
PRINCIPALES DESAFÍOS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES EN EL SIGLO XXI

GUSTAVO ZLAUVINEN*

La actual coyuntura internacional se caracteriza por la inestabilidad, la incertidumbre, el desgaste de paradigmas y el progresivo cambio de relaciones de poder relativo entre las principales naciones y bloques. Esto se debe a diferentes hechos y procesos en el dinámico escenario mundial: el permanente ascenso de China como superpotencia económica y su posterior consolidación como líder tecnológico, los esfuerzos de Rusia por reafirmarse como potencia y sentar las bases de un crecimiento económico sostenido en las próximas décadas, los Estados Unidos de Trump y la encrucijada del bloque europeo entre subordinarse al euroatlantismo o esbozar una política exterior propia, los mercados asiáticos que continúan el camino hacia el liderazgo comercial global y América Latina que sigue buscando el camino del desarrollo y el fin de

*Subsecretario de Política Exterior de la Nación. Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario y graduado del Instituto del Servicio Exterior de la Nación.

Fue, entre otros cargos, Director de la Autoridad Nacional para la Convención contra las Armas Químicas (ANCAQ) y Representante Permanente del Director General del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) ante las Naciones Unidas.

la pobreza. Los principales desafíos a través de los cuales se configurarán las relaciones internacionales en el siglo XXI se presentan en los planos económico-tecnológico y estratégico-militar.

1. El plano económico-tecnológico

En primer lugar, en lo que hace al plano económico-tecnológico, nos encontramos ante procesos científicos tecnológicos que modificarán el mapa de poder mundial, así como el estilo de vida que nos rige hasta ahora. La inteligencia artificial y la robótica están transformando día a día los procesos productivos, automatizando el trabajo y multiplicando la productividad y el procesamiento de información hasta límites insospechados. A ello se suma la nanotecnología, la biotecnología, la tecnología aeroespacial, nuclear, de energías renovables, *big data*, etc. China, por ejemplo, se propuso ser líder en inteligencia artificial en las próximas décadas y ya representa el 22% del patentamiento mundial anual en esa actividad¹, y encara con decisión un proceso de autonomía en semiconductores, fundamentales en la industria de alta tecnología. La automatización laboral podría generar problemas de desocupación a escala global, pero a la vez podrá ser una oportunidad para que la ganancia de productividad bien repartida genere más tiempo libre para los seres humanos sin afectar el empleo ni el ingreso. Un ejemplo de esto es el flamante anuncio de Japón que establece la jornada semanal de 4 días².

En clave negativa, los desafíos vigentes pasan por cuestiones como la armamentización del espacio exterior y el desarrollo de sistemas letales autónomos. El espacio exterior se ha convertido no solo en una oportunidad para el desarrollo pacífico de las naciones

1. http://www.wipo.int/pressroom/es/articles/2018/article_0002.html (consultado el 6/07/2018).

2. <https://www.lanacion.com.ar/2137924-para-un-mejor-balance-trabajo-familia-japon-prueba-con-la-semana-laboral-de-cuatro-dias> (consultado el 6/07/2018).

de acuerdo al Tratado del Espacio Exterior de 1967³, sino también en el escenario para una disputa de poder entre las grandes superpotencias espaciales (Estados Unidos y Rusia, seguidas por China, India y la Unión Europea y, en menor medida, India y Japón). Los intentos fallidos, como el proyecto de Código de Conducta Multilateral del Espacio⁴ impulsado por la Unión Europea y apoyado por Estados Unidos, o el proyecto de Tratado para proscribir el emplazamiento de armas en el Espacio, presentado por Rusia y China en Paros⁵, o las duras negociaciones alrededor de las Directrices para la sostenibilidad en el espacio exterior que tienen lugar en la Comisión sobre la Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos (COPUOS, por sus siglas en inglés), dan cuenta de la importancia y la dificultad de encontrar un camino que satisfaga a las partes y asegure los usos pacíficos del espacio en beneficio de la Humanidad.

