

# LAS LÓGICAS DE LA DIPLOMACIA ECONÓMICA INSTRUMENTAL EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES CONTEMPORÁNEAS (2017-2022)

*The logics of instrumental economic diplomacy in  
contemporary international relations (2017-2022)*

DOI: 10.4067/S0718-090X2023005000103

VOLUMEN 43 / N° 1 / 2023 / 49-72

ISSN: 0718-090X

Revista de Ciencia Política

cienciapolitica.uc.cl



**JULIETA ZELICOVICH** 

*Universidad Nacional de Rosario y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)*

## RESUMEN

En el marco de las transformaciones del orden internacional un fenómeno con creciente ocurrencia es el de la subordinación de los flujos comerciales y financieros a metas no económicas. El objetivo de este trabajo es comprender las características de ese uso instrumental de las relaciones económicas internacionales en el período reciente (2017-2022). Se argumenta que en estos años se produjo un despliegue de la diplomacia económica instrumental, apoyado en discursos que postulan un vínculo necesario entre la política económica, la seguridad internacional y la política estratégica; y en la ampliación de las competencias de los gobiernos para intervenir sobre los flujos económicos. El artículo revisa los debates conceptuales en torno a diplomacia económica instrumental y geoeconomía; para buscar sistematizar los rasgos de estas prácticas y proceder a su estudio empírico. Se analizan tres casos claves: EEUU, China y Unión Europea. De las regularidades identificadas se desprende una agenda de investigación.

**Palabras claves:** geoeconomía, diplomacia económica instrumental, comercio, crisis de globalización

## ABSTRACT

*Amid the transformations of the international order, the subordination of commercial and financial flows to non-economic goal is a phenomenon with increasing occurrences. The objective of this work is to understand the characteristics of this instrumental use of international economic relations in the recent period (2017-2022). It is argued that in these years there has been a deployment of instrumental economic diplomacy, supported both by discourses that postulate a necessary link between economic policy, international security and strategic policy; and by the expansion of the capacity of governments to intervene in the economic flows. The article reviews the conceptual debates around instrumental economic diplomacy and geoeconomics; to seek to systematize the features of these practices and proceed to their empirical study. Three key cases are analyzed: the USA, China and the European Union. A research agenda emerges from the identified regularities.*

**Keywords:** geoeconomics, economic statecraft, trade, globalization crisis.



All the contents of this electronic edition are distributed under the Creative Commons license of "Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International" (CC-BY-SA). Any total or partial reproduction of the material must cite its origin.

## I. INTRODUCCIÓN

Dentro de las transformaciones del orden internacional de la última década han comenzado a desenvolverse una serie de prácticas que hacen un uso instrumental de los flujos financieros y comerciales para alcanzar metas no económicas. Se trata de un proceso creciente de politización e instrumentalización de las relaciones económicas internacionales.

Los conflictos en las relaciones económicas internacionales han estado presentes –con distintos niveles– en toda la historia moderna; los flujos económicos han provocado rispideces en las relaciones internacionales y han existido también situaciones de conflicto político-diplomáticas, pero no siempre estas situaciones han derivado en dinámicas de competencia geopolítica en las que se hace un uso instrumental del comercio y la inversión (Oermann y Wolff 2022). Hechos como el fin de la convertibilidad dólar oro en la administración Nixon, y la centralidad del abordaje militar de la Guerra Fría, marcaron límites en la relación entre economía y política, y llevaron a que en las últimas cuatro décadas estas lógicas, de carácter geoeconómico, paulatinamente fueran perdiendo relevancia, especialmente en los Estados Unidos (Blackwill y Harris 2016). Posteriormente, la expansión de la globalización y del orden liberal internacional, con la apertura económica, la no discriminación, y la cooperación en materia de seguridad, moldearon las relaciones económicas internacionales limitando a situaciones extraordinarias ese uso instrumental de la diplomacia económica (Ikenberry 2017).

En contraste con esas tendencias, en el período 2017-2022 puede observarse una dinámica que (re)incorpora el nexo entre seguridad, política estratégica y economía en los discursos, seguidos de una ampliación en los instrumentos de políticas y de la aplicación de medidas que dan lugar al uso instrumental de las relaciones económicas internacionales en nuevas condiciones y sobre nuevos flujos. Este artículo parte de dicha observación e indaga en cuáles son las características de ese uso estratégico y geoeconómico de la diplomacia económica instrumental; en particular, busca estudiar cuáles son los medios a través de los cuales se desarrollan estos mecanismos de instrumentalización de las relaciones económicas internacionales y con qué metas se utilizan en los principales actores del sistema internacional.

Varios trabajos recientes han puesto de manifiesto la existencia de una mayor instrumentalización y politización de las relaciones económicas internacional en el período contemporáneo. Roberts, Moraes y Ferguson (2019) Oermann y Wolff (2022) y Borchert (2022) han advertido cómo el cambio de una dinámica de cooperación a una de competencia entre EEUU y China ha alterado las prácticas de política económica dando lugar a un orden geoeconómico internacional. La guerra comercial, y la instrumentalización del comercio han sido analizadas en estudios longitudinales y comparados, que señalan un nuevo momento de mayor “conflictividad” en las relaciones económicas internacionales, así como el peso de la interdependencia asimétrica, el juego político doméstico y el rol

de las instituciones internacionales como variables significativas (Feldhaus, et al. 2020; Oermann y Wolff 2022). Hufbauer y Jung (2020) por su parte han identificado nuevas tendencias en materia de sanciones a partir del año 2000, señalando nuevos instrumentos (financieros y arancelarios), nuevos actores (Rusia, China y actores no estatales) y nuevos objetivos (disuasorios).

La expansión económica de China, en particular, ha sido objeto de varios estudios en clave geoeconómica (Haga 2021; Urdinez, Mouron, Schenoni y de Oliveira 2016); en tanto que la revisión de la política económica de EEUU y su interés estratégico en sectores claves como el tecnológico ha sido conceptualizado bajo los términos de *economic statecraft* y geoeconomía por Weiss (2021) y Wigell (2018), entre otros. Adriansen y Postnikov (2022) han analizado los elementos geoeconómicos de la estrategia europea de negociaciones comerciales, en tanto que Borchert, et. al. (2021) han estudiado la inclusión de objetivos políticos en la estrategia comercial del bloque. Finalmente, las implicancias de estas políticas para la gobernanza de la economía internacional han sido aristas del debate abordadas por Narlikar (2021) y Aggarwal y Reddie (2021).

Este trabajo busca contribuir a la literatura existente a partir de un ejercicio de sistematización y análisis de las dinámicas que empujan el uso instrumental de la diplomacia económica en tres casos claves (EEUU, China y UE), que permita discernir rasgos distintivos del período reciente. A modo de hipótesis se sugiere que el período 2017-2022 presenta el desarrollo expansivo de una lógica de diplomacia económica instrumental entre los principales actores estatales del sistema internacional. Este desarrollo tiene como elementos distintivos, además de (a) la enunciación de una narrativa discursiva que enfatiza el nexo entre economía y seguridad/política estratégica, (b) la ampliación de los instrumentos o medios disponibles, tanto mediante la creación de nuevos instrumentos de políticas públicas como a través de la re-significación y nuevos usos de los instrumentos políticos existentes. En cuanto a orientación, (c) por un lado, se reconoce un uso de la diplomacia económica instrumental con fines coercitivos ofensivos; y por otro, se incorpora y amplía su uso disuasorio; así como, la apelación a la configuración de los entornos estratégicos mediante la diplomacia económica instrumental. Para estas metas, (d) la instrumentalización de las relaciones económicas internacionales supone la identificación de flujos económicos como “estratégicos”, destacándose los tecnológicos y energéticos; el control sobre las cadenas globales de valor; y la determinación de áreas geográficas como prioritarias, donde se distingue la centralidad de la región Asia Pacífico en los casos estudiados.

El artículo plantea primeramente revisar los conceptos utilizados en la literatura para aludir a estos fenómenos de diplomacia económica instrumental y, a partir de éstos, relevar su desarrollo en la política internacional contemporánea. La mayor parte de los estudios han conseguido caracterizar aspectos de este fenómeno principalmente de EEUU y China entendidos como casos individuales, pero no alcanzaron a desarrollar un abordaje que permita dilucidar su carácter sistémico, como aquí se propone. Por su parte, mientras que la

mayor parte de la literatura se centra en el uso de sanciones como mecanismo central de la diplomacia económica instrumental, aquí proponemos abarcar tres tipos de usos de la misma de manera conjunta (coercitivo, disuasorio y de entornos estratégicos). Adicionalmente, en este artículo enfatizamos la creación de nuevos instrumentos de políticas como indicador significativo del momento particular del sistema internacional, incorporando evidencia empírica para los tres casos estudiados, no reflejada en la literatura existente.

