

Occidentalización
dogmática y
desnacionalización
estratégica:
La política exterior
y de defensa
de Javier Milei



Centro de
Investigaciones
en Política y
Economía
Internacional

Por
Luciano Anzelini



El **Centro de Investigaciones en Política y Economía Internacional** (CIPEI) tiene como finalidad desarrollar y promover investigaciones sobre temas de economía y política internacional contemporánea con foco en el siglo XXI. Forma parte del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

Trabaja en torno a 4 áreas temáticas: Economía, Política Internacional y enfoques de Política Exterior, Seguridad internacional y Metodología.

El **Análisis CIPEI** es una publicación mensual del Centro. Consiste en artículos cortos escritos por miembros del Centro e invitados sobre temas de actualidad y relevantes para la Política y la Economía Internacional.

Dirección

Anabella Busso

Coordinación editorial

María Florencia Marina

ISSN 2953-562X

Junio de 2024

2000 - Rosario - Argentina

Occidentalización dogmática y desnacionalización estratégica: la política exterior y de defensa de Javier Milei

Por **Luciano Anzelini**¹

He definido en artículos previos la política exterior del gobierno de Javier Milei como de “occidentalización dogmática” (Anzelini, 2024a) y he planteado que su política de defensa responde al criterio de “desnacionalización estratégica” (Anzelini y Eissa, 2024). En el presente artículo, pretendo sintetizar esas ideas al poner en foco dos cuestiones que revelan con nitidez el sentido de estos términos: i) los primeros compromisos de adquisición de sistemas de armas y el alineamiento con los Estados Unidos en materia militar; y ii) el deterioro de la relación estratégica con la República Popular China.

Cuando hablo de “occidentalización dogmática”, me refiero a una política externa que refleja: a) un alineamiento inquebrantable con lo que el gobierno de Milei define como las “fuerzas del bien” —fuerzas extremadamente conservadoras localizadas en Estados Unidos, Israel y el Occidente no geográfico en general—; b) una sobrecarga ideológica o dogmatismo que lleva a actuar con rigidez y carencia de capacidad crítica; c) una imprudencia antirrealista que conduce al espíritu de cruzada y a anteponer el dogma al interés; d) un abandono de la propia región sudamericana/latinoamericana que contrasta con la postura de todos los antecesores de Milei, incluida la de su admirado Carlos Menem (1989-1999); y e) un desinterés general en los asuntos estratégicos de orden global (no así en la participación en eventos de facción como las cumbres de derecha o extrema derecha “Conferencia Política de Acción Conservadora” en Estados Unidos o “Europa Viva 24” en España), que ubican al Presidente —más allá de pronunciamientos generales sobre un supuesto “Occidente en peligro”— como un líder carente de narrativa sobre el orden global, el multilateralismo o los desafíos que plantea la comunidad internacional.

Cuando me refiero a la “desnacionalización estratégica” estoy pensando en una política de defensa que procura: a) cumplir con el “mandato” estadounidense de convertir a las Fuerzas Armadas argentinas en una guardia constabularia con funciones antidrogas y antiterroristas, lo que diferentes autores han

¹ Doctor en Ciencias Sociales (UBA). Profesor de Relaciones Internacionales (UBA, UTDT, UNDEF, UNQ, UNSAM).

caracterizado como "*Crime Fighters*" (Tokatlian, 2018) o "*Small Armed Forces*" (Eissa, 2023); b) alterar de este modo el "consenso básico" (Sain, 2000) de separación entre funciones militares y policiales, es decir, poner en discusión el andamiaje jurídico compuesto por las leyes de Defensa Nacional (1998), Seguridad Interior (1992) e Inteligencia Nacional (2001), contribuyendo así a la desprofesionalización castrense en relación con su misión primaria y esencial que es la preparación para la guerra interestatal; y c) subordinarse de modo irrestricto a la política exterior y de seguridad global de los Estados Unidos en su puja con la República Popular China, con efectos perniciosos respecto de los propios intereses en materia de defensa nacional.