Los misiles hipersónicos y las armas láser, que acrecientan exponencialmente las capacidades de ataque, están teniendo un desarrollo extraordinario. Al mismo tiempo, la mayoría de los usos cotidianos de la tecnología por parte de personas o empresas han migrado al espacio o se valen de éste para mejorar su rendimiento. Por lo tanto, la capacidad de posicionar armas en el espacio o el desarrollo de armas antisatélite –que podrían generar conflictos y empeorar el problema de la chatarra espacial que crea riesgos permanentes de colisiones, situaciones de tensión y saturación de órbitas–, forman parte de desafíos a los que no podemos ser ajenos. No hay que dejar de considerar las enormes implicancias económicas del mercado espacial y la posibilidad de acceso autónomo a usos críticos de éste, que repercuten en la prosperidad de las economías nacionales.

3. Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes. Ver <http://www.unoosa.org/pdf/publications/STSPACE11S.pdf> (consultado el 6/07/2018).

4. Decisión (PESC) 2015/203 del Consejo de la Unión Europea del 9 de febrero de 2015. Ver <https://www.boe.es/doue/2015/033/L00038-00044.pdf> (consultado el 6/07/2018).

5. <https://www.dw.com/es/rusia-y-china-proponen-tratado-contra-armas-en-el-espacio/a-3123838> (consultado el 6/07/2018).

El mercado total de los satélites, los servicios relacionados y los lanzamientos de cohetes necesarios para transportarlos, ha experimentado en la década pasada una explosión: pasó de 60 mil a 200 mil millones de dólares⁶. Varios países pagan para enviar al espacio sus propios satélites de espionaje, comunicaciones y observación meteorológica. Las empresas miran al espacio para instalar sus servicios de televisión, internet, radio, meteorología, navegación o imágenes por satélite. En el espacio, las máquinas crean el tejido de la vida moderna y aumentan su capacidad a ritmo acelerado. Es por ello que un país como Argentina no puede quedar ajeno a la discusión y debe impulsar la actividad espacial. A través de CONAE, ARSAT o empresas privadas modelo como SATELLOGIC, nuestro país logró ingresar en el exclusivo club espacial y está en la mesa chica de quienes manejan el ciclo tecnológico completo y participan en los foros más importantes relativos a esta tecnología estratégica.

No es menor la problemática en el campo de los sistemas letales autónomos y sus implicancias éticas, que se discuten en Naciones Unidas en estos momentos⁷. La despersonalización del conflicto y su intermediación por estos sistemas generan la discusión alrededor de los peligros que conllevarían los “soldados robots” que, dotados de inteligencia artificial, podrían decidir por sí mismos –sin la decisión final de un operador humano– sobre la vida y la muerte de un objetivo, con lo que ello significaría para las vidas inocentes expuestas a esa situación.

Entre los puntos a tener en cuenta en esta temática encontramos: la necesidad de analizar la interacción humano-máquina en el desarrollo, el despliegue y usos de esa tecnología; la necesidad de regulaciones que definan de manera precisa e inequívoca los sistemas, las tecnologías y los usos; la necesidad de aplicar como principio básico que el control humano debe ser el límite para que

6. <http://latamsatelital.com/mercado-pequenos-satelites-sera-usd30-mil-millones-la-proxima-decada> (consultado el 6/07/2018).

7. <https://www.elnuevodiario.com.ni/suplementos/tecnologia/446049-onu-discutira-primera-vez-futuro-robots-asesinos> (consultado el 6/07/2018).

el sistema autónomo no adquiriera la capacidad de empeñamiento automático y repetitivo; el análisis de la capacidad de autoaprendizaje de estos sistemas, así como su capacidad de comunicarse independientemente con otros sistemas y en idiomas que no son creados y/o controlados por los seres humanos.

El dominio y desarrollo acelerado de estas tecnologías pueden generar consecuencias imprevisibles si la comunidad internacional no reacciona con velocidad y coordinación.

2. El plano estratégico-militar

En segundo lugar, en el plano estratégico-militar podemos señalar que el fin del siglo XX y el principio del siglo XXI han marcado una transformación del sistema internacional con el surgimiento de actores supranacionales y subnacionales con capacidad y voluntad de utilizar la violencia para la consecución de sus objetivos; es decir, con capacidad de hacer la guerra. La respuesta estatal a esta transformación de la violencia en el sistema internacional enfrenta severas limitaciones. Distintos autores ponen en duda la utilidad de la nuda fuerza militar en las relaciones internacionales contemporáneas. El más conocido es el general británico Rupert Smith que publicó *The utility of force: the art of war in the modern world*, fruto de su experiencia en Bosnia y en Irak. La tesis de Smith es que el mundo entró en un nuevo paradigma de conflicto a finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI, que él llama “guerra entre el pueblo” (*war amongst the people*). Por lo tanto, los ejércitos industrializados son inadecuados para el nuevo estilo de la guerra.

En el nuevo paradigma, a los soldados se les pedirá cada vez más frecuentemente que realicen nuevas tareas –como las operaciones humanitarias– mientras todavía estén equipados y entrenados para los conflictos entre ejércitos masivos del viejo paradigma. En esa línea puede señalarse que hay una modificación en los fines para los cuales combaten los ejércitos modernos: en lugar de conquistar

objetivos duros (Normandía, Berlín, Malvinas) para decidir un resultado político, se les requiere proveer condiciones de estabilidad en determinado lugar en donde el resultado pueda ser negociado.

Se está combatiendo cada vez más entre la gente, no en un campo de batalla determinado. Asimismo, los conflictos tienden a ser atemporales, incluso interminables. Cada vez más, se les solicitará a los líderes militares que desplieguen sus fuerzas, pero preservándolas, en lugar de arriesgar todo para ganar un objetivo, como fue en el siglo XX. Veremos también nuevos usos para las armas y organizaciones antiguas –productos de la guerra industrial– en conflictos que son en su mayoría no estatales y que comprenden algún tipo de agrupación multinacional contra algún partido o partidos no estatales.

En el futuro, la fuerza militar será sólo una parte de la solución a los conflictos modernos, ya que estos requerirán cada vez más soluciones políticas y militares complejas. La utilización de la fuerza podrá dominar temporalmente, pero no necesariamente terminará con el conflicto en forma definitiva.

Conclusión

Finalmente, y a modo de cierre, debemos considerar un elemento adicional: el debilitamiento del multilateralismo, como conoce muy bien la Subsecretaría de Asuntos Globales. Este es un dato que, si bien se muestra nítido (OMC, Acuerdo de París, retirada de Estados Unidos del Plan de Acción Integral Conjunto), no reviste bajo ningún punto de vista el carácter de irreversible. Sin embargo, es un elemento más de dificultad a la hora de querer realizar una prospectiva estratégica asentada en antecedentes y líneas de continuidad. Ello nos obligará a estar listos para comprender y actuar con rapidez ante hechos y situaciones disruptivas, dado que la probabilidad de que se presenten es más alta.

En este marco, el fortalecimiento de los mecanismos multilaterales de no Proliferación de armas de destrucción masiva, como los

regímenes de control de exportaciones (Régimen de control de la tecnología de los misiles⁸, Wassenaar Arrangement⁹, Grupo de abastecedores nucleares¹⁰, Grupo Australia¹¹ y Zangger Committee¹²) y de instrumentos fundamentales como el Tratado de No Proliferación Nuclear, así como organismos de alto prestigio como el Organismo Internacional de Energía Atómica, pueden ayudar a mantener el dinamismo del ejercicio de acuerdo y acción de la Comunidad Internacional, así como generar garantías de paz y estabilidad para mantener canales de diálogo y compromisos en temas de alta sensibilidad.

Para la República Argentina, el desafío es navegar estas incertidumbres reforzando permanentemente el sistema multilateral de paz y seguridad internacionales, como reaseguro para un país que se encuentra en una región estratégicamente relevante y que continúa creciendo al amparo de los beneficios de la paz regional.

8. <http://mtrc.info/> (consultado el 6/07/2018).

9. <https://www.wassenaar.org/> (consultado el 6/07/2018).

10. <http://www.nuclearsuppliersgroup.org/es/> (consultado el 6/07/2018).

11. <http://www.australiagroup.net/es/> (consultado el 6/07/2018).

12. <http://zanggercommittee.org/> (consultado el 6/07/2018).

Bibliografía

Servicio Europeo de Acción Exterior (2015). *Joint Comprehensive Plan of Action*. Recuperado de http://eeas.europa.eu/archives/docs/statements-eeas/docs/iran_agreement/iran_joint-comprehensive-plan-of-action_en.pdf

Oficina de Naciones Unidas para Asuntos del Espacio Exterior (1967). *Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes*. Recuperado de <http://www.unoosa.org/pdf/publications/STSPACE11S.pdf>

Smith, R. (2007). *The utility of force: the art of war in the modern world*. Nueva York: Vintage books.