En cuanto a su metodología, este trabajo sigue el diseño de un estudio de tipo cualitativo, donde se desarrolla un estudio de caso con tres unidades incrustadas (*embedded case analysis*) (Yin 2009). Estas constituyen los casos más representativos dentro del fenómeno a estudiar, como se detalla más abajo. Sin ser un diseño comparativo, el diseño de casos incrustados resulta adecuado para dar cuenta de un fenómeno/caso global, con recorte longitudinal, que permita tener una mirada holística y a la vez conserve especificidad suficiente en el relevamiento empírico (Yin 2009).

La recolección y análisis de datos combinan la revisión de literatura con el rastreo empírico en tres casos claves. Se recurre la identificación y análisis de discursos e instrumentos de políticas para la diplomacia económica instrumental mediante la observación de documentos, complementados con fuentes periódicas, y el posterior análisis de contenidos. La selección de EEUU, China y Unión Europea se basa en el entendimiento teórico de que el uso de la diplomacia económica instrumental es propio –aunque no exclusivo– de actores que tienen poder político y económico y disputan los espacios de poder internacional. En particular, resulta esperable que los actores con un mayor grado de interdependencia global, tiendan a encontrar en el orden económico una herramienta adecuada para objetivos estratégicos (Farrell y Newman 2019). El relevamiento preliminar sugiere que China, Estados Unidos y la Unión Europea son los actores con mayores recursos e incentivos para el desarrollo de una acción de política económica exterior como la que se pretende estudiar. Los tres casos exhiben además distintos arreglos institucionales de la política comercial externa, lo que redundará en un mayor control interno del estudio.

Por su parte, la investigación se sitúa en un período caracterizado por presentar una serie de crisis en el orden liberal internacional y la dinámica de la globalización<sup>1</sup>. En particular, la elección de gobiernos de tipo nacionalistas populistas escépticos de la globalización en países desarrollados; y la reacción de estos ante el paulatino ascenso de China como actor protagonista de las instituciones y flujos propios del orden liberal internacional, han sido señalados como dos de los procesos centrales en la conformación de un contexto en el que lo que ha primado en la conducta entre las potencias es la dinámica de competencia (Wigell, Scholvin, y Aaltola 2018; Roberts, Moraes, y Ferguson 2019). Estudios previos han sugerido

<sup>1</sup> Este debate ha sido abordado, entre otros, en el número especial 75 (2) “Challenges to the Liberal International Order: International Organization at 75” de la revista *International Organization* (2021).

una correlación entre las transiciones de poder internacional y el uso de diplomacia económica instrumental, lo que hace especialmente relevante el estudio de este período. El hecho de que exista una creciente sensación de competencia en lugar de cooperación entre las grandes potencias, haría que las políticas estratégicas fuesen más relevantes (Wigell, Scholvin, y Aaltola 2018; Baracuhy 2019; Farrell y Newman 2019; Feldhaus 2020).

En ese marco, el recorte temporal específico viene dado por el viraje en la política económica exterior de EEUU en la administración Trump y la inclusión del concepto de “seguridad económica” en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017. Adicionalmente, la literatura sobre sanciones identifica a 2017 como un momento de crecimiento de estos instrumentos a nivel global (Kirilakha, Felbermayr, Syropulos, Yalcin, y Yotov 2021). Por su parte, las indagaciones preliminares sugieren la existencia de acciones de respuesta y replica a las medidas de EEUU tanto en la UE como en China (Oermann y Wolff 2022). Como hemos mencionado, no se trata de una práctica nueva en la política internacional, existiendo antecedentes relevantes a 2017, sin embargo, sostenemos que es a partir de este año que el fenómeno ocupa (nuevamente) espacios de forma sistemática en las relaciones internacionales. El cierre del recorte temporal obedece al momento de desarrollo de la investigación y la necesidad de delimitar el estudio, quedando circunscripto por los eventos de las semanas siguientes a la invasión de Rusia sobre Ucrania en 2022.

En el próximo apartado se presenta un abordaje teórico-conceptual de las nociones de diplomacia económica instrumental y geoeconomía. En segundo lugar, se procede a la descripción de los tres casos seleccionados y finalmente se discuten las regularidades identificadas y se presentan las reflexiones de cierre de la investigación.

## II. HERRAMIENTAS TEÓRICO-CONCEPTUALES FRENTE A LA INSTRUMENTALIZACIÓN DE LAS RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES

Los primeros trabajos que problematizan los entrecruzamientos entre economía internacional, política internacional y seguridad se remontan a la obra de Hirschman “National Power and the Structure of Foreign Trade” (1945), reconociéndose dos momentos posteriores de intensa discusión teórica: la década del 80’ y la actual.

El concepto más extendido en estos debates, desde la economía política internacional, ha sido el de “diplomacia económica instrumental” (*economic statecraft*)<sup>2</sup>, introducido en la década del ‘80 por Baldwin para referirse al uso de

<sup>2</sup> No existe un término equivalente a *economic statecraft* en español. “Diplomacia económica” o “política económica exterior” no reflejan el sentido de persecución de una estrategia de política exterior de *economic*

técnicas económicas para moldear la política o conducta estratégica de otro estado. Su trabajo sostiene que toda acción de diplomacia económica instrumental ha de reconocer tres elementos: el tipo de instrumento utilizado (una barrera comercial, por ejemplo), el destinatario (un gobierno u actor internacional); y el objetivo de la acción en términos de estrategia (por ejemplo, una posición en una mesa de negociaciones) (Baldwin 1985). La meta no es económica sino política estratégica, considerando cuestiones como la agenda de seguridad o temas políticos sensibles.

El concepto de diplomacia económica instrumental permite identificar tanto instrumentos que buscan generar incentivos positivos (“zanahorias”) como negativos (“garrotes”). Los primeros incluyen preferencias arancelarias, otorgamiento de trato de nación más favorecida, compras directas, subsidios, licencias, ayuda externa, garantías de inversiones, fomento de las exportaciones o importaciones de capital, promesas de cualquier de las anteriores. Los negativos pueden aludir a embargos, boicots, incremento de aranceles, exclusión de la condición de nación más favorecida, prohibición de negocios con el actor objeto de las medidas, cuotas, negación de licencias, dumping, compras predatorias, congelamiento de activos, controles sobre las importaciones o exportaciones de capital, suspensión de la ayuda externa, expropiación, impuestos, desfinanciamiento de organismos internacionales, y amenazas de cualquiera de las anteriores (Baldwin 1985). Aggarwal y Reddie (2021), por su parte, han enfatizado el rol de la política industrial como instrumento de *economic statecraft*. A esta lista de instrumentos pueden agregarse además otras medidas como celebrar contratos con competidores estratégicos (Gruber 2001), y cualquier otra iniciativa que altere el *status quo*.<sup>3</sup>

Lo que distingue a la diplomacia económica instrumental es la meta: en todos los casos se busca moldear las preferencias de otros actores con fines que trascienden aquellos de la propia lógica económica. El enfoque de la geoconomía enfatiza las nociones geográficas espaciales (Coelho Jaeger y Pereira Brites 2020) y las de “estrategia”<sup>4</sup> (Vihma 2018; Kim 2020) como componentes necesarios de esas metas. En concreto, la diplomacia económica instrumental desde la geoconomía alude a “usar medios económicos para proyectar voluntad política sobre ciertas áreas geográficas con el fin de cumplir objetivos estratégicos amplios y evitar que otros establezcan influencia en ciertos territorios” (Kim 2020:3); así como para promover y defender el interés nacional, y producir resultados geopolíticos (Coelho Jaeger y Pereira Brites 2020).

*statecraft*, siendo que apuntan como meta a los intereses económicos del país. De allí que utilizaremos el término “diplomacia económica instrumental” para traducir *economic statecraft*.

<sup>3</sup> El uso de sanciones (Drezner 1999) y la instrumentalización de la interdependencia (Farrell y Newman, 2019; Drezner, Farrell, y Newman 2021) han implicado una discusión específica dentro de la literatura de *economic statecraft*.

<sup>4</sup> La estrategia refiere a “la arquitectura intelectual que le da estructura a la política exterior; arquitectura que vincula los medios disponibles con fines mayores para los estados en el contexto internacional” (Vihma 2018) –traducción propia–.

Propio del accionar geoeconómico es la búsqueda por “moldear el entorno estratégico” en el que los estados actúan en la persecución de los objetivos nacionales por medios económicos (Vihma 2018). Esto acontece tanto a través de la construcción de marcos normativos, como también mediante el debilitamiento de las reglas que representan los intereses de los líderes. Los acuerdos de comercio toman un papel clave, ya sea como fuente de poder geoeconómico o como expresión de dicho poder (Adriaensen y Postnikov 2022).

