cibernéticas chinas. En el área nuclear, Pekín apunta a duplicar en la próxima década su actual arsenal nuclear (200 cabezas). Además, su intención es obtener próximamente la "tríada nuclear" (capacidad de lanzar misiles con armamento atómico desde tierra, submarinos y

aviones). Actualmente, EE.UU. posee más de 5 mil cabezas nucleares, teniendo una superioridad aproximada de 19 a 1. En reiteradas ocasiones, el actual Gobierno norteamericano ha intentado que China fuera parte de las negociaciones, junto con Rusia, por el control de armamento nuclear, pero los líderes chinos no han aceptado debido a la gran diferencia respecto de la cantidad de armas que cada uno posee.

También se encuentran desarrollando misiles balísticos con un alcance de más de 1000 km, los cuales fueron diseñados para atacar los ya mencionados portaaviones americanos. Hoy en día, poseen más de 1.250 misiles balísticos lanzados desde tierra (GLBM) y misiles de crucero lanzados desde tierra (GLCM) con un alcance de entre 500 y 5.500 kilómetros.

Respecto a la Marina china, el informe destaca su sorprendente crecimiento en los últimos años. La Armada asiática actualmente posee 350 barcos y submarinos. Sin embargo, el nivel tecnológico de la mayor parte de sus buques está un escalón por debajo respecto del norteamericano. Además, el gigante occidental es superior en áreas de gran importancia como la de los portaaviones: 12 portaaviones nucleares americanos versus 2 convencionales de China.

Otro de los objetivos de Pekín se centra en mejorar su proyección de fuerzas sobre islas cercanas, y por ello priorizan multiplicar su capacidad de desembarco de tropas y blindados.

Todo esto puede verse reflejado en el presupuesto de Defensa de China, el cual en 2019 fue de 174.000 millones US\$ (el estadounidense es de 685.000 millones US\$). Igualmente, el Departamento de Defensa resalta que varias categorías son omitidas en ese presupuesto, como adquisición de armas en el extranjero e investigación, por lo que la cifra podría ser mucho mayor.

Los problemas de China

Pese a que el poderío chino es destacado y conocido a nivel mundial, no podemos dejar de mencionar los diversos problemas que afronta la potencia asiática. (Dibb y Lee, 2014)

1) Crisis de natalidad: desde el año 1979 se ha implementado en China una dura política de "hijo único" que buscaba reducir el excesivo crecimiento de la población a través de grandes multas para quien no la cumpliera. Había algunas excepciones, como, por ejemplo, en las zonas rurales, donde se podía tener dos hijos si el primero era una niña. Hoy en día, la población china es casi de 1.400

millones de habitantes, más del 18% de la población mundial. Pero, pese a esto, hoy las políticas de natalidad se han revertido.

En los últimos años, los nacimientos han disminuido notablemente, cayendo la tasa de natalidad a su nivel más bajo desde la formación de la República Popular de China. En 2019 fue de 10,48 cada 1.000 personas (en Argentina fue de 17,02).

La población envejece años tras año y la cantidad de jóvenes no es suficiente para reemplazar a las antiguas fuerzas laborales. Por otra parte, el índice de mortalidad se ha visto reducido, por lo que una población laboral cada vez más pequeña tiene que encargarse de mantener a una creciente población mayor. Desde hace unos años se permite que casi todas las familias tengan 2 hijos, pero los problemas de natalidad no han sido resueltos.

2) Deuda pública: su crecimiento está basado principalmente en las inversiones, las cuales generaron un increíble aumento de dos dígitos durante muchos años. En 2009 la inversión representaba un 44% del PBI. Pero, por otro lado, el consumo interno solo superó el 30% en esa época.

Los problemas de las economías dependientes de la inversión es que suelen generar enormes deudas, problemas financieros y burbujas inmobiliarias. En 2008-2009 se dio un plan de estímulo que cuadruplicó el nivel de deuda hasta llegar a los US\$ 28 billones, un 282% del PBI. Hoy su deuda llega casi al 310% de su PBI. El alza de la deuda, la guerra comercial con EE.UU. y la corrupción dentro del Partido Comunista han afectado gravemente la inversión, disminuyendo los ingresos.

3) Burbuja inmobiliaria: La política expansiva implementada por la crisis del 2008 incluyó el aumento de la oferta de dinero, un estímulo fiscal y la expansión del crédito con bajas tasas de interés. Esta estrategia produjo un impulso en el PBI chino tras la crisis, pero impactó muy poco en el sector de producciones de bienes de consumo básico. Se generó entonces una burbuja especulativa en inversiones de activos fijos, entre los que se encuentran los de bienes raíces.

A su vez, el desarrollo económico y la ausencia de un sistema financiero avanzado también alentaron la demanda de viviendas, ya que miles de ahorradores decidieron invertir en el rubro. Las constantes emigraciones de la población a la costa Este y Sur (centros económicos) provocó una fuerte presión demográfica en las grandes ciudades.

La suma de estos factores desencadenó una burbuja inmobiliaria muy peligrosa. La población urbana china, que a principios de los 2000 era del 30%, hoy llega al 56%. El gran éxodo rural a las grandes ciudades originó graves problemas medioambientales. Las zonas de gran densidad como Beijing, Shanghái y Shenzhen son donde mejor se puede apreciar esta burbuja, ya que los precios de las viviendas se han duplicado en la última década.

