



**Felipe de la Balze**

# **La Argentina en el marco de la geopolítica, la geoeconomía y la minería**

**CARI**

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS  
RELACIONES INTERNACIONALES

**Artículo de opinión  
Septiembre 2024**

# **La Argentina en el marco de la geopolítica, la geoeconomía y la minería**

**Felipe de la Balze**

**Artículo de opinión  
Septiembre 2024**

# **Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales**

**Artículo de opinión  
Septiembre 2024**

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusiva  
responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente  
el pensamiento del CARI.

Corrección: Analía Amarelle  
Diseño: Mario Modugno  
Imagen de [Wikimedia Commons](#)

CARI Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales  
Uruguay 1037, piso 1º, C1016ACA Buenos Aires, República Argentina  
Teléfono: (+5411) 4811-0071 al 74 / Fax: (+5411) 4815-4742  
Correo electrónico: [direccioneditorial@cari.org.ar](mailto:direccioneditorial@cari.org.ar) / Sitio web: [www.cari.org.ar](http://www.cari.org.ar)

# La Argentina en el marco de la geopolítica, la geoeconomía y la minería\*

Felipe de la Balze\*\*

## 1. Introducción

El objetivo de este texto es analizar el escenario mundial actual y su impacto sobre Argentina.

Esta interrelación puede dividirse para su análisis en dos secciones: una sección geopolítica y una sección económica. Estos dos temas se presentan de manera separada para una explicación conceptual, pero ambos se relacionan dentro de una lógica interdependiente.

En relación con lo geopolítico, es necesario hacer primero una aclaración. Podríamos discutir sobre el escenario internacional y dedicarle tiempo a hablar de lo que está pasando

---

\* Texto escrito en base a la Conferencia dada en el evento de Panorama Minero: “Argentina oro, plata y cobre 2023” el día 29 de noviembre de 2023.

\*\* Académico, economista y empresario. Director del Grupo de Trabajo sobre la Inserción de la Argentina en el Mundo y Miembro Consejero del CARI. Master in Public Affairs de la Universidad de Princeton. Miembro de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas y de la Academia Nacional de Ciencias de la Empresa. Ejerció como profesor en el ISEN, en FLACSO y en la Universidad Torcuato di Tella, entre otras, y ha publicado más de 10 libros y numerosos artículos en revistas internacionales.

en Gaza y con el grupo Hamas, o si los ucranianos ganaron 20 kilómetros de territorio con los tanques, o si los rusos ganaron 15 kilómetros con los drones; o si los chinos atacaron un grupo de pesqueros filipinos, entre otros asuntos. Pero todo eso es circunstancial, es coyuntural. Existen dos temas de fondo que creo van a perdurar y que serán permanentes durante los próximos diez años. No aquellas noticias que ocupan los diarios, sino temas de fondo para pensar sobre qué es lo que está ocurriendo y lo que puede ocurrir en el escenario internacional.

Comencemos con la geopolítica. El tema geopolítico más importante es, evidentemente, el surgimiento de China en el escenario internacional. Pero aún más importante que este surgimiento como potencia es la respuesta que dan los Estados Unidos a partir del año 2017.

China progresó enormemente entre 1980 y 2010 con la ayuda de los Estados Unidos y de los países occidentales, quienes les abrieron sus mercados, les transfirieron tecnología, les proveyeron inversión extranjera directa, les ofrecieron mercados para poder exportar y les proporcionaron equipos y maquinarias.

Pero a partir de 2011-2012, los chinos comenzaron a elevar el perfil, a profundizar su desarrollo y a explicitar su participación en los asuntos globales. Es decir, comenzaron a ambicionar más de lo que habían deseado antes y lanzaron programas muy importantes y ambiciosos que trataron de ponerlos en competencia con los Estados Unidos y con los países occidentales. ¿Y cuáles fueron esos programas? El primero fue lo que se llamó “**China 2025**”. Este fue un programa de subsidios e incentivos muy grande que lanzaron en 2012, donde se sub-

sidiaron los semiconductores, la inteligencia artificial, las telecomunicaciones, la industria de la defensa y la biotecnología, entre otros. Fueron esos subsidios los que le permitieron a China, hoy en día, ser el principal refinador de minerales. En este sentido, podría parecer que China es un país minero muy importante, pero en realidad China es un país muy importante como refinador minero, más que como minero en sí.

Lo extraordinario de China no es que produzca mucho litio, sino que refina el 60% de este material a nivel mundial. No es que produzca cobalto, lo importa fundamentalmente del Congo o, en menor medida, de otros lugares. Pero refina el 75% del cobalto mundial. No es que China produzca mucho cobre, pero el cobre que refina es tres o cuatro veces más del que produce.

Y ese programa llamado “China 2025” fue un programa de incentivos, de créditos y de subvenciones que le permitió a China construir una estructura, un posicionamiento internacional que le ha dado una relevancia muy importante en la industria minera. Posición que ahora está siendo disputada por los países occidentales que se quedaron atrás.