Tanto la literatura de diplomacia económica instrumental como la de geoeconomía apuntan a una serie de atributos de poder que posibilita su accionar; y, de hecho, gran parte de la literatura ha centrado la discusión en “grandes poderes” (Vihma 2018; Kim 2020). Entre los recursos de poder se menciona el tamaño de mercado de los actores y su rol en la estructura económica internacional (por ejemplo, la provisión de moneda internacional) (Blackwill y Harris 2016). También se considera el acceso a tecnologías críticas; y la capacidad de coordinar acciones con otros. Otros enfoques incorporan un segundo conjunto de atributos de poder relativos a la estructura de la globalización y los lugares estratégicos que genera la interdependencia. Farrell y Newman (2019) reconocen a las redes económicas internacionales como factores de poder; en tanto que Scholvin y Wigell (2019) argumentan que en la globalización, las “vulnerabilidades asimétricas inherentes a la interconectividad económica” posibilitan a los estados con recursos de poder distintos a los geopolíticos. Por su parte, un tercer conjunto de recursos alude a las capacidades nacionales de explotar estos factores de poder (Farrell y Newman 2019). Las burocracias, los canales institucionales entre actores públicos y privados, los recursos técnicos resultan un atributo de poder necesario (Shaffer 2021). Es menester puntualizar que la instrumentalización de las relaciones económicas internacionales es siempre una decisión política<sup>5</sup>, sujeta a los juegos de economía política doméstica (Baldwin 1985; Drezner 1999; Kastner 2007; Su, et al 2020).

Finalmente, la diplomacia económica instrumental acontece en determinado espacio de políticas (Mayer 2009), condicionado por variables externas: la estructura internacional y la vigencia de los regímenes internacionales. En un escenario de crisis, donde los regímenes internacionales, supuestamente destinados a “alterar los costos relativos de las transacciones reduciendo los costos de transacción de los acuerdos legítimos y aumentando los de los ilegítimos” (Keohane 1984:121), se debilitan, el espacio de políticas se modifica y el contexto de geoeconomía tiene mayor margen para expandirse. De hecho, la literatura puntualiza que la disputa y transición de poder es un mecanismo que tiende a fomentar el uso de una diplomacia económica instrumental (Baracuh 2019). Por su parte, como demuestran Urdinez, Mouron, Schenoni, y de Oliveira (2016), el balance de poder en la disputa hegemónica puede condicionar

<sup>5</sup> De hecho, una de las críticas al enfoque de *economic statecraft* de Baldwin es que no aborda de manera suficiente las condiciones bajo las cuales tiene lugar este fenómeno. Trabajos posteriores como el de Santa-Cruz (2020) han buscado completar tal vacancia.

las formas de la diplomacia económica instrumental en regiones específicas, apuntando su investigación inferencias para el caso del poder económico chino en Latinoamérica a la luz de la presencia regional de EEUU.

En síntesis, mientras que el concepto de diplomacia económica instrumental, y las teorías que de este se nutren, nos permite identificar los componentes básicos del fenómeno bajo estudio (tipo de instrumento, destinatario y meta), la literatura de geoeconomía agrega un componente de juego estratégico en el sistema internacional y de relevancia de los espacios físicos. El primero enfatiza los medios, y el segundo, los fines. Aún si entre estos conceptos hay matices, un punto en el que coinciden es que la meta de la instrumentalización de las relaciones económicas internacionales es sobre fines no económicos. La literatura permite identificar mecanismos que a través de acciones sobre los flujos económicos buscan conseguir objetivos de amplio espectro, desde afinidades políticas hasta la defensa de valores como derechos humanos o metas de relativas al cambio climático, en la conducta de otro actor en el sistema internacional, en el marco de una determinada estrategia.

En esta investigación encontramos pertinente avanzar sobre un abordaje integrado de estos conjuntos de conceptos. Aludiremos a un uso estratégico o geoeconómico de la diplomacia económica instrumental. Con ello referimos a mecanismos de políticas públicas a través de los cuales los Estados desarrollan acciones, promesas y amenazas sobre los flujos económicos con otros actores del sistema internacional con el fin de alcanzar metas no económicas en el marco de una determinada estrategia internacional.

Entre esas acciones, promesas y amenazas buscamos identificar dos tipos de orientaciones, según sus metas: por un lado, (a) un uso coercitivo de las relaciones económicas internacionales que puede atender tanto a (a.i) un uso ofensivo: coaccionar a otro actor para hacer algo que de otra manera no harían, en el contexto de dicha estrategia geopolítica; como a (a.ii) un uso defensivo: disuadir que otros actores recurran a una diplomacia económica coercitiva en su contra. Por otro lado, (b) un uso de las relaciones económicas internacionales destinado a moldear el entorno estratégico en el sistema internacional.

Cada una de estos tipos implican un componente relativo a una estrategia o meta geopolítica, determinados medios o instrumentos sobre flujos económicos, y un conjunto de destinatarios en el sistema internacional, que fijará el alcance del accionar (global, regional, bilateral o individual –este último dirigido a empresas o individuos-). Hay además un conjunto de ideas relativas al espacio geoestratégico, a las vulnerabilidades e interdependencias y a la percepción de amenazas, en la distinción de uno y otro tipo de accionar. Por su parte, los conceptos relacionados al poder y al espacio de política, revisados *supra*, implican para nuestra investigación un foco en actores con poder de mercado y elevados niveles de interdependencia, así como la atención particular en el período de crisis de globalización y debilitamiento del orden liberal internacional.

### III. EL DESPLIEGUE DE LA DIPLOMACIA ECONÓMICA INSTRUMENTAL: DE LOS DISCURSOS A LA CREACIÓN DE COMPETENCIAS Y SU IMPLEMENTACIÓN

En este apartado proponemos analizar cómo el uso de la diplomacia económica instrumental se ha desarrollado en el período 2017-2022, en EEUU, China y UE. A continuación, se revisan los discursos, lineamientos y acciones que ilustran las tendencias de un despliegue del uso instrumental de las relaciones económicas con metas estratégicas.

#### Estados Unidos

En EEUU desde mediados de los '60 se había desarrollado un paulatino proceso de separación de cuestiones entre las dinámicas políticas y las económicas, quedando el uso instrumental de los flujos económicos acotado a situaciones puntuales, como el embargo contra Irán y los regímenes de sanciones (Blackwill y Harris 2016). Durante tanto gestiones demócratas como republicanas el pensamiento predominante enfatizó los aspectos militares de la política exterior, relegando el uso de instrumentos económicos para fines estratégicos (Cruz de Castro 2000).

Ello comienza a revertirse en 2017, con la inclusión, en los discursos públicos, del nexo entre los flujos económicos, la seguridad internacional y la política estratégica. Esta narrativa da lugar al desarrollo de nuevos instrumentos de política, así como un uso revisado de los instrumentos existentes; y a estos les siguieron, además, cambios en las políticas de los otros dos casos estudiados.

En el documento de Estrategia de Seguridad de los Estados Unidos de 2017 el gobierno de Trump introdujo el concepto de "seguridad económica", y un nuevo entendimiento relativo al uso instrumental de los flujos económicos (SEAL of the President of the United States 2017). Esta noción implicaba la creencia en que la seguridad económica formaba parte integral de la seguridad nacional, y además que el sistema internacional presentaba una amenaza en términos de contexto estratégico. El documento definió a China como competidor estratégico, e identificó a los sectores tecnológico y energético como prioritarios. Los lineamientos de la agenda de política comercial de 2017 y 2018 reflejaron estas ideas, posicionando a la seguridad económica dentro de los objetivos primarios de política comercial (United States Trade Representative 2017; 2018).

En la administración Biden las nociones de seguridad económica y del rol del comercio asociado a la seguridad nacional siguieron siendo orientadoras de la diplomacia económica instrumental presentes en los discursos. La competencia estratégica con China mantuvo centralidad dentro de la agenda, así como la distinción entre aliados y competidores como eje divisor de un campo estratégico. Los documentos de política comercial muestran que dos áreas de especial atención en clave estratégica fueron la resiliencia de las cadenas globales de

valor y la gobernanza en materia de cambio climático, donde cobró importancia el establecimiento de acuerdos y alianzas con países semejantes (United States Trade Representative, 2022). Esta estrategia que distingue entre actores del sistema internacional, es propia del enfoque geoeconómico, y tiene como meta el sostenimiento del liderazgo norteamericano, sugiriendo la intención de moldear el entorno estratégico.

Los medios o instrumentos a través de los cuales se desarrolló esta dinámica fueron delimitados, inicialmente, en el mencionado documento de Estrategia de Seguridad de 2017. El listado incluyó la apelación tanto a mecanismos de incentivos a la cooperación (ligados a la determinación de un entorno estratégico) como de coerción (predominantemente de tipo ofensivo antes que disuasorio): el comercio, la promoción de exportaciones, el uso estratégico de la ayuda externa, herramientas de modernización financiera; sanciones, medidas anti-lavado, medidas anti-corrupción, acciones de cumplimiento (*enforcement*).

Estos instrumentos implicaron una serie de ajustes sobre las competencias del Poder Ejecutivo sobre los flujos comerciales<sup>6</sup>, dando lugar a una lógica expansiva. Encontramos que entre 2017 y 2022 se revisaron instrumentos existentes, así como también comenzaron a sancionarse de manera sistemática una nueva serie de mecanismos de política que posibilitaran este accionar. Esta ampliación sugiere que en las lógicas contemporáneas de la diplomacia económica instrumental los gobiernos requirieron recursos (capacidades de acción) distintas a las que estaban disponibles hasta ese momento, ya sea por su especificidad, por el tipo de flujo económico involucrado y por los cambios acontecidos en el régimen internacional. Coincidiendo con Baldwin (1985) y Aggarwal y Reddie (2021), entendemos que identificar estos instrumentos conforma un componente central de una –nueva- etapa de diplomacia económica instrumental.