4) Desventajas militares: no resulta claro si China posee la capacidad de recopilar información precisa sobre objetivos y procesarla a tiempo para lograr ataques exitosos contra objetivos en el mar más allá de la primera cadena de islas. Además, posee un apoyo logístico limitado que no le permitirá operar más allá de Asia Oriental.

Respecto a la adquisición de información de objetivos esenciales para la guerra antisubmarina (ASW), podemos clasificarla como marginal. China ha comenzado a invertir en sensores, aeronaves especiales y embarcaciones que puedan localizar y rastrear submarinos enemigos, pero todavía tiene que corregir sus deficiencias en ASW, las cuales le dificultan detectar los submarinos estadounidenses. A su vez, los submarinos chinos son relativamente fáciles de detectar y sus barcos nucleares poseen poca capacidad ASW. Ante este escenario, la Armada china es un objetivo fácil para las fuerzas de EE.UU. Por último. La capacidad china de detectar misiles balísticos o aviones furtivos y misiles crucero también parecería ser limitada.

A nivel estratégico, el principal problema que afronta China es su falta de aliados influyentes en Asia. Podríamos definirlo como un "poder solitario" en cuanto a su influencia real regional. Solo posee fuertes alianzas con Corea del Norte y Pakistán, los cuales pueden generarles grandes problemas con Corea del Sur e India.

Conclusiones:

El avance de China en el Mar Meridional es una realidad y una preocupación real para los demás países de la región. Diversos Organismos Internacionales han dado su veredicto, condenando el accionar chino y promoviendo la solución pacífica de las controversias. Sin embargo, las tácticas "ilegales" chinas, hoy en día, continúan.

Las disputas territoriales han aumentado la probabilidad de guerra y la incapacidad de la ASEAN para resolver el conflicto sólo genera mayor incertidumbre. La comunidad internacional deberá presionar con mayor ímpetu a China para que cumpla con sus compromisos internacionales y evitar una carrera armamentística en la región.

Un actor clave en este conflicto será Estados Unidos, principal potencia del sistema internacional e histórico defensor de la libertad mundial. Donald Trump ha alejado a su país de la promoción internacional de los principios liberales, pero su preocupación por el rápido ascenso de China y su temor de perder su hegemonía internacional han permitido no solo que EE.UU. siga siendo parte de este conflicto, sino que haya aumentado su injerencia en él.

El crecimiento de China, en los últimos 30 años, en todos los rubros casi no tiene precedentes. Sin embargo, han quedado detallados los numerosos problemas que los gobernantes chinos deberán resolver, tanto a nivel interno como externo, para que su país logre imponerse en el Mar Meridional y se convierta en la hegemonía indiscutida de la región.

Bibliografía:

Townshend, A., Thomas-Noone, B., Steward, M. (19 de Agosto de 2019) Averting crisis: American strategy, military spending and collective defence in the Indo-Pacific.

Recuperado de:

<https://www.uscc.edu.au/analysis/averting-crisis-american-strategy-military-spending-and-collective-defence-in-the-indo-pacific>

Allison, G. (24 de septiembre de 2015). The Thucydides Trap: Are the U.S. and China headed for war? The Atlantic.

Recuperado de:

<https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/09/united-states-china-war-thucydides-trap/406756/>

Keohane, R., y Nye, J. (1977) Power and Interdependence. Pearson.

Fanell, J. (mayo de 2018) China's Global Naval Strategy and Expanding Force Structure: Pathway to Hegemony.

Recuperado de:

<https://docs.house.gov/meetings/IG/IG00/20180517/108298/HHRG-115-IG00-Wstate-FanellJ-20180517.pdf>

Dibb, P., Lee, John. (2014) Why China Will Not Become the Dominant Power in Asia

Paul Dibb and John Lee. Security Challenges, Vol. 10, No. 3 (2014), pp. 1-21.

Waltz, K. (1979) Theory of International Politics. McGraw Hill.

Fuentes Complementarias:

Lauriani Ide, C. (12 de septiembre de 2019) Las disputas por el Mar de China Meridional: un problema regional que exige un compromiso global. Revista de Marina.

Recuperado de: <https://revistamarina.cl/actualidad/las-disputas-por-el-mar-de-china-meridional-un-problema-regional-que-exige-un-compromiso-global/>

Rubiolo, F. (julio de 2016) El conflicto del Mar de China Meridional en clave Geopolítica. Voce en el Fenix.

Recuperado de:

<https://www.voceselfenix.com/content/el-conflicto-del-mar-de-china-meridional-en-clave-geopol%C3%ADtica>

**Damián Cichero es estudiante de último año de la carrera de Relaciones Internacionales en la Pontificia Universidad Católica Argentina.*

ESTIMADO LECTOR

Si desea suscribirse a esta publicación, lo invitamos a solicitarlo a la dirección difusionrdnisiae@gmail.com

Cordialmente,

Equipo de Redacción del RDN ISIAE

DEAR READER

If you want to subscribe to this publication, we invite you to send your request to difusionrdnisiae@gmail.com

Yours faithfully,

RDN ISIAE Editorial staff

ESTIMADO LEITOR

Se você deseja se inscrever a esta publicação, o convidamos a nos enviar a solicitação a difusionrdnisiae@gmail.com

Cordialmente,

O equipe editorial do RDN ISIAE