Con este telón conceptual de fondo, la administración Milei se posiciona como una "correa de transmisión", cuyas decisiones se adoptan en la Casa Blanca. Carente de capacidad pragmática para visualizar, de modo sopesado, dónde reside el interés nacional, presenciamos un gobierno que hace esfuerzos titánicos por complacer a Washington e insertarse en un mundo que ya no existe. O, para ser más precisos, para colocarse imaginariamente en las diversas dimensiones —la del conflicto Este/Oeste, la del unipolarismo norteamericano o la de una irrefrenable globalización financiera— de un orden mundial perimido hace dos décadas. Hay quienes, incluso, procuran trazar similitudes entre la actual política exterior y la de "aquiescencia pragmática" (Russell y Tokatlian, 2003, p. 46-47) de Carlos Menem. Aun en disidencia con aquellas premisas que orientaron la inserción internacional de la Argentina en la década de 1990, sin dudas existían tras aquellos posicionamientos argumentos teóricos más sofisticados. Como he sugerido en otros artículos, un océano de solidez intelectual separa a Guido Di Tella de Diana Mondino, a Jorge Castro del brigadier Jorge Antelo, a Oscar Camilión de Luis Petri o al propio Domingo Cavallo de Luis "Toto Caputo" (Anzelini, 2024a).

En lo que sigue, se presenta una semblanza descriptiva de los dos procesos de coyuntura que hemos escogido para exhibir la confluencia de "occidentalización dogmática" y "desnacionalización estratégica".

La adquisición de los F-16 y las exigencias del Pentágono

Los Ministerios de Defensa de la Argentina y Dinamarca informaron en marzo, a través de sus máximos responsables, la suscripción de una carta de intención para la adquisición de las aeronaves Lockheed Martin F-16 y su equipamiento de apoyo. Según afirmó el ministro argentino Luis Petri: "Estamos sentando las bases para la cooperación en el área de defensa entre Dinamarca, Estados Unidos y la Argentina. Seguimos fortaleciendo nuestras fuerzas y recuperando la capacidad supersónica que nos permita custodiar y defender nuestro espacio aéreo" (Anzelini, 2024a).

Esta decisión ha sido impulsada por sectores políticos y académicos —entre estos últimos, miembros que son actualmente funcionarios del área de

Defensa— con intereses inocultables de aquiescencia al eje Washington-Londres (Battaleme, 2023; Calle, 2023). Cabe recordar que el gobierno anterior —tanto a nivel ministerial como de asesoramiento técnico-militar del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas— no descartaba la incorporación de las aeronaves chinas JF-17 porque, al ser un avión caza de última generación y al no tener componentes británicos, cumplía con todas las aptitudes exigidas por el Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL 2023) aprobado durante el último Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (CPDN 2019-2023). Sin embargo, la administración Milei optó por adquirir los cazas estadounidenses F16 en el marco de su política de plegamiento automático, cuidando a su vez no generar preocupación al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Este alineamiento con el Pentágono en el plano defensivo-militar —perfectamente discernible también en la trayectoria de los hombres elegidos para conducir el Estado Mayor Conjunto y las tres fuerzas— no debe sorprender: sigue la lógica de la reciente decisión de desistir del ingreso al grupo BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), en lo que representa una lectura insustancial de las dinámicas e intereses que imperan en el escenario internacional.