¿Cuál fue el segundo gran programa que hicieron los chinos para levantar su perfil de actor global que les permitió volverse más importantes y más ambiciosos en su proyección internacional?

El segundo programa fue la renombrada **Ruta de la Seda**. Este proyecto es un intento gigantesco de invertir en transporte y en infraestructura para unir a Eurasia y depender menos del tráfico marítimo.

China es una gran importadora de energía, de alimentos y de minerales, lo cual la transforma en un país muy dependiente de estos productos y de las regiones que los importa. A diferencia de los Estados Unidos, que no son dependientes de la importación ni de energía, ni de los minerales, ni de los alimentos. En ese marco, el 80% de las importaciones chinas vienen por mar. La Ruta de la Seda fue la respuesta china a esa dependencia marítima que tiene en las importaciones, una iniciativa para reducir esa vulnerabilidad sistémica.

Pareciera como si los chinos hubieran pensado “si queremos ser una gran potencia, no podemos seguir importando el 80% de los productos por mar, porque el mar es controlado por los norteamericanos. Nosotros tenemos dos portaaviones y los norteamericanos tienen once”.

En relación con esta dimensión militar, no solamente es el número el que cuenta, sino la calidad del armamento. Entonces, la Ruta de la Seda, que posteriormente se extendió de Eurasia hacia otros lugares, inclusive a América Latina, es fundamentalmente una estrategia geopolítica para reducir la dependencia china de la vía marítima y de la importación de productos por el mar del sur de China. Prácticamente el 80% del comercio de los 8 o 9 millones de barriles de crudo que importa China por día pasan por un solo estrecho, el de Malaca, todos los días del año.

Si calculamos que los barcos petroleros pueden cargar más o menos un millón de barriles –aunque existen buques con capacidad para 2 millones también, y hay algunos más pequeños que pueden cargar 500.000–, todos los días llegan a los puertos de Shanghái, así como a otros puertos, 8 barcos. Buques que tardan 30 días en promedio para llegar a China desde el

Golfo Pérsico, o si vienen de Rusia por el Bósforo para luego pasar por el Canal de Suez. En otras palabras, todos los días hay en movimiento entre 200 y 250 barcos petroleros, solamente para satisfacer las necesidades energéticas de China.

Entonces, cobra sentido en términos geopolíticos la importancia que tiene la cuestión marítima y el movimiento marítimo para China, tan dependiente de la importación de alimentos, energía y minerales.

El tercer programa que pusieron en funcionamiento los chinos a partir del 2011-2012 fue el deseo de competir con el dólar. Algo que hacen a través de dos mecanismos: **los swaps** y los préstamos financieros.

Argentina recibió en 2014 un *swap* bastante grande que fue dado justo antes de una elección presidencial. En compensación por eso, el gobierno argentino firmó acuerdos para que los chinos pudieran tener una estación satelital en la provincia de Neuquén. Argentina donó un espacio territorial y el derecho a construir una base satelital, y China le otorgó un préstamo a través de este mecanismo de *swap* mencionado. Este ingresó al Banco Central un año antes de las elecciones presidenciales del año 2015 por un total de U\$S 14.000 millones de dólares.

¿Cómo se financia ese *swap*? A través de las importaciones de China. Nosotros todos los años exportamos a China aproximadamente U\$S 6000 millones e importamos U\$S 12.000. Entonces, ¿qué financia el *swap*?: dos años de déficit comercial.

De ahí la suma relevancia de este tema financiero. Son dólares ahorrados versus endeudamiento en yuanes. China exporta

y financia a través del *swap* ese superávit comercial enorme que tiene con Argentina, que en los últimos 10 años ha representado un déficit acumulado de U\$S 60.000 millones de dólares para Argentina.

No es cierto –a pesar de ser una falacia muy difundida– que nuestro gran cliente exportador de soja sea China. A China le exportamos *pellets* de soja. Pero el 90% de las exportaciones de soja por parte de Argentina no son *pellets*, es harina y aceite. Y esos son bienes que no se exportan a China, sino al resto del mundo.

El porcentaje de soja que le exportamos a China equivale aproximadamente a U\$S 4000 millones de dólares por año, sobre un total de U\$S 20.000. Es decir, aproximadamente el 20%. Entonces, aquí se evidencian algunos detalles que son importantes para entender la situación en cuestión.

## 2. La Guerra Fría

Al haber iniciado y puesto en funcionamiento estos tres programas, China comenzó a generar en las clases dirigentes norteamericanas la impresión y el temor de que los chinos, en vez de transformarse en un país más liberal y más abierto a través de la inversión extranjera, el comercio y la cooperación internacional, habían decidido transformarse en un país más autoritario, más centralizado y, quizás, menos proclive a liberalizarse. Como resultado de esto, hubo un cambio muy fuerte en la postura estadounidense, propuesta inicialmente por Donald Trump.