En cuanto a las normas existentes, se encuentran antecedentes que vinculan política exterior, seguridad y política económica en la legislación *Trading with the Enemy Act* de 1917 (guerras); la *Trade Act* de 1930 (discriminaciones de otros países); la sección 232 de la *Trade Expansion Act* de 1962 (amenaza a la seguridad nacional); y la Sección 301 de la *Trade Act* de 1974 (incumplimientos de acuerdos). Muchos de estos llevaban décadas sin utilizarse, y fueron relanzados en el período bajo estudio. Además, desde 2017 se produjo una ampliación de las competencias para la diplomacia económica instrumental, que adquirió otros instrumentos y metas; siendo esto consistente con la hipótesis enunciada.

En 2018 se sancionó la *Foreign Investment Risk Review Modernization Act* de 2018 que fortaleció las capacidades de la agencia dedicada a monitorear el impacto de la inversión extranjera directa (IED) sobre la seguridad nacional, el *Committee on Foreign Investments in the United States* (creado en los '70). En el nuevo

<sup>6</sup> En EEUU el Congreso tiene la responsabilidad principal en materia de regulación del comercio internacional, la cual ha ido delegando en el Ejecutivo mediante leyes específicas. La cesión de autoridad entre estos poderes es clave en el funcionamiento de la política comercial externa (Deveraux Lewis 2016).

marco normativo se hizo especial foco sobre las inversiones relacionadas a determinadas tecnologías críticas o estratégicas, infraestructuras claves, y recolección de datos personales sensibles<sup>7</sup>, desarrollando una orientación de diplomacia económica instrumental ofensiva. Otras innovaciones fueron las relativas a control de exportaciones, donde se combinaron instrumentos de la década del '70 (como la *International Emergency Economic Powers Act* de 1977 y la *Export Administration Act* de 1979) con nuevas legislaciones (la *Export Control Reform Act de 2018*, y la *Anti-Boycott Act de 2018*; y más recientemente, las ampliaciones establecidas en "*Certain Advanced Computing and Semiconductor Manufacturing Items; Supercomputer and Semiconductor End Use; Entity List Modification*" de octubre 2022). Como resultado el *Bureau of Industry and Security*, llevó adelante la implementación de las Regulaciones de Administración de las Exportaciones, aplicando controles de las exportaciones con los fines de "proteger los intereses de seguridad nacional" y "promover objetivos de política exterior relacionados con los bienes de uso dual e ítem militares menos sensibles" (*Bureau of Industry and Security, 2021*).

La legislación "*America Creating Opportunities for Manufacturing Pre-Eminence in Technology and Economic Strength*" conocida como "*America COMPETES Act of 2022*", es otra de las medidas orientada a ampliar las competencias del Poder Ejecutivo en clave geoeconómica. Esta legislación contempla todos los elementos teóricamente relevantes de un uso de diplomacia económica instrumental: explicita el uso del poder económico y la administración de las políticas económicas externas con fines estratégicos y geopolíticos. Por ejemplo, subraya la importancia de la dominación del dólar como moneda de reserva global (sección 30132), establece acciones para otorgar financiamiento a otros países para que reduzcan su interés en celebrar acuerdos con China (sección 30113); delimita como "interés vital" de los Estados Unidos su liderazgo en la región de Indo-Pacífico, a través de la diplomacia económica, la participación en organizaciones regionales e internacionales y la participación en cadenas de valor con democracias de la región (sección 30122); e insta a construir una herramienta para desalentar movimientos coercitivos de China en terceros países (sección 30124).

La llamada "guerra comercial" fue una de las expresiones más notorias -aunque no la única- de la puesta en práctica de este conjunto de leyes para el uso instrumental de la diplomacia económica. Entre 2018 y 2022, los EEUU implementaron subas de aranceles de entre 15 y 25% para bienes por US\$ 315 billones de dólares contra China (Nicita 2019) bajo el ámbito de la sección 201 (salvaguardias, destinadas a permitir a la industria nacional ajustar a la competencia extranjera), sección 232 (seguridad nacional) y sección 301 (*enforcement*) de la Ley de Comercio de 1974. A ello se le sumaron acciones en materia de control de exportaciones y de monitoreo o control de la IED China, así como la

<sup>7</sup> Esta decisión se enmarca en un proceso de expansión global de las medidas de monitoreo de IED que tuvo lugar desde 2017 (Bauerle Danzman y Meunier 2021).

restricción de hacer negocios con un conjunto de entidades o personas de nacionalidad china, bajo los instrumentos más nuevos identificados supra. Cabe señalar que ni la sección 201 ni la 232 habían sido usadas anteriormente<sup>8</sup>. El uso de esta legislación sobre un flujo cuantioso de comercio y el discurso de securitización de las relaciones económicas internacionales marcaron un factor de contraste con el lenguaje y prácticas de décadas anteriores.

En materia de sanciones, uno de los rasgos del período ha sido la definición de una mayor especificidad en los objetivos (individuos, compañías), dentro de los países-destinatarios a los que se aplican, que se mantuvieron relativamente estables (Hufbauer y Jung, 2020). Se identifican modificaciones en la selectividad de estos instrumentos abarcando tanto materiales e instalaciones militares y de uso dual, como los nucleares, químicos, dispositivos de procesamiento electrónico, telecomunicaciones y seguridad de la información, como también un universo más difuso de flujos económicos en el que el liderazgo científico, tecnológico y de ingeniería de EEUU se conforma en el objeto de protección (Bureau of Industry and Security, 2020). En tal sentido, resulta clave en el período estudiado el control sobre la transferencia de tecnología crítica a determinados factores externos, con énfasis sobre China y Rusia.

Por otra parte, encontramos que los gobiernos de Trump y Biden hicieron un uso distinto al de administraciones previas de los instrumentos económicos cooperativos orientados a moldear el entorno estratégico. Las innovaciones en esa dimensión han venido de la mano de los acuerdos de libre comercio utilizados como medio para alcanzar fines estratégicos y no solo económicos –algo que hubiera resultado impensable décadas atrás, conforme a Blackwill y Harris (2016)-. Estos acuerdos se combinaron además con diferentes iniciativas para moldear el entorno estratégico, limitar la interacción con economías de no-mercado y fortalecer la lógica de distinción entre aliados y otros (que introduce un criterio geoeconómico por sobre uno de mercado).

En particular, entre 2017 y 2022, sobresale la inclusión de cláusulas específicas para excluir a China en el acuerdo con México y Canadá (USMCA)<sup>9</sup>, lo que señala un fuerte componente geoeconómico. También identificamos la iniciativa “Build Back Better World (B3W) Partnership” de junio de 2021, en la que EEUU y los países del G7 establecieron pautas comunes en materia de competencia estrategia con China, coordinando la movilización de capital de actores que converjan en torno a los valores democráticos (The White House, 2021). La “Cumbre por Cadenas Globales de Valor Resilientes” de 2021, las iniciativas desarrolladas con la Unión Europea como U.S.–EU Trade and Technology Council, y el Acuerdo con Indo-Pacífico (Indo-Pacific Economic Framework) son otros ejemplos de esta diplomacia económica instrumental que apunta a

<sup>8</sup> De acuerdo al *Bureau of Industry and Security* la última vez que un pedido de investigación bajo este artículo había derivado en medidas fue en 1982 con un alcance acotado, aplicándose respecto del comercio de ferrocromo y ferromanganeso con alto contenido de carbono y petróleo crudo proveniente de Libia.

<sup>9</sup> Artículo 32.10: Non-Market Country FTA.

moldear un entorno estratégico a través de incentivos económicos y la discriminación entre actores.

El conjunto de estos discursos, instrumentos y acciones dan cuenta de una etapa de creciente instrumentalización de los flujos económicos por parte del gobierno de EEUU, desde 2017. En consonancia con las definiciones conceptuales vertidas en la sección anterior, encontramos el desarrollo de mecanismos de políticas públicas que subordinan las dinámicas de comercio e inversiones a una meta que busca mantener el liderazgo en los mercados y en la gobernanza económica global, en una competencia con China –percibido como amenaza-. Las restricciones sobre las exportaciones y sobre la recepción de IED, así como la dinámica de distinción de aliados y competidores marcan un cambio en la cosmovisión de cómo se articulan la dimensión política y la económica. Finalmente, es menester subrayar el predominio de los instrumentos de tipo coercitivo; siendo además que las mayores expansiones en términos de creación de nuevas legislaciones se dieron con dicha orientación.

## China

El desarrollo de la diplomacia económica instrumental de China ha sido vinculado al incremento de su poder internacional. Norris (2022) ha sugerido que entre 2008 y 2017 China adoptó el uso de estos mecanismos como “gran potencia emergente”. Continuando con ese enfoque encontramos que este perfil se fortalece entre 2017 y 2022.

En este periodo identificamos la construcción de discursos que enfatizan el nexo entre flujos económicos, seguridad y política estratégica, así como el desarrollo de tres conjuntos de instrumentos, consistentes con los medios identificados en la teoría como herramientas de la diplomacia económica instrumental (Baldwin 1985; Borchert 2022): medidas para reducir los efectos coercitivos del ejercicio de diplomacia económica instrumental de otros actores; instrumentos para ejercer coerción en la política de otros Estados basada en flujos económicos; y medidas para mejorar el entorno estratégico chino mediante una diplomacia económica instrumental de tipo cooperativa.

Esta etapa del uso instrumental de la diplomacia económica encuentra su narrativa en 2019, en el documento “China y el Mundo en la Nueva Era”, el cual introduce alusiones a riesgos externos con componentes económicos<sup>10</sup>. Allí el gobierno chino reconoce que un menor crecimiento global, mayor endeudamiento y fragmentación conforman un panorama de desafíos externos; pero ante los mismos propone la construcción de una “comunidad global de un futuro compartido” en la que “los países deben abordar las preocupaciones

<sup>10</sup> El concepto de “seguridad económica”, central en el caso norteamericano, no tiene un trayecto equivalente en China. Si bien el término comenzó a ser usado en torno a la crisis financiera asiática de 1997, se restringió principalmente en los ámbitos académicos (Yeung 2008).

legítimas de otros mientras persiguen sus propios intereses, promueven el desarrollo común con su propio desarrollo y respetan la seguridad de otros países mientras salvaguardan su propia seguridad” (The State Council of The People’s Republic of China, 2019). Esa diferencia en el punto de partida lleva a China a desarrollar e implementar acciones de diplomacia económica instrumental que apuntan a moldear el entorno estratégico maximizando las nociones de “comunidad global de futuro compartido”; y a reducir los riesgos externos identificados.

En cuanto a los medios implementados, al igual que en el caso norteamericano se produjo una expansión de los instrumentos disponibles en clave geo-económica; estos no obstante estuvieron más enfocados hacia una orientación defensiva antes que ofensiva. Se identifican en China una serie de instrumentos que buscan reducir y disuadir el uso de diplomacia económica instrumental coercitivo por parte de terceros Estados. La ley de Política Comercial Externa de 2016<sup>11</sup> es un antecedente relevante, al que, entre 2020 y 2021 se incorporó un conjunto adicional de leyes y regulaciones que jerarquizaron este tipo de herramientas de la diplomacia económica instrumental, muchas veces en reacción al cambio de contexto global.

Uno de los “nuevos” instrumentos es el denominado “*Provisions on the unreliable entity lists*”, sancionado en 2020. Esta legislación apunta a las acciones de entidades extranjeras que amenacen “la soberanía nacional, seguridad o intereses de desarrollo” de China y que apliquen medidas discriminatorias contra empresas chinas que “violen los principios de transacciones normales del mercado y causen daño grave a los derechos e intereses legítimos” de empresas nacionales. Los valores que ordenan la normativa son “soberanía nacional”, “intereses de seguridad y desarrollo”, “mantenimiento de un orden económico comercial justo y libre”, “protección de intereses legítimos de las empresas y de individuos chinos”, manifestándose allí que se trata de una herramienta de diplomacia económica instrumental. En concreto, la medida dispone la posibilidad de restringir o prohibir a entidades extranjeras, que incurran en las condiciones mencionadas, el desarrollo de actividades de comercio e inversiones en China, así como la obtención de permisos de viaje o residencia.

En 2021, el gobierno sancionó una legislación adicional relativa a disuadir el uso de diplomacia económica instrumental por parte de otros países. Las “Reglas para Contrarrestar la Aplicación Extraterritorial Injustificada de Legislación Extranjera y Otras Medidas” refieren, especialmente, a aquellas situaciones en las cuales leyes de otros países prohíben o restringen “injustificadamente” a los ciudadanos, personas jurídicas u organizaciones de China de la participación en “actividades económicas normales” con un tercer Estado (sus ciudadanos o empresas). En estos casos las empresas o entidades afectadas deben proceder

<sup>11</sup> Esta legislación manifestaba que, ante una situación de restricciones extraordinarias sobre el comercio chino, el gobierno podría responder con medidas equivalentes (artículo 7).

a la notificación a las autoridades, que ante un impacto sobre la “soberanía nacional, seguridad e intereses de desarrollo” pueden proceder a la aplicación de contramedidas.

Respecto del uso coercitivo de diplomacia económica instrumental con fines estratégicos, observamos tanto medidas de restricción de flujos con énfasis en bienes claves, así como la aplicación de sanciones económicas multi y unilaterales. Al igual que EEUU, en 2020 China estableció controles sobre las exportaciones de bienes de uso dual elementos y tecnologías sensibles, como la nuclear, la nuclear de doble uso, la biológica, la química, los misiles y las dragas. La Ley de Control de Exportaciones dispuso un sistema de licencias para el comercio de bienes estratégicos que amenacen la seguridad o interés nacional, se usen para producir armas de destrucción masiva o se usen por terroristas. En su texto esta legislación plasma las nociones de seguridad nacional, paz internacional y el balance entre seguridad y desarrollo (artículo 3º), evidenciando una lectura geoeconómica en las relaciones económicas internacionales.

En cuanto a las sanciones, a pesar de tener una tradición diplomática opuesta (Reilly 2012), China ha implementado medidas unilaterales en los casos que amenazaban su visión estratégica y de seguridad. Las cuestiones relativas al Dalai Lama, disputas territoriales, transferencia de armas a Taiwán (Macikenaite 2020) así como amenazas al principio de “una sola China”, han motivado este tipo de acciones. Las medidas tradicionales han comprendido desde restricciones al comercio a sanciones a empresas puntuales, así como el llamado a boicots por parte de consumidores (Reilly 2012).

En cuanto a la implementación de estas medidas, los casos muestran una combinación compleja de recursos, no siempre amparados en los marcos regulatorios identificados. En el marco de la “guerra comercial” con los EEUU, China aplicó aranceles adicionales sobre productos norteamericanos, afectando el 58,5% de las importaciones norteamericanas sin recurrir a estas legislaciones (The State Council of The People’s Republic of China 2019; Bown 2022). Por su parte, ni en el caso de China-Australia, cuando en 2020 las tensiones se elevaron en torno a una acusación de Camberra sobre la responsabilidad china ante la epidemia de COVID-19 (Zhou y Laurenceson 2022), ni en el caso de China-Lituania, vinculado con el principio de “una sola China” y la cuestión de Taiwán en 2021, China recurrió a un conjunto de sanciones explícitas ni la aplicación del marco normativo de diplomacia económica instrumental sino a herramientas de uso regular de política comercial (como medidas fitosanitarias, suspensión de licencias, restricciones cuantitativas), utilizadas en un contexto de alta sensibilidad política y con baja transparencia<sup>12</sup>. En su conjunto, se observa además un marcado ascenso de situaciones de coerción económica ofensiva desde 2018 (Hanson, Currey, y Beattie 2020).

<sup>12</sup> Mientras que del lado chino no existió un reconocimiento de la estrategia coercitiva, sí fue percibida de ese modo en el entorno político australiano (Rajah 2021).

Por su parte, entre las acciones de diplomacia económica instrumental que apuntan a la configuración de un entorno estratégico, encontramos la construcción de redes e instituciones que, si bien anteceden al período estudiado, cobran énfasis y ganan alcance con posterioridad a 2017. La Iniciativa la Ruta y la Seda, lanzada en 2013, es el principal mecanismo en con esta orientación (Pacheco Pardo 2018; Rubiolo y Busilli 2021), apoyándose de inversiones en infraestructura; el incremento de relaciones de interdependencia con China; y un enfoque de priorización de los vínculos con la región próxima (Lo 2015). Inicialmente estuvo centrado en la región de Asia Pacífico, y en el período post 2017 fue expandiéndose hasta transformarse en una iniciativa global, tal como se plasma en la cantidad de memorándums de entendimiento firmados (Green Finance and Development Center 2022).

Otros casos relevantes han sido los que derivan del rol de China como prestamista, especialmente en la construcción de vínculos con África y algunos países latinoamericanos (Alves 2013; Gallagher y Amos 2015 Horn et al. 2019). También la firma de acuerdos de libre comercio en clave estratégica, como el de *Regional Comprehensive Economic Partnership Agreement* (RCEP), de 2019. En el período 2017-2022 China ha concluido el Acuerdo de Comercio de Asia Pacífico y un tratado con Australia, ambos en región geopolítica clave para China; también con Mauricio, siendo este el primer acuerdo con un país africano, y a través del cual China aspira a un vínculo regional basado en una “noción de futuro compartido” (Ministry of Commerce People’s Republic of China 2021). Otro acuerdo ha sido el de Georgia, primer acuerdo de China con Eurasia, enmarcado a su vez en la Iniciativa la Ruta y la Seda. Entre los tratados comerciales aún en negociación, destacamos el de China-Panamá, iniciado unos meses después de que Panamá cambiara su política hacia Taiwán y adoptara el principio de “una sola China” en 2017.

La evidencia empírica permite constatar el desarrollo de una lógica de diplomacia económica instrumental en el período 2017-2022 en el caso chino. En su despliegue se observa la enunciación de un discurso que vincula la política y la economía internacionales y que identifica cambios en la arena internacional. Si bien la relación con EEUU puede tener especial relevancia en estos años, es necesario subrayar que no es el foco exclusivo de la diplomacia económica instrumental china. En cuanto a los medios utilizados, se encuentra la incorporación de nuevos instrumentos (sugiriendo cambios de tipo cualitativos) para un uso coercitivo defensivo de los flujos económicos –fundamentalmente como respuesta a las medidas de EEUU y ante una mayor exposición de las empresas chinas en el mundo. En cambio, en los usos ofensivos de la geoconomía y en aquellos orientados a configurar un entorno geoeconómico estratégico, se aprecia la intensificación de medidas existentes, y un menor grado de incorporación de nuevos instrumentos. Estas dos últimas orientaciones persiguieron metas tradicionales de la política exterior China, como la defensa del principio de “una sola China” así como la configuración de un entorno estratégico afín. Por último, cabe observar que la implementación de las medidas estudiadas sugie-

re un elevado nivel de discrecionalidad por parte del Estado, evidenciando la importancia de las capacidades burocráticas en la subordinación de los flujos económicos a metas políticas (Farrell y Newman 2019; Shaffer 2021).

## Unión Europea

En el caso de la UE el uso de la diplomacia económica instrumental tiene un largo recorrido en la dimensión del comercio. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea estableció que “la política comercial común se llevará a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión” (art. 207). En consecuencia, tempranamente la UE apuntó a estas herramientas para moldear su entorno estratégico, especialmente a través de tratados de libre comercio<sup>13</sup>. Sin embargo, su uso con metas coercitivas, así como el carácter geoeconómico son características que se observan con mayor carácter a partir de 2017, dando lugar a una nueva etapa.

En particular, en 2017, en el “Documento de reflexión sobre el encausamiento de la Globalización” la UE introdujo la noción de que la globalización implicaba tanto beneficios como dificultades y amenazas, frente a las cuales la diplomacia económica europea se erigió como el mecanismo para fomentar los intereses económicos regionales y también sus valores. A medida que la crisis de globalización fue reconocida e internalizada, las alusiones a un sentido estratégico se volvieron más robustas. En “*Joint Communication to the European Parliament and the Council on strengthening the EU’s contribution to rules-based multilateralism*” (2021) se incorporaron alusiones a la noción de seguridad y a un uso estratégico del poder económico de la Unión Europea, así como del rol de Euro en la consecución de metas estratégicas. Estos cambios sugieren una evolución en la dimensión de las ideas hacia una mirada geoeconómica. De hecho, el documento de revisión de la política comercial de 2021 explícitamente propone una “política comercial europea en un contexto de transformación económica e inestabilidad geopolítica” (Comisión Europea 2021:1).

Desde ese conjunto de ideas fue estructurándose un marco regulatorio y de acciones que dan cuenta del despliegue de una lógica de diplomacia económica instrumental. Esta tiene un pilar basado en el rol de la UE en los acuerdos de libre comercio y organismos internacionales, y otro pilar apoyado en el uso de nuevos instrumentos que recurren al poder económico para ejercer coerción sobre otros estados o bien protegerse de estos. En términos geopolíticos UE definió como vínculos claves aquellos con “Estados Unidos, el Grupo de Ottawa, los países africanos, la India y China” (Comisión Europea 2021); a la vez que identificó al comercio como un medio para objetivos tales como la justicia y

<sup>13</sup> La Comisión Europea en “Comercio para todos” (2015) reconoce que la diplomacia económica exterior sirve a la UE para hacer negocios y para proyectar al mundo sus valores, siendo los acuerdos de libre comercio una herramienta idónea para ese fin. La UE tiene firmados 46 acuerdos de libre comercio con 78 países.

sustentabilidad de la globalización, el liderazgo europeo en la transformación digital, la defensa de intereses y derechos europeos.

Al igual que en los otros casos, estas ideas impulsaron una ampliación de las competencias comunitarias, para dar lugar a nuevos usos de la diplomacia económica instrumental. Los cambios en la economía internacional, la definición de ciertos flujos como estratégicos, y los marcos regulatorios globales subyacen en la definición de los instrumentos, y en la necesidad de crear nuevos instrumentos (Mayer 2009; Blackwill y Harris 2016; Aggarwal y Reddie 2021).

En 2019 la UE incorporó un mecanismo de monitoreo de IED, que entró en vigor en 2020. El mecanismo reconoce la existencia de un momento geoeconómico en el orden internacional y atiende a las preocupaciones europeas que la IED puede generar sobre la seguridad y el orden público, introduciendo una noción de “vulnerabilidad” económica. Se orienta a infraestructura y tecnología crítica, insumos críticos como energía, información sensible, y libertad de prensa. Especial atención reciben también inversiones que sean controladas directa o indirectamente por un tercer estado.

En 2020, la UE agregó a su estructura un “Alto responsable de la aplicación de la política comercial” (*Chief Trade Enforcement Officer*) destinado a reforzar políticas de cumplimiento de los acuerdos de comercio como instrumento de diplomacia económica instrumental y la proyección de valores y agendas europeas en terceros espacios. Por su parte, la “*Enforcement Regulation*”, sancionada en 2014 pero revisada en 2019, 2020 y 2021, permite a la UE suspender concesiones u otras obligaciones frente a la creciente politización del comercio internacional y parálisis de instancias de solución de controversias como el Órgano de Apelaciones de la Organización Mundial de Comercio. El marco jurídico procede “cuando no sea posible recurrir de manera efectiva a la solución de diferencias vinculante porque el tercer país no coopera para hacerlo posible” (párrafo 6; reglamento 2021/167).

La iniciativa más resonante del período ha sido la propuesta por parte de la Comisión para la incorporación de un Mecanismo Anti-coercitivo, en diciembre 2021. El mecanismo, de tipo disuasorio, se activa frente a una situación de coerción económica (artículo 1), ante las cuales la Comisión procede a la evaluación del caso y a la aplicación de acciones de manera expedita, destinadas a lograr el cese de la coerción. Además de medidas directas se incluye la referencia a negociaciones diplomáticas, la mediación y la adjudicación a foros internacionales (Comisión Europea 2021). De hecho, este ha sido el marco del accionar de la UE frente a las acciones de China frente a Lituania referidas en el apartado anterior.

En cuanto a las sanciones económico-comerciales como mecanismo de ejercicio de la diplomacia económica instrumental la UE recurre a diversas herramientas tanto bajo regímenes multilaterales de sanciones como unilaterales, aplicando embargos al comercio de armas, congelamiento de activos financieros, restricción al comercio de bienes de uso dual, medidas financieras, restricciones

de admisión. Estos se activan ante el comercio de armas químicas, ciber-ataques, violación a los derechos humanos, y terrorismo, como principales causas. La invasión de Rusia sobre Ucrania renovó la visibilidad y extensión de estos instrumentos. Bruselas aplicó el mayor conjunto de sanciones de su historia mediante una serie de paquetes sucesivos de medidas que incluyen sanciones a individuos y entidades, medidas diplomáticas y sanciones económicas, entre las que se cuentan restricciones a la exportación de bienes estratégicos y de uso dual hacia Rusia, así como restricciones a la importación de los principales productos comercializados y medidas financieras (Comisión Europea 2022).

Finalmente, en la dimensión del uso de la diplomacia económica instrumental para la configuración de un entorno estratégico, en el período bajo estudio la UE ha impulsado la celebración de negociaciones comerciales como medio estratégico (Adriaensen y Postnikov 2022). Esta práctica ha sido una de las primeras formas en la que la UE vinculó flujos económicos y política internacional. Desde 2017, en consonancia con sus metas geopolíticas, la UE concluyó negociaciones con Reino Unido, Vietnam, Singapur, Armenia, y Japón; alcanzó un acuerdo en principio con Mercosur; y puso en vigor el CETA –con Canadá. A eso se le agregan instancia de cooperación, que son compartidas con EEUU, como *U.S.–EU Trade and Technology Council*. Valores centrales impulsados por la UE en sus tratados han sido aquellos relativos a democracia, sostenibilidad ambiental, y derechos humanos. Otras cuestiones estratégicas han remitido a la economía digital y el reconocimiento del multilateralismo en contraste con las tensiones geoeconómicas atribuidas en la relación EEUU-China (Comisión Europea 2020).

En su conjunto, el período 2017-2022 muestra una nueva etapa de despliegue de la diplomacia económica instrumental europea, en la que se parte de una percepción del sistema internacional en la que se vinculan claramente las dimensiones económicas y político-estratégicas, desarrollándose nuevas amenazas. Ante ello, la UE dispone nuevos medios que subordinan sus capacidades de mercado a sus metas de política exterior, y que complementan las prácticas preexistentes. En particular, destaca la incorporación de instrumentos de tipo defensivos de la diplomacia económica instrumental. Los mismos, además, ilustran efectos de imitación y replica ante los cambios de EEUU (Oermann y Wolff 2022) y un cambio en el espacio de políticas (Mayer 2009), dado por el debilitamiento de la OMC.

#### IV. REFLEXIONES FINALES

El recorrido realizado en este trabajo permite dar cuenta de cómo en el último quinquenio se afianzó el vínculo existente entre política económica y política exterior, dando lugar a un mayor protagonismo de la diplomacia económica instrumental con rasgos sistémicos. En términos de ideas y discursos hemos visto cómo en este período los documentos estratégicos de los tres casos es-

tudiados incorporaron la percepción de las vulnerabilidades y juegos estratégicos que derivan de la globalización, y seguido de ello alusiones a la seguridad económica internacional y el nexo entre flujos económicos y política geoestratégica.

Estas definiciones se vieron seguidas por una ampliación de las competencias de los Estados para intervenir sobre flujos económicos con metas políticas, estratégicas y de seguridad. Hemos constatado en los tres casos la redefinición de marcos regulatorios pre-existentes y la sanción de nuevos mecanismos –semejantes entre sí– que ampliaron las condiciones y modos de intervención del Estado sobre el Mercado. De manera sistemática se incorporaron legislaciones que dieron a los poderes ejecutivos mayor potestad para intervenir entre otros, sobre exportaciones e inversiones (tabla 1); además se ampliaron recursos para moldear los entornos estratégicos mediante acuerdos de cooperación y de libre comercio. La delimitación de actores, flujos y geografías estratégicas para la diplomacia económica instrumental ha sido una continuidad, que tuvo como resultado un incremento de las ocasiones y modos en los que la economía quedó vinculada (y hasta subordinada) a metas políticas.

Entre los casos estudiados aparecen algunos matices siendo que EEUU ha desarrollado una diplomacia económica instrumental fundamentalmente coercitiva-ofensiva y de establecimiento de entornos estratégicos, pero en menor medida disuasoria. China en cambio, ha ampliado sus competencias especialmente en la dimensión disuasoria de la diplomacia económica instrumental. En la praxis, sin embargo, hemos constatado acciones en los tres tipos de usos de las relaciones económicas instrumentales analizados. En el caso de la UE, el énfasis ha sido el del uso de su poder económico y de las negociaciones con otros actores para moldear su marco estratégico, y las innovaciones han estado en la creación de capacidades disuasorias y, con mayor énfasis a partir del conflicto ruso-ucraniano, en el uso coercitivo de la diplomacia económica instrumental.

Tabla 1: Ampliación de competencias para la diplomacia económica instrumental (2017-2022)

Estados Unidos	China	Unión Europea
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Foreign Investment Risk Review Modernization Act. 2018</li> <li>• Export Control Reform Act. 2018</li> <li>• Anti-Boycott Act. 2018</li> <li>• America COMPETES Act. 2022</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Provisions on the unreliable entity lists. 2020</li> <li>• Ley de Control de Exportaciones. 2020</li> <li>• Reglas para Contrarrestar la Aplicación Extraterritorial Injustificada de Legislación Extranjera y Otras Medida. 2021</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mecanismo de monitoreo de IED. 2019</li> <li>• Chief Trade Enforcement Officer. 2020</li> <li>• Enforcement Regulation (rev). 2019, 2020 y 2021</li> <li>• Mecanismo Anti-coercitivo. 2021</li> </ul>

Fuente: elaboración propia

La diplomacia económica instrumental paulatinamente fue transformándose en el elemento distintivo de los últimos años permeando la visión de los *policy-makers* e impulsando nuevos instrumentos en las relaciones económicas internacionales. En su conjunto la diplomacia económica instrumental en este período ha tenido una lógica expansiva, en la que crecientemente se ampliaron las bases y condiciones para su ocurrencia, estando presente en los principales actores del sistema internacional.

El trabajo realizado abre varias líneas de investigación. Por un lado, a partir de la observación de los contenidos de las leyes y discursos de EEUU, UE y China, y de los eventos que tuvieron lugar a partir de esos marcos regulatorios, inferimos algunas regularidades que podrán ser testeadas en futuras investigaciones: la independencia de la diplomacia económica instrumental respecto del modelo de desarrollo –tanto economías capitalistas como planificadas aplican estos instrumentos–; la expansión de una lógica amigo-enemigo en la administración de los flujos de comercio; la inadecuación de los mecanismos pre-existentes a las nuevas dinámicas del orden económico internacional y por tanto la necesidad de crear nuevas reglas; la combinación simultánea de instancias que buscan moldear el entorno estratégico –largo plazo–, con las que pretenden coaccionar la conducta de otros y disuadir la aplicación de medidas contra la economía en cuestión –corto plazo–. Finalmente, las conclusiones de este trabajo también abren cuestionamientos respecto de la legitimidad y efectividad de las instituciones internacionales para dar un nuevo marco de gobernanza a estas acciones.

## REFERENCIAS

- Adriaensen, Johan y Evgeny Postnikov. 2022. “Geo-economic Motives and the Negotiation of Free Trade Agreements: An introduction” en *A Geo-Economic Turn in Trade Policy? EU Trade Agreements in the Asia-Pacific*, editado por Johan Adriaensen y Evgeny Postnikov. Cham: Palgrave Macmillan, 3-26.
- Aggarwal, Vinod y Andrew Reddie. 2021. “Economic Statecraft in the 21st Century: Implications for the Future of the Global Trade Regime”. *World Trade Review* (20): 137-151.
- Alves, Ana Cristina. 2013. “Chinese Economic Statecraft: A Comparative Study of China’s Oil-backed Loans in Angola and Brazil.” *Journal of Current Chinese Affairs* 42(1): 99-130.
- Baldwin, David. 1985. *Economic Statecraft*. (New Edition 2020). Princeton: Princeton University Press.
- Baracuh, Braz. 2019. “Geo-economics as a Dimension of Grand Strategy. Notes on the Concept and its Evolution” en *Geo-economics and Power Politics in the 21st Century. The Revival of Economic Statecraft*, editado por Mikael Wigell, Sören Scholvin y Mika Aaltola. New York: Routledge, 14-28
- Bauerle Danzman, Sarah y Sophie Meunier. 2021. “The Big Screen: Mapping the Diffusion of Foreign Investment Screening Mechanisms”. Recuperado el 25 de junio de 2022 de <https://ssrn.com/abstract=3913248>
- Blackwill, Robert y Jennifer Harris. 2016. *War by Other Means. Geoeconomics and Statecraft*. Londres: Harvard University Press

- Borchert, Heiko. 2022. "New Geoeconomics: a Primer." en *Storms Ahead. The Future Geoeconomic World Order*, editado por Johann Srobl y Heiko Borchert. Viena: Raiffeisen Bank International.
- Borchert, Ingo, Paola Conconi, Mattia Di Ulando y Cristina Herghelegiu. 2021. "The Pursuit of Non-Trade Policy Objectives in EU Trade Policy." *World Trade Review* 20(5): 623-647.
- Bown, Chad. 2022, 22 de abril. "US-China Trade War Tariffs: An Up-to-Date Chart." Recuperado el 05 de junio de 2022, de <https://www.piie.com/research/piie-charts/us-china-trade-war-tariffs-date-chart>
- Bureau of Industry and Security. 2020. "Legal Authority for the Export Administration Regulations". Washington: U.S. Department of Commerce.
- Bureau of Industry and Security. 2021, 16 de marzo. "Export Administration Regulations. General Information." Recuperado el 05 de junio de 2022 de <https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/regulation-docs/410-part-730-general-information/file>
- Coelho Jaeger, Bruna, y Pedro Vinicius Pereira Brites. 2020 "Geoeconomics in the Light of IPE: a Theoretical Discussion." *Brazilian Journal of Political Economy* 40(1): 22-36.
- Comisión Europea. 2021. "Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Revisión de la política Comercial: una política comercial abierta, sostenible y firme". Bruselas.
- Comisión Europea. 2021. "Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la protección de la Unión y de sus Estados miembros frente a la coerción económica por parte de terceros países." Bruselas.
- Comisión Europea. 2022. "Sanctions adopted following Russia's military aggression against Ukraine". Recuperado el 06 de febrero de 2023 de [https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/sanctions-adopted-following-russias-military-aggression-against-ukraine\\_es](https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/sanctions-adopted-following-russias-military-aggression-against-ukraine_es).
- Cruz de Castro, Renato. 2000. "Whither Geoeconomics? Bureaucratic Inertia in U.S. Post-Cold War Foreign Policy toward East Asia". *Asian Affairs* 26(4): 201-221.
- Deveraux Lewis, Charles. 2016. "Presidential Authority over Trade: Imposing Tariff and Duties". Congressional Research Service. Recuperado el 06 de julio de 2022 de <https://sgp.fas.org/crs/misc/R44707.pdf>
- Drezner, Daniel, Henry Farrell y Abraham Newman. 2021. *The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence*. Washington: Brookings Institution Press.
- Drezner, Daniel. 1999. *The Sanctions Paradox. Economic Statecraft and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- European Commission. 2020. *Strategic Plan 2020-2024. Directorate-General for Trade*. Bruselas: European Commission.
- Farrell, Henry, y Abraham Newman. 2019. "Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion." *International Security* 44(1): 42-79.
- Feldhaus, Lukas, Yuxin Huang, Sherry Kim, Joon Sung Lee, Daniel Marechal, Xinyi Sun y Samantha Weiss. 2020. *The Weaponization of Trade. A Study of Modern Trade Conflicts From the Mid-1900s to Present*. New York: School of International and Public Affairs (Columbia University).
- Gallagher, Kevin, y Irwin Amos. 2015. "China's Economic Statecraft in Latin America: Evidence from China's Policy Banks." *Pacific Affairs* 88(1): 99-121.
- Green Finance and Development Center. 2022. "About the Belt and Road Initiative". Recuperado el 17 de abril de 2022 de <https://greenfdc.org/belt-and-road-initiative-about/#countries-belt-and-road-initiative-bri>
- Gruber, Lloyd. 2001. "Power Politics and the Free Trade Bandwagon". *Comparative Political Studies*, 34(7): 703-741.
- Haga, Kai Yin Allison. 2021. "The Asian Infrastructure Investment Bank: A Qualified Success for Beijing's Economic Statecraft." *Journal of Current Chinese Affairs* 50(3): 391-421.
- Horn, Sebastian, Carmen Reinhart, y Christoph Trebesch. (2019). "China's Overseas Lending." *National Bureau of Economic Research*, no. Working Paper 26050: 1-78.

- Hufbauer, Gary y Jung, Euijin. 2020. "What's New in Economic Sanctions?" *European Economic Review* (130): 1-13
- Ikenberry, John. 2017. "The Plot Against American Foreign Policy: Can the Liberal Order Survive". *Foreign Affairs* 96(2): 1-7
- Kim, Dong Jung. 2020. "Making Geoeconomics and IR Research Program". *International Studies Perspectives* 22(3): 321-339.
- Kirilakha, Alexandra, Gabriel Felbermayr, Constantinos, Syropoulos, Erdal Yalcin y Yoto, YotoV. 2021. "The Global Sanctions Database: An Update that Includes the Years of the Trump Presidency". *Drexel Economics Working Paper Series* (WP 2021-10): 1-45.
- Macikenaite, Vida. 2020. "China's economic statecraft: the use of economic power in an interdependent world." *Journal of Contemporary East Asia Studies* 9(2): 108-126.
- Mayer, Jörg. 2009. "Policy Space: What, for What and Where?" *Development Policy Review* 27(4): 272-395.
- Ministry of Commerce People's Republic of China. 2021. "China-Mauritius FTA". Recuperado el 25 de octubre de 2022, de <http://fta.mofcom.gov.cn/topic/enmauritius.shtml>
- Narlikar, Amrita. 2021. "Rebooting the World Trade Organization: A Rethink on Purpose and Practice". *CESifo Forum*, 22, 3-7.
- Nicita, Alessandro. 2019. "Trade and Trade Diversion Effects of United States Tariffs on China". *UNCTAD Research Paper* (37): 1-17.
- Norris, William. 2022. "China's Post-Cold War Economic Statecraft: A Periodization." *Journal of Current Chinese Affairs* 50(3): 294-316.
- Oermann, Nils y Hans Wolff. 2022. *Trade Wars. Past and Present*. Oxford University Press.
- Pacheco Pardo, Ramón. 2018. "Europe's Financial Security and Chinese Economic Statecraft: the Case of the Belt and Road Initiative." *Asia Europe Journal*, (16): 237-250.
- Rajah, Roland. 2021, 7 de abril. "The Big Bark But Small Bite of China's Trade Coercion." The Interpreter, recuperado el 5 de marzo 2022 de <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/big-bark-small-bite-china-s-trade-coercion>.
- Reilly, James. 2012. "China's Unilateral Sanctions." *The Washington Quarterly* 35(4): 121-133.
- Roberts, Anthea, Choer Moraes y Victor Ferguson. 2019. "Towards a Geoeconomic Order in International Trade and Investment." *Journal of International Economic Law*, (22): 655-676.
- Roberts, Anthea, Henrique Moraes y Victor Ferguson. 2018, 27 de noviembre. "Geoeconomics: The Variable Relationship Between Economics and Security." Lawfare. Recuperado el 25 de octubre de 2022 de: <https://www.lawfareblog.com/geoeconomics-variable-relationship-between-economics-and-security>
- Rubiolo, Florencia y Virginia Busilli. 2021. "Diplomacia Económica: Aproximaciones conceptuales y su aplicación en la política de Xi Jinping hacia el Sur Global." *OASIS* (34): 127-150.
- Scholvin, Sören, and Mikael Wigell. 2019. "Geo-economic power politics." en *Geo-Economics and Power Politics in the 21st Century. The revival of Economic Statecraft.*, editado por M. Wigell, S Scholvin and M. Aaltola. New York: Routledge.
- SEAL of the President of the United States. 2017 *National Security Strategy of the United States of America*. Washington: United States.
- Senate of the United States. 2022. S.3708 - Trading System Preservation Act. 2022. Recuperado el 30 de octubre 2022 de <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/3708/text?r=4&s=1>
- Shaffer, Gregory. 2021. *Emerging Powers and the World Trading System*. Cambridge: Cambridge University Press.
- The State Council of the People's Republic of China. 2019. "China and the World in the New Era". Beijing. Recuperado el 15 de abril 2022 de [https://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201909/27/content\\_WS5d8d80f9c6d0bcf8c4c142ef.html](https://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201909/27/content_WS5d8d80f9c6d0bcf8c4c142ef.html)
- The White House. 2021, 12 de junio. "Fact Sheet: President Biden and G7 Leaders Launch Build Back Better World (B3W) Partnership". Recuperado el 28 de mayo 2022 de <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/12/fact-sheet-president-biden-and-g7-leaders-launch-build-back-better-world-b3w-partnership/>

- sheet-president-biden-and-g7-leaders-launch-build-back-better-world-b3w-partnership/
- United States Trade Representative. 2017. *2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report*. Washington: Executive Office of the President of the United States.
- United States Trade Representative. 2018. *2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report*. Washington: Executive Office of the President of the United States.
- United States Trade Representative. 2022. *2022 Trade Policy Agenda and 2021 Annual Report*. Washington: Executive Office of the President of the United States.
- University of Pittsburgh. 2022. 5 de marzo. "Office of Trade Compliance. Embargoed and Sanctioned Countries." Recuperado el 5 de marzo de 2022 de. <https://www.trade-compliance.pitt.edu/embargoed-and-sanctioned-countries>.
- Urdeñez, Francisco, Fernando Mouron, Luis Schenoni y Amancio de Oliveira. 2016. "Chinese Economic Statecraft and U.S. Hegemony in Latin America: An Empirical Analysis, 2003-2014". *Latin American Politics and Society*, 58(4): 3-30.
- Vihma, Antto. 2018. "Geoeconomic analysis and the limits of critical geopolitics: A new engagement with Edward Luttwak." *Geopolitics*, 23(1): 1-21.
- Weiss, Linda. 2021. "Re-emergence of Great Power Conflict and US Economic Statecraft". *World Trade Review*, 20(2): 152-168.
- Wigell, Mikael, Sören Scholvin y Mika Aaltola. 2018. *Geo-Economics and Power Politics in the 21st Century. The revival of Economic Statecraft*. London: Routledge.
- Yeung, Benjamin. 2008. "China in the Era of Globalization: the Emergence of the Discourse on Economic Security." *The Pacific Review* 21(5): 635-660.
- Yin, Robert. 2009. *Case Study Research and Applications. Design and Methods. (Fourth Edition)*. Thousand Oaks: SAGE Publishing.
- Zhou, Wihauan, y James Laurenceson. 2022. "Demystifying Australia-China trade tensions." *Journal of World Trade* 56(1): 1-32.

**Recibido:** junio, 2022.

**Aceptado:** febrero, 2023.

**Julieta Zelicovich** es Doctora en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Rosario) y Magister en Relaciones Comerciales Internacionales (Universidad Nacional de Tres de Febrero). Profesora en la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario e Investigadora del CONICET, Argentina. Es Coordinadora del Grupo de Estudios sobre Negociaciones Comerciales Internacionales de la UNR y miembro del Centro de Investigaciones en Política y Economía Internacional (CIPEI-UNR). Se especializa en negociaciones comerciales internacionales, integración regional y política exterior argentina. Email: [julieta.zelicovich@fcpolit.unr.edu.ar](mailto:julieta.zelicovich@fcpolit.unr.edu.ar)