Como he sugerido, estas decisiones hay que enmarcarlas no solamente en los nuevos lineamientos de la política exterior argentina (a los que Milei ha elevado al estatus de “nueva doctrina de política exterior”), sino también en una serie de medidas confluyentes en la “desnacionalización estratégica”. Cabe citar, en este sentido, la pretendida eliminación del límite para la posesión de tierras en manos extranjeras; el permiso para que otros países lleven adelante actividades pesqueras en la Zona Económica Exclusiva (ZEE); el avance sobre facultades de las provincias en materia de hidrocarburos, otorgándole más poder a las empresas del sector; el potencial acuerdo con los Estados Unidos para patrullar conjuntamente las aguas del Atlántico Sur; y la decisión de construir una base naval conjunta con este último país en Ushuaia. Por otra parte, el modelo económico que se está implementando afecta la soberanía y los recursos estratégicos de la Argentina y, en este esquema, las Fuerzas Armadas no tienen otro destino que convertirse en una pieza de museo. En efecto, si finalmente se las reconvirtiera como pretende el gobierno en “*Crime Fighters*” o “*Small Armed Forces*”, su existencia resultaría funcional al pretendido modelo libertario, no sólo para combatir los delitos, sino para garantizar la represión de las protestas sociales. Esto último no es una novedad. La Argentina ya ha pasado por este trance en varias oportunidades, la más trágica durante la última dictadura cívico militar (1976-1983).

En este contexto, conviene no perder de vista un asunto que parece lejano: el legado de la guerra del Atlántico Sur (1982). Militarizar la seguridad pública implica desatender las enseñanzas estratégico-nacionales, estratégico-militares, operacionales y tácticas de aquel conflicto, materializadas en el célebre Informe Rattenbach. En Malvinas quedó claro el resultado esperable con Fuerzas Armadas politizadas y adiestradas para misiones de naturaleza no militar.

Policialización y desprofesionalización son el anverso y el reverso de una misma moneda (Anzelini, 2024b).

Preconizar a la guerra convencional como la misión principal de las Fuerzas Armadas no implica desatender otras variedades de conflictos que pueden existir, aunque es importante que esas variantes no se conviertan en el eje estructurante del diseño de fuerzas. Máxime cuando la historia nos revela que el conflicto clásico (como sucede entre Rusia y Ucrania) en algún momento puede regresar. Esto es de crucial importancia para un país como la Argentina, que tiene una parte de su territorio ocupado por una potencia militar extranjera. Esta cuestión —tratada con indolencia por el gobierno nacional— detenta una importancia fundamental en un mundo cada vez más pugnante, atravesado por la competencia estratégica entre los Estados Unidos y la República Popular China, y por la creciente importancia de los recursos del Atlántico Sur y su proyección antártica.

Como sostiene Jorge Battaglini: “Las Fuerzas Armadas están pensadas, organizadas, entrenadas, desplegadas y deberían contar con el equipo necesario para enfrentar a adversarios equivalentes” (2022, p. 308). Convertirlas en policías, como procura el trío Milei-Bullrich-Petri, no pareciera conducente.

El relacionamiento estratégico con China

En 2023, durante la campaña electoral, comenzaron los daños autoinfligidos por Milei a la relación con la República Popular China, los que se prolongarían durante sus primeros seis meses de gestión. Una apretada síntesis de los pasos en falso con Beijing permite reflexionar acerca del relacionamiento estratégico con esa potencia, el nuevo orden mundial y el lugar de la Argentina en él. A saber:

- En agosto de 2023, en declaraciones a *Bloomberg*, el entonces candidato libertario afirmó que no haría “pactos con comunistas”, y que rompería relaciones con los gobiernos de China y Brasil, sus dos principales socios comerciales. En relación a Beijing, agregó: “la gente no es libre, no puede hacer lo que quiere. Y cuando hacen lo que quieren, los matan”.
- Borrando con el codo lo escrito con la mano, durante la primera semana de gobierno Milei envió una misiva al presidente chino Xi Jinping, en la que le solicitaba su mediación para acelerar la disponibilidad del *swap* de divisas por 6.500 millones de dólares negociado durante la administración de Alberto Fernández. Cabe recordar que la Argentina accedió durante el gobierno del Frente de Todos (FdT) a una línea de *swap* —es decir, a un intercambio de divisas que actúa como préstamo contingente entre el Banco Popular de China y el Banco Central de la República Argentina— utilizable para pagar importaciones de ese país en moneda china, y eventualmente para hacer frente a pagos con el FMI, por un valor de

18.000 millones de dólares. Este instrumento le ha permitido a nuestro país afrontar parte de sus compromisos internacionales, habiendo utilizado durante 2023 un equivalente a 5.000 millones de dólares. Hasta el momento, Beijing se ha mostrado inflexible ante los ruegos de un presidente que primero insulta y luego pide ayuda.