Trump fue el artífice de ese cambio. Cambió el eje de la política norteamericana, que pasó de ser un apoyo fundamental a la globalización de China a una política nacionalista, de sostén, de los Estados Unidos bajo el lema de “*America First*”. Esa política iniciada por Trump en 2017 fue continuada por su sucesor en la presidencia estadounidense, Joe Biden, que en grandes líneas no tuvo cambios sustantivos.

La mayor parte del *establishment* americano está convencido de que China quiere ser su rival, y las encuestas de opinión muestran que el 80% de la población estadounidense ve a China como un rival y no como un país amigo. Esto significa un cambio muy grande que no era así diez años antes.

Entonces, la primera consecuencia de lo que está sucediendo es que estamos viviendo una Guerra Fría que se da en el ámbito económico, no en el militar. Los Estados Unidos han puesto una serie de restricciones a la importación de productos chinos, a la inversión extranjera de compañías norteamericanas en China en temas de tecnología, y a la venta de tecnología avanzada a China. Y con Biden han creado una serie de programas de subsidios, de políticas industriales, para competir con el programa que los chinos habían creado en el año 2010, el ya mencionado programa “China 2025”.

Diez años después, los norteamericanos respondieron a China con subsidios, con una política industrial que busca desarrollar productos como los semiconductores o la inteligencia artificial, al igual que fortaleciendo los mecanismos de apoyo a la industria de la defensa, entre otras medidas. Nos encontramos en una situación sumamente particular: podemos hipotetizar que estamos inmersos en una nueva Guerra Fría.

Como afirmaba Raymond Aron “en la Guerra Fría, la paz es imposible, pero la guerra no va a suceder”<sup>1</sup>. Lo mismo aplica al caso actual entre China y los Estados Unidos. ¿Por qué la guerra no va a suceder? Porque una guerra nuclear entre grandes actores internacionales es sumamente improbable debido a los costos y las consecuencias que tendría. Pero la Guerra Fría, la guerra económica, los aranceles, los derechos específicos, el prohibir las importaciones, el reducir las inversiones, sí está ocurriendo, y ha generado una caída de la economía china. China está exportando ahora a los Estados Unidos un 15% menos de lo que exportaba hace seis años. Hoy día, la inversión directa en China por parte de los países occidentales es negativa, habiendo sido positiva en el orden de 25 a 30 mil millones de dólares por año en el pasado. En otras palabras, ha habido un cambio muy importante en las prácticas de transferencia de tecnología en el comercio, al igual que en los montos y la dirección de la inversión extranjera directa.

Antes, si se visitaba Walmart en los Estados Unidos, el 80% de los productos que se vendían en esta cadena eran chinos. Ahora representan menos del 50%. Sigue siendo un monto alto, pero la inversión extranjera directa en China de las empresas norteamericanas y occidentales se ha reducido y el monto neto hoy es negativo.

Hoy en día es común que se hable de términos como *reshoring*, *onshoring* o *friendshoring*, lo cual quiere decir que en occidente buscan desacoplar la cadena de valor e independizar su cadena de suministros para no depender de China. Especialmente en los suministros claves para lo que parecen

---

1 Comentarios realizados por Raymond Aron al autor en París durante su estancia como estudiante.

ser temas relevantes para la economía norteamericana, tales como salud, informática, defensa y alta tecnología.

Entonces, el primer punto para destacar, en términos de geopolítica, es que en los próximos 10 años este conflicto será no solo permanente sino también creciente.

Los chinos están convencidos de que su sistema es mejor que el americano y que estos están intentando penalizarlos y llevarlos a un atraso relativo, creándoles dificultades en el comercio internacional, lo que a su vez dificulta las inversiones, entre otros obstáculos. Y si analizamos con detenimiento este tema, es realmente así.

Los norteamericanos, por su parte, están convencidos de que los chinos quieren ser sus rivales, que quieren ocupar espacios que antes no han ocupado, y que quieren crear instituciones competitivas como el Banco de Desarrollo de los BRICS, o el Asian Infrastructure Investment Bank<sup>2</sup>, que disputan el espacio ocupado por el Banco Mundial y que compiten con el Fondo Monetario Internacional. Los chinos han comenzado a crear, gradual y lentamente, un mundo internacional alternativo.

Los americanos han reaccionado con un fuerte nacionalismo hacia ese mundo alternativo. La noticia más importante de los últimos seis años no es el surgimiento chino (que es fuerte) sino el nacionalismo norteamericano, el cual nadie esperaba y que está en veloz marcha. Este es un punto importante a tener en cuenta porque sin duda va a afectar el compor-

---

2 Para más información se recomienda visitar el siguiente enlace: <https://www.aiib.org/en/index.html>

tamiento geopolítico de nuestros socios comerciales en los próximos años.

### 3. El efecto sobre la Argentina

Ahora, ¿cómo nos afecta a nosotros los argentinos este tema, y particularmente, cómo afecta a la minería argentina?

Ante todo, debemos explicar que Argentina tiene dos características. Por un lado, es un país occidental identitaria y culturalmente. Políticamente creemos en la democracia, creemos en los derechos humanos, creemos en la separación de la justicia del poder ejecutivo. No siempre lo practicamos, pero en principio lo creemos, o al menos, lo sostenemos. Entonces, en esos temas, Argentina está profundamente enraizada en Occidente.

En otras áreas, Argentina es un *global trader*, un “mini” *global trader*. Podríamos ser un *global trader* de verdad si no hubiéramos tenido las malas políticas económicas aplicadas en las últimas décadas. Pero, dadas estas malas políticas económicas en general, exportamos montos irrisorios en relación con el potencial que tenemos. En este sentido, nuestros productos alimenticios se exportan a Europa, a Brasil, al Medio Oriente, a Marruecos, a Túnez, a Egipto, a Pakistán y a Asia. En parte, también van a China y al sudeste asiático.

Nuestros productos energéticos, ¿a dónde van a ir si comenzamos a exportar energía? Fundamentalmente a nuestros vecinos. La energía que Argentina exporte en el futuro no tendrá a Asia como destino. Probablemente se la exportemos a Chile, a Uruguay y al sur de Brasil.

Entonces, aquí se presenta un desafío en cómo manejamos esta relación, cómo nos posicionamos para poder vivir entre dos gigantes que están entrando en un conflicto que además será de larga duración. Debemos preguntarnos: ¿qué puede hacer Argentina frente a esta situación? El secreto –y quizás el desafío más grande de la política exterior argentina en los próximos diez años– es encontrar un camino intermedio que nos permita comerciar con todo el mundo, pero al mismo tiempo mantener nuestra identidad occidental y hacerle sentir a los norteamericanos y a sus aliados occidentales que estamos con ellos.

Esta práctica de política exterior es un arte. Tenemos que hacer dos cosas que podrían parecer contradictorias. Por un lado, hacerles saber a los norteamericanos y a sus principales aliados que no nos vamos a involucrar en el tema militar con los chinos. Hacerles saber a ellos que les vamos a dar tranquilidad en temas de seguridad. Y, al mismo tiempo, poder comerciar con todo el mundo, inclusive con los chinos. Esto requiere definir claramente las líneas rojas de nuestra política internacional.

Las líneas rojas son líneas que no deben cruzarse, ya que si se cruzan se crean problemas. ¿Y cuáles son las líneas rojas entre China, Estados Unidos y Argentina? ¿Qué quieren los chinos de Argentina fundamentalmente? En un ejercicio de análisis estratégico internacional, si uno les consultara a los diplomáticos y/o políticos más importantes de China –que en realidad le deben dedicar muy poco tiempo a la Argentina– qué quieren de nuestro país, ellos probablemente contestarían dos cosas.

Primero, queremos seguir exportando manufacturas. Exportan U\$S 12 mil millones de dólares de manufacturas todos los años. Muchas de ellas las importábamos antes de Brasil, como por ejemplo los celulares, que en la década del 90 venían de Brasil, pero hoy día vienen todos de China, al igual que muchos otros productos. Brasil ha sido sustituido en la importación industrial de Argentina por China. Entonces, primero, los chinos quieren seguir manteniendo –y si pudieran, aumentando– su exportación de manufacturas.

Segundo, quieren que sus inversiones y sus préstamos sean respetados y pagados. En otras palabras, que si realizan una inversión, que esta sea tratada con trato nacional, con buena voluntad, sin distorsiones ni discriminaciones anti-chinas.

Estos serían los dos temas más importantes para China. Por supuesto, si le ofrecemos a China la posibilidad de hacer una estación satelital o un puerto en la provincia de Tierra del Fuego, nos van a decir que sí. Pero no lo esperan de nosotros, no constituye un requisito para tener una buena relación con China.

Los requisitos son los dos puntos recién mencionados. Hacer buenos negocios, exportar manufacturas y mantener y concretar seriamente los compromisos financieros de inversión o de préstamos que Argentina tiene con China.

Ahora, cabe preguntarse, ¿qué quieren los norteamericanos? Nuevamente, repetamos el experimento mental de juntar a un pequeño grupo de dirigentes norteamericanos y preguntémosles, ¿qué quieren ustedes de nosotros? Lo primero que nos dirían es “nosotros queremos hacer buenos negocios en Argentina”.

Cuando el expresidente estadounidense Teddy Roosevelt vino a la Argentina en 1907, vino a cazar a los pumas de los Andes, los llamados en esa época “leones andinos” (hoy en día creo que se los clasifica como pumas). Con motivo de esta visita, el legendario diario *La Prensa* lo entrevistó y le preguntó: “Presidente Teddy Roosevelt, ¿usted por qué viene a Argentina y qué piensa de la política argentina? Su país, ¿qué quiere de nosotros?”. Y Teddy Roosevelt respondió directamente: “lo que yo quiero de ustedes es *good business. The business of America in Argentina is good business*”.

Esta sigue siendo la esencia de la política norteamericana hacia la Argentina en la actualidad: hacer buenos negocios. Aunque ahora se le agrega una segunda dimensión. No quieren que tengamos una relación militar o geopolítica demasiado cercana con los chinos, ya que consideran a este continente bajo el concepto general de que es un continente, un hemisferio, fundamentalmente de influencia norteamericana. Continente en el cual no quieren que un país latinoamericano le compre armamento a los chinos, ni les dé puertos o instalaciones a los chinos que puedan tener uso militar.

En este sentido, es muy ilustrativo el ejemplo de lo que le pasó a Chile recientemente. Chile licitó un cable suboceánico para comunicarse con Asia, lo que constituye una inversión importante. ¿Quién ganó la licitación en la primera vuelta? Una empresa china. ¿Qué hicieron los Estados Unidos? Protestaron y presionaron para que se haga una segunda licitación. ¿Quién ganó la segunda licitación? Una empresa australiana asociada a una empresa norteamericana y una empresa chilena. Finalmente, el cable suboceánico, en vez de ir de Valparaíso a Shanghái, va de Valparaíso a Sydney y solo después desde allí dis-

tribuye la información al resto de Asia. Esto ya no es teoría, es un caso concreto que ocurrió hace un poco más de dos años.

Esto es un claro ejemplo de la alta preocupación que tienen los norteamericanos con respecto a la presencia militar o cuasi-militar de los chinos en nuestra región. ¿Qué es lo que tenemos que hacer? Aquello que nos conviene según el interés nacional. Mantener nuestros principios occidentales y no entrar en alianzas geopolíticas con los chinos, pero hacer la mayor cantidad de negocios que no produzcan un problema con los Estados Unidos, que son la mayoría de los negocios. En este sentido, la minería es un negocio en el cual hay competencia de China con los Estados Unidos. Pero difícilmente los Estados Unidos consideren que perder una licitación de cobre es un tema estratégico militar.

Por ejemplo, si van a considerar que un puerto en Río Gallegos o en Ushuaia, o un cable suboceánico que transmite datos y comunicaciones es un tema estratégico-militar de importancia. Ese es el primer problema que debemos considerar.

La segunda cuestión a resolver geopolíticamente es la independencia de nuestra política comercial. Una de las consecuencias más importantes del conflicto entre los Estados Unidos y China es que hay un proceso de fragmentación de la globalización en curso. La globalización que está ahora en marcha no es la misma que la que existía hace diez años.

Pareciera como si estuviéramos volviendo al siglo XIX. ¿Cómo era el siglo XIX? Estaba el Imperio británico que daba preferencias a británicos, estaba el Imperio francés que daba preferencias a las empresas relacionadas a los franceses, existía también el Imperio alemán, los italianos estaban en Etiopía,

Eritrea y Libia, y los norteamericanos ocupaban espacios en el Caribe y Centroamérica, entre otros procesos.

Era un mundo en el cual la globalización se expandía, pero existían sistemas preferenciales y bilaterales. En esa época, Argentina tuvo 27 acuerdos bilaterales. Recientemente, se llevó adelante la celebración por los 200 años del primer tratado bilateral entre Argentina y los Estados Unidos que data de 1823.

Esos tratados se llamaban “Tratados de Amistad, Comercio y Navegación”. Y eran tratados en los cuales se definían los temas de interés común para la relación bilateral entre dos países. Se fijaban las condiciones de negociación y se respetaban dos grandes principios que después fueron incorporados al GATT, que son el trato nacional y la nación más favorecida.

Por un lado, el trato nacional implica que los extranjeros que vienen a trabajar en el país están sujetos al mismo trato que los locales, es decir, que no van a ser discriminados por ser extranjeros. Por otro lado, el principio de la nación más favorecida implica que si le doy una ventaja a, digamos, Australia, y a los seis meses aparece otro país para hacer un contrato similar, las ventajas que se le ofrecieron a Australia también las querrá recibir el otro país. Así funcionó Argentina, y así se globalizó exitosamente nuestro país entre 1850 y 1940.

De esta forma nos globalizamos con un éxito y alcance formidables. No existían ni la OMC, ni el GATT, ni el Fondo Monetario Internacional, ni el Banco Mundial. Había acuerdos bilaterales y sectoriales, de país a país.

En este periodo, Argentina tuvo acuerdos con prácticamente todos los países más importantes del mundo. Así fuimos una

gran nación exportadora y recibimos cuantiosos capitales e importantes flujos migratorios.

El contenido de los acuerdos difería según el caso. El acuerdo con los alemanes trataba de un tema, el acuerdo con los suizos abordaba otros, al igual que el acuerdo con los norteamericanos tenía sus particularidades. Entre los temas más importantes se encontraban la migración, los asuntos consulares, el movimiento de buques y barcos, y el comercio.

Hoy en día, los estadounidenses, los japoneses, los coreanos, los europeos, están comenzando a retornar hacia ese tipo de acuerdos. Cada vez más se firman acuerdos sectoriales, bilaterales o preferenciales entre los países más importantes y los países en vía de desarrollo.

En los últimos dos años, la Unión Europea ha firmado 5 o 6 tratados bilaterales con países del Medio Oriente, de África y de otras partes del mundo. No son tratados generales de libre comercio –como el que está negociando con el Mercosur–, sino que son tratados específicos sectoriales. Un país que me exportará un producto determinado y yo, a cambio de ese suministro y de esa inversión que me asegura, le voy a ofrecer una serie de ventajas. Son tratados concretos y específicos.

Esa es la nueva tendencia, podemos olvidarnos de los grandes tratados internacionales entre y con los grandes actores internacionales, porque eso ya no es prioridad en la agenda. No lo quieren hacer los norteamericanos, ni los europeos, y tampoco los japoneses. Entonces, estamos viviendo en un mundo en el cual hay un proceso de fragmentación del proceso de globalización.

Es un proceso en aceleración. El mundo sigue globalizado, pero se está globalizando de otra forma, a través de relaciones de suministros preferenciales. De ahí que el “*offshoring*”, el “*reshoring*” y el “*friendshoring*” hayan tomado relevancia. Se prioriza el negocio y el trato con aquellos países con los cuales existe confianza, relaciones privilegiadas, o tratados de comercio específicos que brinden un mínimo de seguridad. Que las propiedades no van a ser expropiadas y que los bienes producidos en el país en cuestión no van a ser enviados a otra parte. Sino que la compañía norteamericana o francesa en cuestión va a poder exportar su producto a los Estados Unidos o a Francia y no a otro destino.

Entonces, está cambiando la matriz de comercio e inversión a nivel internacional. Y ese cambio en el mundo que describimos va a tener un impacto muy grande sobre la minería. Es muy probable que en los próximos años firmemos acuerdos bilaterales. Cuando la presidenta de la Comisión Europea Ursula von der Leyen visitó el país propuso que se hiciera un acuerdo sobre el litio. Ella dijo, ¿por qué la Unión Europea no firma un acuerdo sobre el litio con la Argentina? Finalmente, no se firmó tal acuerdo, pero se discutió y se firmó un memorándum de entendimiento preliminar.

Este primer tema, que son los tratados bilaterales, va a ser muy común en el futuro y debemos estar preparados para entenderlos, negociarlos y sacarles el máximo de ventaja.

El segundo tema importante tiene que ver con la libertad comercial. Argentina, al tener el Mercosur como una unión aduanera, no tiene libertad de negociación comercial. Estamos atados a lo que negocian los brasileños. Brasil es un gran

país, pero son muy cerrados y están poco dispuestos a negociar.

En los últimos 30 años no se ha negociado ningún tratado de libre comercio relevante entre el Mercosur y el resto del mundo. Se han cerrado algunos acuerdos menores, pero fundamentalmente Brasil es un país que no está muy interesado en abrirse al comercio.

Y además de eso, Brasil se ha transformado en un competidor de Argentina. Hoy en día ya no es el proveedor de celulares o el proveedor de productos industriales que era hace 30 años. Hoy en día compite con nosotros en los sectores de la soja, el maíz, la carne, y los productos agropecuarios en general. Entonces, ha habido un cambio importante en las circunstancias de la relación. Y por lo tanto, no tenemos que encontrar una forma de “relanzar” el Mercosur, sino de “reformular” el Mercosur, y adaptarnos a las nuevas circunstancias.

Es necesario transformar el Mercosur en una verdadera zona de libre comercio para recuperar dosis y márgenes de libertad de negociación comercial. Para poder negociar libremente con Corea por el litio, o con Japón por el cobre, o por minerales raros con los Estados Unidos o la Unión Europea, por nombrar algunos ejemplos.

En otras palabras, poder recuperar el manejo de nuestra política comercial. Manejar esos acuerdos con Brasil sería imposible ya que habría intereses conflictivos, intereses diferentes, y la resolución de esos diferendos tomaría mucho tiempo. Perderíamos el tren de las oportunidades.

En síntesis, tenemos dos problemas importantes de política exterior con respecto a la geopolítica.

Primero, cómo nos posicionamos entre China y los Estados Unidos. Cuáles son los límites y los ejes de esa relación, y cómo hacemos para tener buena relación con ambos. No es fácil, pero es factible.

Segundo, está la necesidad de recuperar más libertad comercial en las negociaciones internacionales para poder adaptarnos al mundo que viene, que no es un mundo de grandes acuerdos, sino de acuerdos bilaterales sectoriales sobre temas puntuales. Temas entre los cuales la cuestión minera va a ser muy importante.