- Una semana más tarde, tuvo lugar el acontecimiento político más trascendente respecto de la relación con China desde que comenzó la era Milei. Ello se produjo cuando el gobierno renunció a sumarse al grupo de economías BRICS. Argentina tenía previsto incorporarse en 2024, tras haber sido promovida su candidatura por parte de Brasil y China. En una carta enviada a fines de diciembre, Milei respaldó su decisión con el argumento de que los ejes de su política exterior diferían de los del gobierno de Alberto Fernández.
- Al iniciarse el 2024, trascendió una supuesta reunión en la sede de Cancillería entre la ministra Mondino y la representante taiwanesa, Miao-hung Hsie. A pesar de que el cónclave no fue oficialmente confirmado, el 9 de enero la cuenta oficial de X de la embajada china en Argentina expresó: "Taiwán es una parte inalienable del territorio de China, y la cuestión de Taiwán es completamente un asunto interno de China. La clave para mantener la paz y la estabilidad en el estrecho es defender el principio de una sola China". De este modo, la impericia diplomática de Mondino generó ruido ante el histórico posicionamiento argentino de defensa del "principio de una sola China", sostenido desde 1949, reconocido de forma pública en 2002, y ampliado en 2010 de forma indubitable cuando, durante el gobierno de Cristina Fernández, se amplió el apoyo al hacer referencia expresa no sólo al principio sino a la "política de una sola China" (Oviedo, 2012).
- En marzo, la firma china Gezhouba, que tiene a su cargo la construcción de las represas "Néstor Kirchner" y "Jorge Cepernic" en Santa Cruz, abandonó el país en disconformidad con la negativa de Milei a firmar los contratos para la continuidad del proyecto. Se trata de la obra de infraestructura más importante que tiene la República Popular fuera de su territorio, presupuestada inicialmente en 4.700 millones de dólares.

La política de "occidentalización dogmática" de Milei suele referir al menemismo como ideal regulativo de su inserción internacional. Sin embargo, una lectura equivocada de los fundamentos teóricos de aquella política exterior ha llevado en la actualidad a un alineamiento irrestricto con los Estados Unidos, extemporáneo y carente de sentido estratégico.

Conviene recordar a Carlos Escudé, ideólogo del "realismo periférico" que sustentó la política exterior de Menem (1989-1999), quien en 2011 señalaba:

Estados Unidos se convirtió en la superpotencia dominante de un mundo bipolar en 1945 (...) En 1989, con el colapso de la Unión Soviética, pareció destinado a ser regente y brújula del planeta. Pero los errores de toda índole cometidos desde el 11 de septiembre de 2001, sumados al ascenso económico de China, cambiaron radicalmente esa perspectiva (...) Nos encontramos en los umbrales de una nueva era histórica que puede mejorar nuestra inserción mundial. La estrella estadounidense se eclipsa y la potencia ascendente que ya ocupa el segundo puesto en la economía mundial es, como sabemos, un país complementario del nuestro (...) Todos los indicadores apuntan a que estamos frente a la mejor oportunidad que hayamos tenido desde la organización nacional (...) Nada garantiza que nuestra relación con China llegue a ser tan fructífera como lo fue nuestro vínculo con Gran Bretaña entre 1880 y 1914. Pero la perspectiva existe y debemos sacarle el máximo provecho (Escudé, 2011, p. 2-3).

Unos pocos datos contribuyen a reunir —como le gusta decir al presidente Milei— la “evidencia empírica” que respalda las presunciones de Escudé:

- Argentina encontró en China a un aliado fundamental durante la pandemia de Covid-19, en tanto Beijing fue uno de los principales proveedores de vacunas y equipamiento médico a nuestro país. Sólo en 2020, se adquirieron de China casi 1.500 toneladas de insumos médicos para robustecer el sistema sanitario, a la vez que se obtuvieron 30 millones de dosis de la vacuna Sinopharm.
- En febrero de 2022, Alberto Fernández y Xi Jinping acordaron la adhesión de la Argentina a la Iniciativa de La Franja y la Ruta, el programa de desarrollo de infraestructura global insignia de la República Popular, que busca impulsar el comercio y nuevos lazos políticos y económicos. La Argentina se convirtió en el país número 21 de América Latina y el Caribe en unirse a la iniciativa china, que se lanzó en 2013 y llegó a la región en 2017.
- En términos comerciales, Beijing es el segundo socio de la Argentina por detrás de Brasil, y el destino de cerca del 10% de nuestras exportaciones. El año pasado, China representó el 8% de las exportaciones argentinas (5.300 millones de dólares) y el 20% de las importaciones (14.500 millones de dólares).
- En materia de inversiones, los acuerdos alcanzados con China durante el gobierno anterior engloban financiamiento por 14.000 millones de dólares bajo el mecanismo del Diálogo Estratégico para la Cooperación y Coordinación Económica (DECCE) y un paquete adicional de 9.700

millones de dólares en el marco de la adhesión argentina a la Iniciativa de la Franja y la Ruta.

La República Popular tiene una creciente incidencia en el sector minero de Argentina. De los 12 proyectos con capitales chinos en el país, siete son de litio (Cauchari-Olaroz, Centenario Ratonos, Laguna Verde, Mariana, Pozuelos, Sal de los Ángeles y Tres Quebradas), dos de oro-plata (Suyai y Veladero), uno de plata-cobre-plomo (La Providencia), uno de cobre-oro (La Ortiga) y uno de hierro (Sierra Grande).

En energías renovables, China también es un actor central para la Argentina. Sobre el final del gobierno del Frente de Todos (2019-2023), se estipulaba una cartera de 20 proyectos en la materia, que se encararían con el financiamiento acordado en el Foro de la Iniciativa para la Civilización Ecológica de Qinghai. Entre los proyectos más relevantes financiados por Beijing, se encuentran los parques eólicos de Loma Blanca (Chubut) y Miramar (Buenos Aires), operados por la firma Goldwind, y el proyecto Vientos del Secano (Buenos Aires), por parte de Envision Energy. En energía solar, el proyecto más ambicioso es el parque Cauchari en Jujuy (Shanghai Electric Power Construction).

- Otro acápite clave de la relación bilateral es el relativo al transporte. Entre los proyectos más importantes está la rehabilitación del ferrocarril Belgrano Cargas, a cargo de CMEC (China Machinery Engineering Corporation). La compañía ya desembolsó cerca de 2.500 millones de dólares y mostró interés en financiar la reactivación del Tren Norpatagónico, que permitiría conectar Vaca Muerta con el puerto de Bahía Blanca.

Argentina y el nuevo orden mundial

Estas reflexiones sobre la subordinación con los Estados Unidos en materia militar y el deterioro autoinfligido al vínculo estratégico con China deben enmarcarse en el nuevo orden mundial en formación, al que he descrito como “no hegemónico” (Anzelini, 2024c). Se trata de un orden cuyos rasgos salientes son la puesta en entredicho de las reglas del juego del sistema mundial, el avance del proteccionismo y la desestabilización de los balances estratégico-militares (Cox, 1994), con la posibilidad del estallido de guerras localizadas o de alcance mundial. En un escenario con estas características, signado por la competencia global entre Washington y Beijing, el peor negocio para un país mediano como la Argentina es el alineamiento dogmático. Nuestro país debe, por el contrario, trazar una hoja de ruta estratégica que combine dosis adecuadas de oposición y colaboración en las relaciones con los Estados Unidos y la República Popular China, dependiendo del tema de agenda que sea objeto de discusión.