#### **4. La macroeconomía mundial**

En este apartado abordaremos el tema de la economía internacional, específicamente, la macroeconomía internacional.

Este segundo tema está relacionado con el anteriormente abordado. Si tuviéramos que plantear algunas principales interrogantes, estas serían ¿cómo fue la macroeconomía internacional de los últimos 15 años? y ¿cuáles fueron sus fuerzas predominantes?

Lo monetario, el crédito, la liquidez, la baja tasa de interés con baja inflación, el endeudamiento, los préstamos y la monetización de los déficits fiscales, el hecho de que los países tenían déficit fiscales y en vez de aumentar los impuestos o reducir el gasto, lo monetizaban, son algunas de estas principales fuerzas predominantes de la macroeconomía internacional. Hasta se llegó a proponer una teoría que se llama “*The Modern Monetary Theory*”, que veía esta última práctica

con buenos ojos, planteando que se podía llevar adelante sin límite.

Esto fue así, principalmente, entre el 2000 y el 2022. En este periodo hubo tres crisis (2008, 2011 y 2020) donde los gobiernos no solo actuaron como prestamistas de última instancia, sino que también fueron aseguradores –de la estabilidad financiera– de último recurso.

La primera fue en 2007-2008, la crisis financiera inmobiliaria en los Estados Unidos, que fue una gran crisis donde los Estados Unidos emitieron y generaron todos los dólares necesarios para sostener a su sector bancario. Con la excepción de las dos muy recordadas quiebras grandes que hubo, la de Lehman Brothers y la de la compañía de seguros más grande de los Estados Unidos, la *American International Group* - AIG. El resto del sector bancario fue sostenido con recursos públicos.

La segunda crisis importante fue la del euro entre 2011-2013. ¿Y cómo se sostuvo el euro? ¿Cómo pagó Grecia? A través de la emisión. A Grecia, Italia, España, Irlanda y otros países los sostuvo el Banco Central Europeo a través de la emisión, préstamos y compra de títulos.

Por último, la tercera gran crisis fue durante la pandemia del COVID-19. Durante la pandemia millones de personas, en los países más ricos y también en los países menos ricos, siguieron cobrando sus sueldos y siguieron recibiendo dinero sin trabajar y sin producir.

Esto produjo un inmenso incremento de la deuda pública en todos los países afectados. Observemos el caso de los Estados Unidos, no porque sea el peor ejemplo, sino a título ilustra-

tivo. Pasó lo mismo en Gran Bretaña, en Japón, en Italia, en Francia, en prácticamente todos los países del G7 y en muchos países emergentes.

En 2007, antes de la crisis financiera, los Estados Unidos tenían una relación deuda pública/PBI del 65%. Con la crisis financiera internacional de 2007-2009, esa deuda pública pasó del 65% del PBI al 85%. El gobierno se endeudó, emitió y aumentó la deuda pública del 20% del PBI para sortear la crisis. Lo mismo hicieron los europeos en 2011, 2012 y 2013 con la crisis de Grecia y la crisis del euro.

Con la pandemia, los Estados Unidos aumentaron su deuda pública un 23% en un solo año. En la actualidad, la deuda pública norteamericana –que era del 65% en 2007– es del 120%. Y lo mismo ha ocurrido con Gran Bretaña y con Japón, en diferentes proporciones, pero siguiendo la misma tendencia.

En otras palabras, el mundo en que vivimos hasta 2022 fue un mundo de liquidez, de crédito, donde se tomaba crédito y se aceptaba el seguro del gobierno para sostener los mercados financieros o para responder a crisis exógenas como la pandemia, la crisis del euro en 2011, o la crisis inmobiliaria financiera de 2008. Y eso creó un mundo muy particular, ya que había baja inflación, temor a la deflación, bajas tasas de interés y mucha liquidez.

Este mundo que describimos se ha terminado. Y este es el gran cambio de los próximos diez años que tenemos que considerar para el diseño de nuestra política exterior.

Como mencionamos, la intención de este texto no es analizar la coyuntura inmediata, si la recesión va a ser un poco más grave el mes que viene o menos, si la tasa de interés en los Es-

tados Unidos va a bajar del 5% al 4% o no. El foco que hemos puesto está en ver los próximos diez años.

En los próximos diez años, la primacía va a ser la política fiscal, no la política monetaria porque los gobiernos están muy endeudados y el déficit fiscal es muy grande.

El déficit fiscal de los Estados Unidos es de un increíble 8%. Y eso no incluye el déficit cuasifiscal del Banco Central, que tiene letras emitidas sobre las cuales recibe intereses bajos y deudas sobre las cuales paga intereses superiores, como es el caso de la Argentina. No es la misma magnitud, pero tiene la misma dificultad (déficit cuasifiscal), aunque en otro contexto y con otro tamaño. El *bureau* de presupuesto del Congreso norteamericano –la institución más independiente que hay en los Estados Unidos con respecto a los temas fiscales– calcula que el déficit de los Estados Unidos se mantendrá en el orden del 7% al 8% durante los próximos diez años.

Lo mismo va a pasar en los demás países. Pasamos del mundo donde regía lo monetario, la liquidez y el crédito, a un mundo donde rige lo fiscal, donde la restricción fiscal se vuelve importante. Ahora, ¿cómo se resuelve el tema de la restricción fiscal? ¿Qué se hace cuando ya no se tiene la flexibilidad monetaria que se tenía antes y se tiene un problema fiscal grande?

Argentina es experta en este tema y quiero presentar a nivel teórico qué es lo que se puede hacer.

Lo primero es gastar menos, la austeridad. Aunque esto no es muy fácil porque los políticos no están muy dispuestos a hacerlo, y además, en los países desarrollados hay algunos problemas muy importantes que aumentan el gasto público. El

primero es el envejecimiento. La gente mayor ahorra menos y gasta más. En Italia la población neta está cayendo todos los años. Lo mismo ocurre en Alemania que solamente compensan esa tasa con inmigrantes, pero con los inmigrantes cae la población. Entonces, las condiciones demográficas hacen muy difícil generar un superávit fiscal.

El segundo problema importante es el tema del gasto en defensa. Ucrania está en guerra. Los problemas de inestabilidad política y militar crean un aumento en el gasto de defensa. Se estima que los presupuestos de defensa en los países de Europa van a aumentar entre el 1 y el 1,5% del PBI en los próximos cinco años. Este fenómeno está presente en la actualidad y se mantendrá en los Estados Unidos también.

Y estos no son los únicos gastos a considerar. Otro gasto de suma importancia es el relacionado al cambio climático. Todo el mundo quiere hacer las inversiones necesarias para reducir el impacto climático pero eso tiene un costo. Por ejemplo, sustituir una planta existente que produce diésel por un proyecto de energías renovables requiere una inversión muy grande, y dicha inversión requiere recursos, deuda o capital.

Entonces, el mundo está, en primer lugar, con un nivel muy alto de deuda, en segundo lugar con un déficit fiscal muy grande, y en tercer lugar, con necesidades que son difíciles de comprimir.

Con lo cual nos queda una cuarta solución a las que ya mencionamos, que es el camino de la reestructuración de la deuda, que Argentina ya ha recorrido en varias ocasiones. Y ese es el camino por el que han optado los países serios para reestructurar sus deudas en el pasado. Lo hizo Gran Bretaña

después de la Primera Guerra Mundial y los Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial. Este mecanismo se llama “represión financiera”, que ocurre cuando la tasa de interés nominal es menor que el crecimiento real más la inflación. Esta tasa puede ser alta. Por poner un ejemplo, puede ser que la tasa de inflación sea del 4% y que el PBI nominal crezca al 6%. De este modo, gradualmente, se diluye la deuda.

Las tasas reales son neutras o negativas. Los Estados Unidos terminaron la Segunda Guerra Mundial con una deuda pública del 120% del PBI. Treinta años después, en la década del 80 esa deuda había caído al 60%. ¿Lograron esto pagando la deuda? No. Lo hicieron a través de la represión financiera. La inflación era siempre levemente más alta que la tasa de interés que pagaban los depósitos bancarios. El país crecía, y entre el crecimiento y la inflación, el nivel de la deuda se fue achicando persistentemente, y en un periodo de 30 años pasó del 120% al 60%.

## Conclusiones

A partir de las dos dimensiones analizadas - la geopolítica y la economía internacional-, estas son las soluciones que vamos a ver puestas en práctica en los próximos años y debemos tomar en cuenta. Cabe entonces preguntarse cómo afecta esto a la Argentina. En principio, no nos afecta demasiado porque en la actualidad estamos fuera del mundo.

Lo único que nos afecta realmente son las políticas internas. Argentina no debería estar demasiado preocupada por la macroeconomía internacional. Debería interesarnos como un

tema relevante, pero no es nuestro problema esencial ni el inmediato.

Nuestro problema fundamental son las políticas internas. El problema de Argentina es que hace cincuenta años que tenemos malas políticas económicas casi constantemente: malas políticas de organización social y de empleo, que se suman a que no hemos podido crecer sostenidamente por muchos años.

Entonces, podemos concluir que la geopolítica es importante y la macroeconomía mundial está cambiando. Pero las principales dificultades que tenemos que enfrentar como país son temas internos. Se debe reformar y modernizar la economía, terminar con la inflación, modernizar el sistema de empleo y reducir los gastos públicos.

En definitiva, hacer una reforma que nos hemos negado a hacer durante las últimas décadas, pero que ahora tenemos una posibilidad de hacerla. Espero que lo hagamos.



**CARI** /

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS  
RELACIONES INTERNACIONALES