En consecuencia, el orden mundial en formación torna insustancial la política exterior de “occidentalización dogmática” de Milei; y hace imprescindible restablecer una relación estratégica con China, que —a su vez— sea capaz de evitar los efectos negativos del vínculo especial forjado con Gran Bretaña en el siglo XIX y principios del XX. El panorama luce complejo y requiere de estrategias sofisticadas para gestionar la dinámica triangular con Washington y Beijing en la propia región. Se trata, sin dudas, de un ingente desafío para los pobres estándares demostrados por el gobierno de Milei en sus primeros seis meses de gestión.

Referencias bibliográficas

Anzelini, Luciano (2024a, 31 de marzo). Milei y la compra de los F-16. *El Cohete a la Luna*. <https://www.elcohetealaluna.com/milei-y-la-compra-de-los-f-16/>

Anzelini, Luciano (2024b, 7 de abril). Rattenbach vs. Richardson. *El Cohete a la Luna*. <https://www.elcohetealaluna.com/rattenbach-vs-richardson/>

Anzelini, Luciano (2024c, 21 de abril). Obsesionados con Gramsci. *El Cohete a la Luna*. <https://www.elcohetealaluna.com/obsesionados-con-gramsci/>

Anzelini, Luciano y Eissa, Sergio (2024, 7 de enero). Desnacionalización estratégica. *El Cohete a la Luna*. <https://www.elcohetealaluna.com/desnacionalizacion-estrategica/>

Battaglino, Jorge (2022). La guerra entre Rusia y Ucrania y sus implicancias para la defensa en América del Sur. *Revista de la Escuela de Guerra Naval* (Brasil), 28(2), 302-322.

Battaleme, Juan (2023, 17 de septiembre). La necesaria modernización de la Fuerza Aérea. *Perfil*. <https://www.perfil.com/noticias/elobservador/la-necesaria-modernizacion-de-la-fuerza-aerea.phtml>

Calle, Fabián (2023, 12 de octubre). Por qué Argentina debe comprar los F-16 en lugar de la oferta del régimen chino. *Infobae*. <https://www.infobae.com/opinion/2023/10/12/por-que-argentina-debe-comprar-los-f-16-en-lugar-de-la-oferta-del-regimen-chino/>

Cox, Robert (1994). Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: más allá de la teoría de las relaciones internacionales. En John Vasquez. *Relaciones Internacionales. El pensamiento de los clásicos*, Barcelona: Limusa, 119-196.

Eissa, Sergio (2023). Fuerzas armadas argentinas y la derecha. La doble encrucijada. *Revista Bordes*, 8(29), mayo-julio, 71-87. <https://revistabordes.unpaz.edu.ar/fuerzas-armadas-argentinas-y-la-derecha/>

Escudé, Carlos (2011). China y la inserción internacional de Argentina. *Serie Documentos de Trabajo*, 462, Universidad del CEMA.

Oviedo, Eduardo (2012). Argentina y el 'principio de una sola China'. *Cuadernos de Trabajos del CECHIMEX*, 6; pp. 1-8.
<https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/197905>

Russell, Roberto y Tokatlian, Juan Gabriel (2003). *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*. Fondo de Cultura Económica.

Sain, Marcelo (2000). Quince años de legislación democrática sobre temas militares y de defensa. *Desarrollo Económico*, 40(157), 121-142.

Tokatlian, Juan Gabriel (2018, 8 de mayo). Militares ¿combatientes del crimen?. *Clarín*.
https://www.clarin.com/opinion/militares-combatientes-crimen_0_SkhzU40pG.html



TWITTER - INSTAGRAM

@cipei_unr

FACEBOOK

@cipei.unr

MAIL

cipei@fcpolit.unr.edu.ar

WEB

www.cipei.unr.edu.ar



Facultad
de Ciencia Política
y Relaciones Internacionales

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO