

Capítulo segundo

La rivalidad entre China y Estados Unidos. Implicaciones para la Unión Europea

Carmen Cano de Lasala

Resumen

El ascenso de China no habría sido posible sin las reformas y la apertura iniciadas por Deng Xiaoping y su adhesión a la OMC en 2001. Desde entonces, China se ha convertido en la segunda economía mundial y una gran potencia, implementando iniciativas como *Belt and Road* y extendiendo su influencia económica y política. La política de compromiso de Estados Unidos también ha evolucionado hacia una estrategia competitiva, y Washington considera que Pekín es un desafío para la estabilidad y la apertura del sistema internacional. En un momento en que tanto Estados Unidos como China están renovando alianzas y amistades, la Unión Europea puede encontrarse en una posición incómoda, que al mismo tiempo ofrece oportunidades para mostrar autonomía estratégica en las decisiones europeas. Si la COVID acelera un profundo cambio económico y geopolítico, la guerra en Ucrania es un cambio tectónico. Ha desvelado una Europa unida que no puede permanecer equidistante entre Washington y Pekín. Cuando se trata de definir un nuevo orden internacional, la posición de China en esta crisis tendrá un impacto en sus relaciones con la UE y con los Estados Unidos.

Palabras clave

Desacoplamiento, Taiwán, COVID, Hong Kong, OMC, guerra comercial, Ucrania, semiconductores, Rusia, BRI, democracia, narrativa, competencia, Indopacífico.

The rivalry between China and the United States. Implications for the European Union

Abstract

China's rise wouldn't have been possible without the reforms and opening up launched by Deng Xiaoping and its accession to the WTO in 2001. Since then, China has become the second global economy and a major power, implementing initiatives like the Belt and Road and extending its economic clout and political influence. The US policy of «engagement» has also evolved towards a competitive strategy, with Washington considering Beijing a challenge to the stability and the openness of the international system. In a moment when both the US and China are renewing alliances and friendships, the European Union may find itself in an uncomfortable position, which at the same time offers opportunities to show strategic autonomy in European decisions. If COVID accelerated deep economic and geopolitical change, the war in Ukraine is a tectonic shift. It has unveiled a united Europe which cannot remain equidistant between Washington and Beijing. When it comes to defining a new international order, China's position in this crisis will have an impact on its relations with the EU and with the US.

Keywords

Decoupling, Taiwan, COVID, Hong Kong, WTO, trade war, Ukraine, semiconductors, Russia, BRI, democracy, narrative, competition, Indo-Pacific.

Resumen ejecutivo

La rivalidad entre China y Estados Unidos se escenifica de forma destacada en el Indopacífico, nuevo centro geoestratégico y económico, por donde transcurre el sesenta por ciento del comercio marítimo internacional¹. La «trampa de Tucídides», popularizada por Graham Allison², parece definir la relación más importante de este siglo. En palabras de Xi Jinping estamos ante «la gran cuestión del siglo»³, que quedará determinado por la manera en que ambas potencias puedan coexistir e interactuar, evitando crisis susceptibles de desencadenar un conflicto a gran escala.

El resurgir de China está estrechamente vinculado a las transformaciones experimentadas en los últimos cuarenta años, particularmente desde su ingreso en la OMC. Se esperaba entonces que el crecimiento económico generara transformaciones políticas y sociales hacia una mayor liberalización y la adopción de valores democráticos.

China ha sido la gran beneficiada del fenómeno de la globalización: se ha convertido en la segunda economía mundial, es uno de los mayores tenedores de bonos del tesoro norteamericano y ocupa un lugar central en las cadenas de suministros internacionales. No se ha producido, sin embargo, la deseada apertura del mercado chino ni de su sistema político.

La doctrina del «*compromiso*» se ha desmoronado ante la realidad del poder de China. Bajo el liderazgo de Xi Jinping, Pekín ha impulsado iniciativas como «La Nueva Ruta de la Seda» (BRI), extendiendo su influencia a todas las regiones del mundo; ha expandido su presencia militar en el mar del sur de China; ha consolidado el control sobre Hong Kong y ha aumentado el número de incursiones aéreas hacia Taiwán. La llamada «diplomacia de los lobos guerreros» representa una China más asertiva que va

¹ Nicolas, F. (2021, 28 mayo). The regional economic order: Four scenarios. *Institute français des relations internationales*. <https://www.ifri.org/en/publications/publications-ifri/articles-ifri/regional-economic-order-four-scenarios>

² Allison, G. (2015, 24 noviembre). Destined for War: Can China and the United States Escape Thucydides's Trap? *The Atlantic*. <https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/09/united-states-china-war-thucydides-trap/406756/>

³ Sheng, Z. (2021, 15 septiembre). China, US must answer the «question of the century» with strategic courage, political resolve. *Alwihda Info - Actualités TCHAD, Afrique, International*. https://www.alwihdainfo.com/China-US-must-answer-the-question-of-the-century-with-strategic-courage-political-resolve_a107078.html

alejándose de los principios y modos que caracterizaban su diplomacia tradicional y busca definir un nuevo orden internacional.

La administración Trump dio paso a la competición estratégica entre ambas potencias. En un ambiente tan polarizado como es el de la política americana, la línea estratégica, definida en mayo de 2020, refleja un raro consenso bipartidista en Washington⁴. La guía de seguridad estratégica nacional provisional publicada por la administración Biden, en marzo de 2021, reconoce en China al único competidor capaz de combinar su poder económico, diplomático, militar y tecnológico para desafiar la estabilidad y la apertura del sistema internacional⁵. El secretario de Estado Blinken, en su discurso del 26 de mayo, reiteró que China es el mayor reto a largo plazo para el orden internacional y resumió la estrategia de la Administración estadounidense hacia China con tres palabras: invertir, alinear y competir: invertir en el fortalecimiento interno americano, alinear esfuerzos con los aliados y competir en la defensa de los intereses y la construcción de una visión de futuro⁶.

De esta forma la Administración Biden está buscando recuperar el espacio perdido en los organismos multilaterales y, sobre todo, consolidar sus alianzas en Asia —mediante el AUKUS, el QUAD y el IPEF— y en Europa, reforzando el vínculo trasatlántico ante la amenaza de Rusia.

Washington también ha identificado intereses comunes que faciliten un espacio de cooperación con Pekín, como el cambio climático, la no proliferación o la estabilización del precio del petróleo. Sin embargo, las diferencias se extienden prácticamente a todos los ámbitos, con especial énfasis en el tecnológico y digital. En la medida en que la competición entre China y EE. UU. se intensifica y amplía a áreas geográficas como Iberoamérica y África, cabe preguntarse si EE. UU. podrá desarrollar al mismo tiempo una estrategia de cooperación y competencia, y si esta será aceptable para China. La guerra en Ucrania y la cuestión de Taiwán están

⁴ US government. (2020, mayo). US Strategic Approach. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2020/05/U.S.-Strategic-Approach-to-The-Peoples-Republic-of-China-Report-5.24v1.pdf>

⁵ White House. (2021, marzo). *Interim National Security Strategic Guidance*. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>

⁶ Blinken, A. J. (2022, 26 mayo). The Administration's Approach to the People's Republic of China. United States Department of State. <https://www.state.gov/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>

ya poniendo a prueba la voluntad de disuasión y de búsqueda conjunta de soluciones a asuntos globales.

La Cumbre para la Democracia presidida por Biden en diciembre de 2021 y la publicación del libro blanco *China: democracy that works*⁷ por el departamento de propaganda del Partido Comunista chino, demuestran la enorme brecha ideológica entre ambos sistemas y la pugna por controlar la narrativa. Hong Kong fue el primer anuncio de un «desacoplamiento» ideológico en marcha y también del coste que una eventual desconexión económica y financiera podría generar. Las sanciones contra Rusia por la invasión de Ucrania acelerarán este proceso de desacoplamiento.

Pekín ve a EE. UU. como una potencia en declive y la COVID ha acentuado esa percepción. Las imágenes del asalto al capitolio en enero de 2021 son difíciles de olvidar y fueron presentadas por China como el colapso del modelo americano, abundando en comparaciones con la toma del Consejo legislativo de Hong Kong en 2019⁸. La precipitada retirada de Afganistán ha sido un elemento más para que Pekín presente su modelo como garante de una estabilidad que Occidente no puede ya asegurar. Sin embargo, la guerra en Ucrania ha reactivado la capacidad de gestión y alineamiento tanto de Washington como de Pekín, que se encuentra en lo que algunos consideran ya una alianza informal con Moscú⁹.

Las relaciones entre Washington y Pekín están también muy condicionadas por elementos de carácter doméstico que son prioritarios para ambos. En el caso americano, pendiente ya de las *midterm elections* del próximo noviembre, una sociedad y una clase política cada vez más divididas están necesitadas de consensos y de una recuperación económica que alivie las desigualdades sociales. Para Xi Jinping, que no ha viajado fuera de China en los últimos dos años, las prioridades vienen marcadas por la preparación del Congreso del Partido en los últimos meses de 2022 y la política de COVID de cero casos, que está teniendo un efecto negativo sobre la recuperación económica. Los nuevos lemas de «circulación dual» y «prosperidad común» refuerzan los objetivos del «Made in China 2025» y la competencia tecnológica

⁷ State Council Information Office. (2021, diciembre). *China: Democracy that works*.

⁸ Fowdy, Tom (2021, 13 enero). America's double standards on insurrection. *China.org.cn*. Beijing Review. http://www.china.org.cn/opinion/2021-01/13/content_77111489.htm

⁹ Bogusz, M., Jakóbski, J. & Rodkiewicz, W. (2021, noviembre). The Beijing-Moscow Axis the Foundations of An Asymmetric Alliance. *OSW*. https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/OSW-Report_Beijing-Moscow-axis_net.pdf

y comercial con Occidente. La incertidumbre y la inestabilidad producidas por la guerra en Ucrania y las sanciones contra Rusia no podían llegar en peor momento para el régimen chino.

China es el primer socio comercial de la UE. Sin embargo, a pesar de las desavenencias puntuales, los principios y valores europeos que fundamentan la UE son compartidos con Estados Unidos y el grupo de países amigos, a los que une una historia común e incluso una alianza defensiva. En un momento en que tanto EE. UU. como China están buscando mostrar amigos y aliados, Europa se encuentra en una posición, a veces incómoda, que al mismo tiempo le ofrece grandes oportunidades para desarrollar una mayor autonomía estratégica en sus decisiones.

La caracterización de China en la perspectiva estratégica comunitaria de 2019 permite encontrar intereses comunes y, al mismo tiempo, reaccionar a la competencia asimétrica y a la rivalidad sistémica¹⁰. La imagen de China en nuestras sociedades se ha deteriorado, a resultas también de la política de Pekín en Xinjiang y Hong Kong. La diplomacia de los «lobos guerreros» no ha contribuido a «contar la historia de China bien» o hacerlo de manera que resulte atractiva al oyente occidental. Con la guerra en Ucrania como telón de fondo, la Cumbre UE-China de abril de 2022 escenificó la rivalidad y las diferencias, en detrimento de los intereses comunes.

La COVID ha impulsado a su vez una serie de herramientas para corregir las asimetrías de la relación y un proceso de reflexión sobre la excesiva dependencia y la fragilidad de las cadenas globales de producción. Es sin duda la unidad y la solidaridad lo que permitirá a la UE una respuesta «a su manera», en palabras del alto representante Josep Borrell, sin que esto sea sinónimo de equidistancia¹¹.

La invasión de Ucrania y la respuesta unánime y contundente de la UE hacen de esta un socio creíble en momentos de grandes cambios geoestratégicos en Europa y en el Indopacífico, donde se espera que la UE pueda jugar un papel alternativo a la dicotomía entre Pekín o Washington. La UE ha desarrollado una estrategia de negociación de acuerdos comerciales y de inversión que la convierten en primer o segundo socio comercial de los países asiáti-

¹⁰ Comisión Europea. (2019, marzo). *UE-China. Una perspectiva estratégica*. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook_es.pdf

¹¹ Política Exterior. (2021, 20 enero). La doctrina Sinatra. <https://www.politicaexterior.com/articulo/la-doctrina-sinatra/>

cos, a diferencia de EE. UU. que, con la retirada de la negociación del TPP y quedando al margen del RCEP, ha cedido la centralidad económica en la región a China. Es todavía pronto para saber si el marco económico para el Indopacífico (IPEF), recientemente propuesto por Washington, podrá contrarrestar dicha centralidad.

Nos hallamos sin duda ante un momento de inflexión en las relaciones internacionales: las acciones rusas son una demostración extrema de rivalidad entre dos sistemas socioeconómicos e ideológicos cada vez más alejados, así como del afán revisionista del orden internacional de la posguerra fría. La postura de China respecto a la violación flagrante de los principios de la Carta de Naciones Unidas por parte de Rusia, con quien le une una amistad «sin límites»¹², determinará no solo un nuevo orden internacional, sino también la credibilidad de Pekín como nueva potencia global y sus relaciones con EE. UU. y la UE.

El resurgir de China: de la crisis económica a la iniciativa de la nueva ruta de la seda (BRI)

La reforma y apertura impulsada por Deng Xiaoping fue sin duda la clave del milagro económico chino. Baste con recordar que en 1997 China generaba solo el 3,1 % del PIB mundial, el 4,2 % de inversión en capital fijo, 5,5 % de manufacturas¹³. Hoy es la segunda economía mundial, consume la mitad del carbón y acero global y es uno de los mayores inversores de países en vías de desarrollo, para quien es también el principal productor y socio comercial. Pekín ha creado foros para la cooperación sino-afriicana (FOCAC) y para la cooperación con la comunidad de Estados latinoamericanos y caribeños (CELAC).

El espectacular crecimiento chino no hubiera sido posible sin el acceso a la Organización Mundial de Comercio el 11 de diciembre de 2001 bajo la cláusula de «nación más favorecida», que abrió a China a los principales mercados del mundo¹⁴. Desde 2002 hasta la crisis financiera global las exportaciones de China crecieron a doble dígito. China es uno de los grandes beneficiados del fenómeno de la globalización, con casi el 15 % de las exportaciones

¹² President of Russia. (2022, 4 febrero). Joint Statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development. <http://en.kremlin.ru/supplement/5770>

¹³ Sheridan, M. (2021). *The gate to China*. Oxford University Press.

¹⁴ Informe Semanal de Política Exterior. (2021, diciembre). *Veinte años en la OMC*. <https://www.politicaexterior.com/articulo/china-20-anos-en-la-omc/>

mundiales, siendo EE. UU. el 8 %. El mayor socio comercial de 64 países, incluyendo Alemania, frente a los 18 de Estados Unidos¹⁵.

Esto ha producido una desindustrialización en los países occidentales, con base en una competencia desigual. Las dificultades en las cadenas globales de suministro generadas por la crisis COVID han cuestionado las ventajas de esta interdependencia —o más bien sobredependencia—, particularmente en sectores estratégicos.

Los lemas atribuidos a Deng Xiaoping de no asumir el liderazgo y esperar el momento, así como la absoluta prioridad de las necesidades domésticas a la hora de determinar la política exterior, contribuyeron a definir la doctrina del «ascenso pacífico de China». Sin embargo, la crisis financiera de 2008 impulsó a China de forma inesperada a primer plano de la escena internacional, llamada a ejercer mayores responsabilidades como potencia global y avivando el debate sobre su papel en el mundo.

El paquete de estímulos anunciado por Pekín en noviembre de 2008 fue el mayor en la historia, con 586.000 millones de dólares. Generaría grandes desequilibrios económicos internos, pero contribuyó de manera decisiva a la estabilización de la economía mundial. China estaba a salvo de la crisis y no podía evitar cierta ascendencia moral respecto a Washington, poniendo en duda la superioridad del sistema americano. David Shambaugh se refiere en 2013 a una combinación de inseguridad y arrogancia en el comportamiento chino: inseguridad «en casa», lo que genera un mayor control interno, y arrogancia en el exterior¹⁶. «Es el momento de tomar el centro del escenario en el mundo», palabras de Xi Jinping en la Asamblea Nacional Popular en 2017. Se trata de una China más asertiva, apoyada por el crecimiento económico ya mencionado, que cree ha llegado su momento histórico.

«La Nueva Ruta de la Seda» (BRI), iniciativa estrechamente ligada a la figura de Xi Jinping, surge de las necesidades económicas de crecimiento chino para convertirse en un instrumento de poder económico e influencia global¹⁷. Se encuentra en el cen-

¹⁵ Kroeber, A. (2020). *China's economy: What everyone needs to know*. Oxford University Press.

¹⁶ Shambaugh, D. (2013). *China goes global*. Oxford University Press.

¹⁷ Jiang, J. (2020, 29 mayo). The Belt and Road Initiative: A Domestically Motivated Program Fueling Global Competition. *Jamestown*. <https://jamestown.org/program/the-belt-and-road-initiative-a-domestically-motivated-program-fueling-global-competition/>

tro mismo de las transformaciones geopolíticas de este siglo, ya que ofrece una alternativa al modelo económico liberal de corte occidental, creando estructuras paralelas al orden multilateral como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, del que EE. UU. no forma parte, aunque sí son miembros los países europeos. La BRI incluye múltiples componentes como: la «Ruta de la seda digital», con el objetivo de producir normas y estándares propios que ayuden a China a ganar la carrera por el desarrollo tecnológico en línea con los objetivos del «Made in China 2025» y «China Standards 2035»; la «Ruta de la seda sanitaria», al servicio de la diplomacia de las vacunas para promover la narrativa china post-COVID en todo el mundo en un ejercicio de «poder blando»; la «Ruta de la seda polar», con la que China reafirma sus intereses en el Ártico.

La BRI se ha consolidado como un instrumento geoestratégico, reforzando la presencia e influencia global de China. Las inversiones en infraestructuras permiten a Pekín asegurar las rutas marítimas, fundamentales para su comercio y seguridad energética, a la vez que alimentan la competición económica. Si bien a partir de 2020 China parece ejercer mayor cautela en sus préstamos y concentrar sus esfuerzos en la propia recuperación interna, se ha convertido ya en el principal acreedor de los países africanos, con un quinto de los préstamos globales al continente, concentrados en Angola, Yibuti, Etiopía, Kenia y Zambia. En Iberoamérica, Venezuela (representando el 45 % de la política de financiamiento total a América Latina desde 2005), Brasil, Ecuador y Argentina son sus principales deudores. Con la BRI, China se posiciona también estratégicamente en Europa, a la que llega a través de Asia Central, patio trasero de Rusia. Dieciocho miembros de la UE, incluyendo los miembros del 16+1, han firmado el MOU correspondiente con Pekín. La opacidad que rodea las actividades crediticias de China viene agravada por el hecho de que China no es miembro del Club de París y muchos acuerdos se firmaron en secreto con gobiernos que ya no están en el poder. La carga de la deuda está resultando insostenible para algunos miembros de la BRI: en 2021 Montenegro pidió ayuda a la UE para sufragar su deuda con China; el Banco de desarrollo estadounidense firmó en enero de 2021 un acuerdo con Ecuador, para ayudarle a pagar los créditos recibidos de China; entre otros, Sri Lanka está en proceso de negociar una reestructuración de la deuda con Pekín.

EE. UU. y la UE han reaccionado presentando alternativas que compiten con la BRI: la estrategia de conectividad de la UE,

publicada en 2018, la asociación UE-Japón sobre conectividad sostenible y calidad de infraestructuras, el «Blue Dot Network» (Australia, Japón y EE. UU.) y el «Build Back Better for the World» del G7, así como el «Global Gateway Strategy» de la UE. Son iniciativas que van más allá de la construcción de infraestructuras para ofrecer inversiones que a su vez promuevan los valores democráticos y normas y estándares internacionales, contrarrestando la influencia y narrativa chinas. En palabras de la Presidenta de la Comisión Europea: «We are good at financing roads, but it does not make sense for Europe to build a perfect road between a Chinese-owned copper mine and a Chinese owned harbor»¹⁸.

La competencia estratégica

«It would be foolish to underestimate the damage to our standing and influence, and to the prospects for sharpening a stable international order for a challenging new age. Nevertheless, our recuperative powers and underlying strengths are still formidable».

Burns, William J. (2019). *The Back channel*

En el último cuarto de siglo, el enfoque americano sobre China se basaba en la creencia de que una mayor integración de la economía china haría a esta más rica y a la vez acarrearía cambios políticos y sociales, haciéndola más liberal, plural y democrática. Con los incentivos adecuados, China se convertiría, en palabras de Robert Zoellick, en un «responsible stakeholder»¹⁹. En un lapso de cuatro décadas, China se ha convertido en una gran superpotencia, capaz de rivalizar y superar en algunos campos a EE. UU. Para conseguirlo, se ha aprovechado de una globalización a la que se ha enfrentado con un arsenal de herramientas muy alejados de las recetas del consenso de Washington.

Tras el tímido *pivot to Asia* de Obama, Trump y Biden han llevado a cabo la ruptura más dramática de la política exterior americana en las últimas cinco décadas desde que Richard Nixon viajara a China. Si bien la competencia entre superpotencias no es nada nuevo en la historia, lo difícil es una coexistencia que limite dicha

¹⁸ Von Der Leyen, Ursula. (2021). *State of the Union Address 2021*. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/soteu_2021_address_en_0.pdf

¹⁹ Whither China? From Membership to Responsibility. (2005). https://www.ncu-scr.org/wp-content/uploads/2020/04/migration_Zoellick_remarks_notes06_winter_spring.pdf

competencia al ámbito económico y permita evitar un enfrentamiento militar. Kevin Rudd se refiere a la necesidad de una *managed strategic competition* que reduzca el riesgo de crisis, conflicto y guerra, y cree que la estrategia diplomática de Xi Jinping será la de desescalar tensiones inmediatas, estabilizar la relación bilateral y hacer todo lo posible para prevenir crisis de seguridad²⁰.

It's the economy, stupid...

Desde la perspectiva económica, el progreso de China es asombroso: la economía china es la más grande del mundo desde 2013 en términos de poder de paridad de compra, representa el 18 % de la economía mundial, aunque en términos nominales su producto interior bruto es aproximadamente el 70 % del americano²¹.

La competición económica entre grandes potencias cuenta con antecedentes recientes que pueden ayudar a comprender mejor la dificultad de la coexistencia. Brunnermeier, Doshi y James realizan una comparación entre la Alemania de Bismarck y Gran Bretaña en la segunda mitad del XIX: una autocracia emergente y una democracia, respectivamente. Ambas económicamente muy integradas en el marco de una creciente globalización y grandes cambios tecnológicos. En la rivalidad de las grandes potencias del siglo XIX hay una serie de características que definen su competición y que guardan sorprendente similitud con el momento actual: amenazas arancelarias, definición de estándares, apropiación tecnológica, poder financiero e inversión en infraestructuras en beneficio propio²².

La guerra comercial

En 2018, la Oficina del Representante comercial de EE. UU. (USTR) determinó que numerosos actos, políticas y prácticas de

²⁰ Rudd, K. (2021, 26 julio). Short of War: How to Keep U.S.-Chinese Confrontation from Ending in Calamity. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-02-05/kevin-rudd-usa-chinese-confrontation-short-of-war>

²¹ Nieves, V. (2020, 14 octubre). China supera a la Eurozona como segunda economía mundial y empieza a acercarse a EE. UU. *elEconomista.es*. <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/10825322/10/20/China-supera-a-la-Eurozona-como-segunda-economia-mundial-y-empieza-a-acercarse-a-EEUU.html>

²² Brunnermeier, M., Doshi, R. & James, H. (2018). Beijing's Bismarckian Ghosts: How Great Powers Compete Economically. *The Washington Quarterly*. https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/markus/files/chinagermanyrise14_01.pdf

China eran discriminatorias y restringían el comercio de EE. UU. USTR acusaba a China de transferencias forzosas de tecnología, restricciones en la expedición de licencias, prácticas injustas en la adquisición de empresas norteamericanas para obtener las últimas tecnologías y *ciberintrusiones* para acceder a información sensible y secretos comerciales. Todo ello a pesar del acuerdo firmado en 2015 entre EE. UU. y China para evitar el ciberespionaje entre los dos países, en particular el robo de propiedad intelectual y secretos de Estado²³.

La UE en su estrategia sobre China de 2019 coincidía con este análisis, señalando la falta de reciprocidad de acceso a los mercados y la inexistencia de condiciones de competencia equitativas. La UE subrayaba «la apertura selectiva de los mercados; la concesión de licencias y otras restricciones a la inversión; fuertes subvenciones a las empresas públicas y privadas; el cierre de su mercado de contratación pública; obligaciones de localización, incluidos los datos; el favorecimiento de los operadores nacionales en la protección y el ejercicio de los derechos de propiedad intelectual»²⁴.

Sin embargo, la UE no estuvo de acuerdo con los medios elegidos por la Administración Trump para frenar estos abusos. La guerra comercial entre EE. UU. y China ha debilitado el papel de la Organización Mundial de Comercio (cuyo órgano de apelación se encuentra en crisis por el bloqueo americano a los nombramientos de nuevos jueces), y ha supuesto una distorsión adicional al comercio global. La fase uno del acuerdo comercial entre ambos países, firmado en enero de 2020 y todavía en vigor, no puede considerarse un éxito para ninguna de las partes: China no ha cumplido su compromiso de incrementar sus importaciones de bienes y servicios americanos en doscientos mil millones de dólares en estos dos años. Además, las tarifas han dañado tanto a la economía china como a la americana.

The Economist calculaba en 2021 que las tarifas a importaciones chinas subieron del 3 al 19 %; las tarifas chinas sobre importa-

²³ President Trump Announces Strong Actions to Address China's Unfair Trade. (2018). United States Trade Representative. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/march/president-trump-announces-strong>

²⁴ Comisión Europea. (2020). Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/459ed2d1-7981-11ea-b75f-01aa75ed71a1>

ciones americanas lo hicieron de un 8 a un 21 %²⁵. Destaca igualmente que para EE. UU. la guerra comercial ha sido el comienzo de una estrategia de diversificación de importaciones que se ha hecho más necesaria tras la crisis producida por la COVID. Las importaciones americanas procedentes de China han disminuido, a la vez que las procedentes de otros países como México o Vietnam han aumentado.

En cualquier caso, los últimos datos sobre el comercio global demuestran que la guerra comercial no ha sido la mejor manera de frenar a China ni obtener reformas estructurales en su sector público. El superávit comercial de China llegó en 2021 a una cifra récord de 676.000 millones de dólares americanos, un 26 % más que el año anterior. Esto fue posible gracias a un incremento de las exportaciones de un 30 %. China dominó el comercio global durante la crisis de la COVID, favorecida por el cambio global en hábitos de consumo²⁶.

Aunque el confinamiento de ciudades como Shanghái en abril y mayo de este año afecta negativamente las previsiones de crecimiento, la demanda externa se ha confirmado como motor de la economía china, paliando hasta ahora el impacto negativo del sobreendeudamiento en el sector inmobiliario y de los confinamientos.

No es pues sorprendente que una de las grandes preocupaciones de Xi Jinping sea evitar el *desacoplamiento* radical e insista para ello en la construcción de una economía mundial abierta: «Debemos eliminar barreras, no levantar muros. Debemos abrirnos, no cerrarnos. Debemos buscar la integración, no la disociación. Esta es la manera de construir una economía mundial abierta». Son sus palabras en el Foro de Davos el 17 de enero de 2022 y que contrastan notablemente con los objetivos de la «circulación dual» del XIV Plan Quinquenal chino, y el «Made in China 2025». Ambas iniciativas buscan mantener una apertura selectiva de la economía china en beneficio propio, en un difícil equilibrio con el incremento de control por parte del PCC sobre el sector privado. De hecho, la apertura

²⁵ *The Economist*. (2021, 30 diciembre). New research counts the costs of the Sino-American trade war. <https://www.economist.com/finance-and-economics/2022/01/01/new-research-counts-the-costs-of-the-sino-american-trade-war>

²⁶ Lewis, L. (2022, 16 enero). China's zero-Covid policy poses challenge for manufacturers and supply chains. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/2fc48ac3-5328-4dc5-b8e6-efa52b050b59>

«con características chinas» está empujando a las empresas europeas y americanas en China a *desacoplar* sus operaciones del resto del mundo. La Ley de Ciberseguridad de China obliga, por ejemplo, a que las empresas extranjeras tengan sus datos localizados dentro del país.

A pesar de la creciente rivalidad entre las dos potencias y del cierre producido por la política de cero casos elegida por Pekín para luchar contra la COVID, el mercado chino sigue resultando atractivo para el inversor extranjero. Según Alicia García Herrero, de Natixis, la IED hacia China crece más rápido que la inversión exterior china. La mayoría de las inversiones extranjeras en China se concentran en sectores emergentes como internet, comercio electrónico o servicios financieros, coincidiendo con las prioridades de desarrollo chinas. Los inversores globales están, por lo tanto, siguiendo la dirección que marca el PCC, aunque habrá que ver cómo las nuevas regulaciones en sectores como el tecnológico influyen en esos flujos de inversión hacia China²⁷.

La supremacía tecnológica

La competencia económica entre superpotencias requiere la utilización de instrumentos más sofisticados que una guerra comercial. La imposición de aranceles es fácil de vender a la opinión pública, pero dada la complejidad de las cadenas de producción, pueden acabar trasladando el coste al consumidor.

El campo de batalla donde se decidirá la ventaja en esta rivalidad estratégica entre superpotencias es fundamentalmente el tecnológico, tanto en el ámbito civil como en el militar, siendo la definición de normas y estándares lo que determine la preeminencia de uno u otro sistema.

La Administración Biden es consciente de que para competir con China es necesario un fortalecimiento doméstico que incluya infraestructuras, pero sobre todo, grandes inversiones en ciencia y tecnología. Para ello el Senado estadounidense aprobó en junio de 2021 la «US Innovation and Competition Act», que incluye la autorización de 52.000 millones de dólares para la investigación

²⁷ Natixis. (2021). Foreign companies continue to flock into the chinese market while chinese companies are more reluctant to go overseas. <https://research.natixis.com/Site/en/publication/kx2eeV9umtYgS1iVDdSRRg%3D%3D>

y la manufactura de semiconductores, y 29.000 millones para proyectos en robótica, IA y otras tecnologías²⁸.

Al mismo tiempo, sucesivas administraciones han incrementado el escrutinio de inversiones extranjeras en el marco de CFIUS (Comité para inversiones extranjeras) y la exportación de productos de doble uso. En 2018 se aprobó FIRRMA (Foreign investment risk review modernization act), impulsada por el senador Cornyn, quien subrayó que bajo el «Made in China 2025» China quería dominar la cuarta revolución industrial, en particular los semiconductores, la inteligencia artificial, la robótica y la tecnología de la información²⁹.

Por parte china, la iniciativa «Made in China 2025» (MIC) es un programa estatal que combina la política industrial con métodos opacos para la obtención de tecnología extranjera. Se concentra en diez sectores críticos que van desde los vehículos electrónicos hasta la biotecnología y los semiconductores, a la búsqueda de una mayor autosuficiencia. Según Elizabeth Economy, en 2020 el gasto en la importación de semiconductores por parte de China fue superior al coste de sus importaciones de petróleo. En términos de diseño de microchips, EE. UU. cuenta con un 45 % de cuota global de mercado, seguido por Corea, la UE y Japón. Bajo la dirección estatal los bancos chinos han reservado ingentes recursos financieros en el llamado «Integrated Circuit Fund» destinado a adquirir la capacidad de semiconductores occidentales, pues serán clave en el desarrollo de internet³⁰.

China también ha puesto en marcha programas para atraer científicos, como el «Programa de los mil talentos», con el objetivo de reclutar científicos de alto nivel del extranjero en ámbitos como la IA, computación cuántica, aviación y sector aeroespacial³¹.

Las limitaciones impuestas por EE. UU. han afectado a empresas chinas como Tik Tok, ZTE o Huawei. A su vez, tecnológicas

²⁸ S.1260 - 117th Congress (2021-2022): United States Innovation and Competition Act of 2021. (2021). Congress.Gov | Library of Congress. <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/1260>

²⁹ Summary of the Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018. (2018). <https://www.treasury.gov/resource-center/international/Documents/Summary-of-FIRRMA.pdf>

³⁰ Economy, E. C. (2021). *The World According to China*. Amsterdam University Press.

³¹ Editorial. (2021, 16 marzo). China impulsará aún más su Programa de los Mil Talentos». *China Watch Institute*. <https://www.chinawatchinstitute.org/defensa/china-impulsa-programa-mil-talentos/>

americanas como Google, Facebook, Twitter han sido prohibidas en China.

Paradójicamente, las restricciones americanas han alimentado el nacionalismo chino, buscando la autosuficiencia e impulsando la creación de alternativas locales como Baidu, Alibaba o Tencent. Estos últimos son líderes globales en pago electrónico, liderazgo que han tratado de expandir a otros países. Si se instaura, su dominio sería una amenaza seria a Visa, Mastercard y American Express en los pagos globales. ZTE y especialmente Huawei son innovadoras en el establecimiento de estándares de conectividad y el desarrollo del 5G. Estas empresas están expandiendo sus redes en África, Asia e Iberoamérica y solo la intervención de Estados Unidos ha limitado su expansión entre países afines, incluidos los europeos.

Según Claudio González, pretender que toda la tecnología se cubra desde un solo país en corto y medio plazo parece ilusorio. El desacoplamiento no parece fácil ni para EE. UU. ni para China, como lo ilustra el caso del 5G, en el que Huawei necesita chips y equipamiento de suministradores estadounidenses, dispositivos microelectrónicos, en muchos casos de Taiwán, y licencias de los estándares 5G, donde Europa tiene un papel muy relevante³².

La llamada «geoestratégica de los semiconductores», en un momento de notables dificultades en las cadenas de suministro globales, pone en evidencia las interdependencias existentes y los daños colaterales de la rivalidad entre ambas potencias. Según Tohornbill, la lucha por dominar la industria de los semiconductores es el equivalente hoy en día al «Gran juego» del siglo XIX, ya que la estrategia es igualmente la de asegurar recursos, cadenas de suministros y alianzas. Tanto EE. UU. como la UE están trabajando en sus respectivas legislaciones, en el caso europeo el objetivo es un 20 % de la producción global en 2030³³.

La estandarización es otro elemento en la pugna por la supremacía tecnológica. China ha lanzado su Plan de Estándares 2035, que impulsa a través de la BRI. Por su parte, las normas y estándares es un ámbito en el que EE. UU. y Europa comparten principios y valores que los acercan. La primera reunión del Consejo

³² González, F. C. (2021). *El gran sueño de China. Tecnosocialismo y capitalismo de Estado*. Ciencia Política - Semilla y Surco - Serie de Ciencia Política (1.ª ed.). Tecnos.

³³ Thornhill, J. (2022, 27 enero). The scramble for semiconductors is our era's industrial Great Game. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/c77d15e3-af1f-48fb-b349-202e095a7d40>

tecnológico y comercial de la UE y EE. UU. en Pittsburgh, en septiembre de 2021, creó un grupo de cooperación en estándares tecnológicos.

Mención aparte merece la importancia de los avances tecnológicos para la modernización del Ejército de Liberación Popular chino (ELP). La fusión civil-militar (FCM) es una estrategia nacional cuyo objetivo principal es que los logros económicos y tecnológicos de China se traduzcan en capacidades militares³⁴. En 2017 se creó el Comité de Desarrollo de fusión civil-militar, presidido por el propio Xi Jinping. Existen zonas o parques industriales FCM en toda China, en los que se prioriza la innovación de doble uso y las industrias estratégicas ligadas al «Made in China 2025»³⁵. Además, se están convirtiendo en centros de capacitación en movilización económica entre empresas comerciales, oficinas del Ejército y empresas estatales. En noviembre de 2021, 27 nuevas entidades pasaron a formar parte de la llamada «Entity list» del Departamento de Comercio por actividades contrarias a la seguridad nacional o intereses de EE. UU. Ocho de ellas eran chinas y fueron seleccionadas por el desvío de sus tecnologías a aplicaciones militares³⁶.

Instrumentos financieros internacionales

El dominio americano actual sobre el sistema financiero internacional se pone de manifiesto en el alcance del sistema bancario, la preminencia de su moneda o la autoridad de sus agencias de *rating*.

Desde la crisis financiera del 2008 China ha trabajado para mitigar el excesivo poder de Washington. Las sanciones impuestas por EE. UU. y la UE a Rusia en el contexto de la guerra de Ucrania son sin duda un incentivo para China en este proceso: Pekín ha

³⁴ *The National Bureau of Asian Research*. (2021, 18 agosto). Commercialized Militarization: China's Military-Civil Fusion Strategy. The National Bureau of Asian Research (NBR). <https://www.nbr.org/publication/commercialized-militarization-chinas-military-civil-fusion-strategy/>

³⁵ *The National Bureau of Asian Research*. (2021, 18 agosto). Commercialized Militarization: China's Military-Civil Fusion Strategy. The National Bureau of Asian Research (NBR). <https://www.nbr.org/publication/commercialized-militarization-chinas-military-civil-fusion-strategy/>

³⁶ Commerce Lists Entities Involved in the Support of PRC Military Quantum Computing Applications, Pakistani Nuclear and Missile Proliferation, and Russia's Military. (2021, 24 noviembre). U. S. Department of Commerce. <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2021/11/commerce-lists-entities-involved-support-prc-military-quantum-computing#:~:text=Commerce%20Lists%20Entities%20Involved%20in,Military%20%7C%20U.S.%20Department%20of%20Commerce>

abogado por la mayor utilización de los derechos especiales de giro del FMI en las reservas de los bancos centrales, la internacionalización de RMB a través de acuerdos bilaterales de *swaps*, la búsqueda de alternativas al sistema de pago interbancario del SWIFT, inversión en nuevas agencias de *rating* de la deuda pública y la aspiración de convertir Shanghái en un centro financiero global similar a Nueva York y Londres.

Hong Kong ha puesto de manifiesto los límites de EE. UU. a la hora de imponer sanciones sin dañar sus propias empresas y su sistema bancario. Kurt Tong, cónsul general de EE. UU. en Hong Kong (2016-2019) destaca cómo a pesar del «Hong Kong Autonomy Act» de 2020, Washington no ha impuesto ninguna sanción a los bancos chinos, entre otras razones porque podría provocar inestabilidad en el sistema de pagos internacionales, perjudicando a su vez a los mercados financieros estadounidenses y la confianza en el sistema de pagos global. Según Tong, la situación en Hong Kong ilustra los límites reales de la búsqueda de una separación económica en apoyo de la competencia geopolítica³⁷.

Taiwán y el mar del Sur de China

Si la dramática retirada de Afganistán sembró dudas sobre la voluntad y las capacidades de Washington para implicarse más allá de sus fronteras, el anuncio del AUKUS contribuyó a disiparlas. La decisión de Biden, en parte heredada de su antecesor, de acabar con «las guerras eternas», permitiría a la Administración estadounidense centrar efectivos y esfuerzos en el Indopacífico, a la vez que esperar de China mayor contribución en asegurar la estabilidad en Afganistán, con quien comparte frontera en Xinjiang.

Aunque la rivalidad entre las dos grandes potencias se desarrolla de manera global y multidimensional, es en el Indopacífico, en particular el estrecho de Taiwán y el mar del Sur de China, donde las tensiones podrían escalar hacia un conflicto mayor. El 23 de enero, por ejemplo, 39 aeronaves del EPL penetraron en la «Zona de Identificación de Defensa Antiaérea» (ADIZ) de Taiwán. La prensa oficial china relacionó este nuevo incidente con los ejercicios marítimos conjuntos que EE. UU. y Japón realizaban en el

³⁷ Tong, K. (2021, 26 julio). Hong Kong and the Limits of Decoupling: Why America Struggles to Punish China for Its Repression. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2021-07-14/hong-kong-and-limits-decoupling>

Mar de Filipinas y comparó los sobrevuelos militares del EPL con los de EE. UU. en Hawái³⁸.

Desde la adopción del «Taiwan Relations Act» en 1979, EE. UU. ha mantenido estrechas relaciones con la isla. Washington ha mostrado una «ambigüedad estratégica» en cuanto a un eventual compromiso en la defensa de Taiwán, al mismo tiempo que ha mantenido la venta de armas a la isla, contribuyendo a su capacidad defensiva. Sin embargo, durante su visita a Japón en mayo de 2022, Biden se alejó de la línea habitual al afirmar estar dispuesto a defender militarmente la isla si fuera atacada por China³⁹. Tanto la Casa Blanca como el secretario de Estado, en su presentación de la estrategia hacia China unos días después, reiteraron el compromiso de EE. UU. con la política de «una sola China» y la oposición a cambios unilaterales del *statu quo*.

Para Pekín la cuestión de Taiwán es del ámbito doméstico, reaccionando rápida y airadamente ante cualquier intento que considera de injerencia por parte de Washington o de países europeos. Se trata de una de las cuestiones fundamentales para el régimen chino, una línea roja ante la que no está dispuesto a mostrar ninguna flexibilidad, como lo ilustra bien la crisis diplomática con Lituania.

En 2049 se conmemorará el centenario de la creación de la República Popular China. La unificación es un objetivo irrenunciable para Xi. Sin esta el «gran rejuvenecimiento de la nación China» o «el sueño de China», primordiales en la narrativa y el pensamiento del presidente chino, no serán completas. Según el preámbulo de la Constitución de la RPC, Taiwán es parte del territorio de China y el deber de todos los chinos, incluidos los habitantes de la isla, es «lograr la gran reunificación de la madre patria». Hasta ahora, las relaciones a ambos lados del estrecho han profundizado la aproximación e interdependencia económica y comercial, así como el refuerzo de los vínculos culturales y sociales. Sin embargo, la evolución de los acontecimientos en Hong Kong, seguidos con atención desde Taiwán, han provocado

³⁸ Writer, S. (2022, 23 enero). China sends 39 aircraft into Taiwan ADIZ, countering big U. S. drill. *Nikkei Asia*. <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Indo-Pacific/China-sends-39-aircraft-into-Taiwan-ADIZ-countering-big-U.S.-drill>

³⁹ Hunnicutt, T. & Murakami, S. (2022, 24 mayo). Biden says he would be willing to use force to defend Taiwan against China. *Reuters*. <https://www.reuters.com/world/biden-meets-japanese-emperor-start-visit-launch-regional-economic-plan-2022-05-23/>

la pérdida de credibilidad en el principio de «un país, dos sistemas» como fórmula aplicable a Taiwán.

A medida que la tensión crece en la región, no puede descartarse ningún escenario: un incidente como la colisión del avión de inteligencia norteamericano y un avión de combate del ELP en abril de 2001 podría tener hoy un desenlace diferente. En enero de este año, el embajador de China en EE. UU., Qin Gang, advirtió que «si las autoridades taiwanesas, envalentonadas por EE. UU., siguen por el camino de la independencia, lo más probable es que China y Estados Unidos se vean envueltos en un conflicto militar»⁴⁰.

La invasión de Ucrania ha hecho surgir paralelismos con Taiwán que Pekín rechaza. Sin embargo, no es casualidad que una delegación norteamericana encabezada por el ex jefe del Estado Mayor realizara una visita a Taipéi para mantener una reunión sobre paz y seguridad en la región tan solo una semana después de que Putin lanzara el ataque sobre Ucrania. China probablemente toma nota de la determinación de EE. UU. y sus aliados, incluyendo socios asiáticos, en la defensa de la legalidad internacional, aun a costa de dañar los propios intereses económicos y financieros.

Por lo que respecta a las reclamaciones *históricas* de Pekín en el mar del sur de China, estas afectan a islas y formaciones marítimas reivindicadas igualmente por sus vecinos asiáticos. ASEAN lleva casi dos décadas trabajando en un «Código de Conducta» sin que China parezca haber detenido la construcción de instalaciones de diversa índole en el área reclamada. En marzo de 2021, el secretario de Estado Blinken, en su discurso en la OTAN, destacaba la amenaza de China para la libertad de navegación y la militarización del SCS⁴¹. La portavoz del Ministerio de Exteriores chino refutó tal acusación reiterando que China no había sido el primero en hacerlo y esgrimiendo el derecho de defensa de su propio territorio⁴².

⁴⁰ Ambassador Qin Gang Takes an Interview with NPR Morning Edition_Embassy of the People's Republic of China in the United States of America. (2022, enero). Embassy of the People's Republic of China in the United States of America. http://www.china-embassy.org/eng/dshd/202201/t20220129_10636444.htm

⁴¹ Russia, M. U. S. (2021, 25 marzo). Reaffirming and Reimagining America's Alliances. Speech by Secretary Blinken at NATO Headquarters. U.S. Embassy & Consulates in Russia. <https://ru.usembassy.gov/reaffirming-and-reimagining-americas-alliances-speech-by-secretary-blinken-at-nato-headquarters/>

⁴² Foreign Ministry Spokesperson Hua Chunying's Regular Press Conference on February 23, 2022. (2022). Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2511_665403/202202/t20220223_10644886.html

El Departamento de Estado publicó un estudio en enero de 2022 titulado «Limits in the Seas», que cuestiona las reclamaciones de China⁴³. Estas son consideradas ilegales, así como la llamada «línea de los nueve puntos», inconsistente con la Convención de la ONU sobre el Derecho del Mar. EE. UU. (que no ha firmado la Convención) pide a China (que la ha ratificado, pero no aceptó el Laudo de su Tribunal en julio de 2016) que cumpla con el derecho internacional.

Como menciona Fidel Sendagorta en *Estrategias de poder*, para EE. UU. la realización de operaciones de libertad de navegación en este mar es una línea roja a la que no va a renunciar en aplicación de la cláusula de la Convención sobre el Derecho del Mar que permite el paso inocente de buques militares por las aguas territoriales de otro país sin necesidad de notificación previa⁴⁴. No es el único: buques de otros países europeos como Reino Unido, Francia, Países Bajos y Alemania han participado en estas operaciones. La Unión Europea ha incluido un importante componente de seguridad en su Estrategia para el Indopacífico, publicada el 16 de septiembre y presentada a la prensa el mismo día en que se anunció AUKUS.

Japón ha sido uno de los grandes impulsores de la noción de «un Indopacífico libre y abierto». Sin embargo, al igual que otros socios y aliados de EE. UU. en la región, su dependencia económica de China impulsa la búsqueda de equilibrios cada vez más difíciles.

Principios y valores: el ámbito multilateral

El documento número 9 del PCC, filtrado en 2013, sobre «el estado actual de la esfera ideológica» era muy crítico con los valores occidentales y preconizaba grandes diferencias entre los dos sistemas⁴⁵. Dicho documento consideraba como amenazas la democracia constitucional de corte occidental, la promoción de valores universales, el neoliberalismo o la «idea occidental del periodismo». Alertaba asimismo de fuerzas occidentales hostiles

⁴³ Limits in the Seas (n.º 150). (2022). <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/01/LIS150-SCS.pdf>

⁴⁴ Sendagorta, F. (2020). *Estrategias de poder China, Estados Unidos y Europa en la era de la gran rivalidad* (2.ª ed.). Deusto.

⁴⁵ China: Documentos filtrados advierten contra nefastos valores occidentales. (2013, 27 agosto). *Global Voices en español*. <https://es.globalvoices.org/2013/08/27/china-documentos-filtrados-advierten-contra-los-nefastos-valores-occidentales/>

a China y de disidentes que estaban constantemente infiltrando la esfera ideológica. La resolución del PCC sobre historia de China, adoptada en noviembre de 2021, reitera la necesidad de mantenerse en guardia contra la influencia de las tendencias occidentales y del pensamiento político, incluyendo «el llamado constitucionalismo, la alternancia de poder entre partidos políticos y la separación de poderes»⁴⁶.

Las imágenes de la inauguración de los Juegos Olímpicos de Invierno de Pekín, en marcado contraste con 2008, y la Declaración conjunta de Xi y Putin el 4 de febrero, en la que se señala que «la democracia es un valor humano universal, y no un privilegio de determinados Estados»⁴⁷, ahondan la imagen de división entre dos bloques.

En Asia, Hong Kong ha escenificado la pugna entre ambos sistemas: con la aprobación de la Ley de derechos humanos y democracia de Hong Kong por el congreso norteamericano en 2019 por un lado; y por otro la Ley de Seguridad Nacional adoptada por el gobierno chino en 2020, que dio paso a numerosos procesos judiciales y la encarcelación o exilio de relevantes personalidades y políticos prodemócratas. Las elecciones al Consejo Legislativo de Hong Kong en diciembre de 2021, precedidas por cambios sustanciales en el sistema electoral de esta *Región Administrativa Especial*, y la selección del nuevo jefe del Ejecutivo el 8 de mayo de 2022, han confirmado los temores de la comunidad internacional respecto al desmantelamiento del principio de «un país, dos sistemas», los principios democráticos y el pluralismo político consagrados en la Ley Básica de HK⁴⁸.

Durante la Administración Trump, EE. UU. se retiró de organismos como el Consejo de Derechos Humanos y Unesco; abandonó el Acuerdo de París, el Plan de acción integral conjunto con Irán

⁴⁶ Texto íntegro: Resolución del Comité Central del PCCh sobre los importantes éxitos y las experiencias históricas del Partido en su centenaria lucha. (2021, noviembre). Embajada República Popular de China. http://ve.chineseembassy.org/esp/sgxx/202111/t20211118_10449676.htm

⁴⁷ Xi Jinping sostiene conversación con presidente de Rusia, Vladímir Putin. (2022, febrero). Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. https://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/202202/t20220205_10639249.html

⁴⁸ Diplomatic Service of the European Union. (2022, 9 junio). Hong Kong: Statement by the High Representative/Vice-President Josep Borrell on the changes to Hong Kong's electoral system. *EEAS Website. European Union External Action*. https://www.eeas.europa.eu/eeas/hong-kong-statement-high-representativevice-president-josep-borrell-changes-hong-kong%E2%80%99s_en

y las negociaciones para el Acuerdo Transpacífico de Cooperación económica (TPP); suspendió también las contribuciones a la OMS en plena pandemia. Pekín supo aprovechar este espacio para avanzar su narrativa y sus intereses en las instituciones internacionales.

La diplomacia de las vacunas, en contraposición con la confusa reacción de la Administración americana ante la pandemia, ha sido empleada por Pekín para asegurarse apoyos. Según Elizabeth Economy, la segunda etapa de la pandemia ha representado un «periodo de oportunidad estratégica para Xi Jinping». Según esta, si bien China no exporta comunismo, está exportando elementos de su modelo político autoritario, buscando limitar la habilidad de los actores internacionales para hablar libremente sobre China. Pekín se está presentando no simplemente como un *rules-taker*, sino un *rules-maker* que empuja por una reforma de la gobernanza global⁴⁹.

China, que tradicionalmente ha estado infrarrepresentada respecto a otros miembros del Consejo de Seguridad, lidera en estos momentos la FAO y la ITU. Hasta 2021 lideró ICAO y UNIDO. Entre 2016 y 2018 Interpol tuvo el primer presidente de nacionalidad china. Estos puestos permiten a Pekín ampliar su control sobre aspectos de la agenda de gobernanza global, por ejemplo, limitando la participación de Taiwán en organismos internacionales o promocionando la BRI⁵⁰. HRW alertó en noviembre de 2017 del riesgo de que el número de alertas rojas de Interpol aumentara para detener y extraditar disidentes y activistas a China⁵¹. China es el segundo contribuyente en presupuestos ordinarios y de mantenimiento de la paz de la ONU. Es el miembro del Comité de Seguridad de la ONU que más efectivos aporta a las operaciones de mantenimiento de la paz.

Es en el Consejo de Derechos Humanos, al que EE. UU. regresó en octubre de 2021, donde las diferencias entre Pekín y Washington, apoyados por sus respectivos socios, son notables y públicas. En el 41 periodo de sesiones en 2019, y en reacción a las críticas sobre la situación en Xinjiang, cincuenta países suscribieron una

⁴⁹ Economy, E. C. (2021). *The World According to China*. Amsterdam University Press.

⁵⁰ Fung, C., & Lam, S. (2021). Staffing the United Nations: China's motivations and prospects.

⁵¹ Interpol: Address China's «Red Notice» Abuses. (2017, 25 September). *Human Rights Watch*. <https://www.hrw.org/news/2017/09/25/interpol-address-chinas-red-notice-abuses>

carta «para la promoción de todos los derechos humanos [...] incluyendo el derecho al desarrollo», en la que ensalzaban los éxitos de China en el ámbito de los derechos humanos y su compromiso con la transparencia y apertura en Xinjiang.

Además de numerosas declaraciones al respecto, la UE acordó en marzo de 2021 sancionar a cuatro dirigentes y un organismo chinos por las violaciones de derechos humanos contra los uigures en Xinjiang. EE. UU., Reino Unido y Canadá anunciaron sanciones el mismo día. En julio de 2021, Washington añadió catorce compañías chinas a la lista negra de entidades implicadas en la violación de derechos humanos en Xinjiang. En febrero de 2022, el Congreso americano aprobó «The America Competes Act» que incluye la creación de un nuevo puesto de enviado especial cuya responsabilidad será la coordinación de la respuesta del gobierno a la violación de los derechos humanos en Xinjiang.

El lenguaje característico de las principales doctrinas de Xi Jinping empieza a permear las resoluciones y los trabajos de las agencias especializadas de Naciones Unidas y organismos multilaterales. Al mismo tiempo, Pekín se presenta como abanderado de los intereses de los países en vías de desarrollo y ha lanzado iniciativas que compiten con la visión propugnada por Washington como la «Iniciativa Global de Seguridad de Datos» en 2020, seguida por la primera Conferencia de Civilización de Internet, o, más recientemente, la «Iniciativa para el desarrollo global», que cuenta ya con un grupo de amigos desde enero de 2022, y la «Iniciativa de seguridad global», propuesta por Xi Jinping en el Foro de Boao en abril del mismo año. En noviembre de 2021, la primera comisión de la AGNU aprobó un proyecto de resolución presentado por China para la «Promoción de la Cooperación en los usos pacíficos en el contexto de la Seguridad internacional» (75 votos a favor, 55 en contra y 43 abstenciones) con la que «insta a todos los Estados miembros a levantar las restricciones indebidas a los usos pacíficos de la ciencia» pero que también fue interpretada por algunos como susceptible de cuestionar la legitimidad del régimen de control de exportaciones de materiales y tecnologías de doble uso.

En el ámbito plurilateral, China muestra mayor actividad que EE. UU.: Pekín ha pedido ingresar en el CPTPP y es ya parte del RCEP, lo que le concede una centralidad económica en la región del Indopacífico de la que EE. UU. por el momento carece. En diciembre de 2021, China solicitó formar parte del Acuerdo de Asociación de Economía Digital (DEPA en sus siglas en inglés).

¿Y la Unión Europea?

El encuentro en Anchorage escenificó ante las cámaras una rivalidad que sin duda irá en aumento en los próximos años, afectando las relaciones de ambas potencias con la Unión Europea, tercer actor en este triángulo estratégico.

Paradójicamente, Trump y el Brexit contribuyeron a la unidad de la UE, avivando en su seno la discusión sobre una autonomía estratégica. La conclusión de las negociaciones del CAI (Acuerdo General de Inversiones) entre la UE y China fue una —tal vez malograda— demostración de esta autonomía y el resultado directo, según Evan Medeiros, de la aproximación de la Administración Trump a sus aliados y socios⁵². Sin embargo, la crisis de Ucrania ha demostrado que la equidistancia de la UE respecto a ambos socios estratégicos no va a ser posible ni deseable. Al mismo tiempo, confirma los temores de quienes veían que el despliegue de Washington hacia el Indopacífico podía resultar prematuro si se hacía a expensas de la presencia norteamericana en Europa.

En el mundo post-COVID el poder blando y el control de la narrativa han adquirido renovada importancia. A esto se suma un nuevo concepto de *sharp power*, acuñado por Walker y Ludwig, que se refiere a la guerra de información e interferencias de regímenes autoritarios aprovechando las asimetrías entre sus sistemas restrictivos y la apertura de las sociedades democráticas⁵³. No cabe duda de que la imagen de China se ha deteriorado en las sociedades occidentales, donde sin embargo su presencia e influencia es cada vez mayor.

Las asimetrías y falta de reciprocidad se hicieron patentes en 2016, cuando la inversión China en Europa alcanzó niveles nunca vistos y compañías estatales chinas adquirieron empresas tecnológicas punteras como la alemana Kuka. Esto impulsó a la UE a recalibrar su estrategia hacia China en 2019, considerándola no solo un socio, sino también un competidor económico y un rival sistémico⁵⁴. Las sanciones adoptadas por la UE en 2021 y la desmesurada reacción china, así como el uso de medidas de coerción

⁵² Medeiros, E. (2021, marzo). How to Craft a Durable China Strategy. *Foreign Affairs*.

⁵³ Nye, J. (2018, enero). How Sharp Power Threatens Soft Power. The Right and Wrong Ways to Respond to Authoritarian Influence. *Foreign Affairs*.

⁵⁴ *Política Exterior*. (2021, 5 enero). China: socio, competidor y rival sistémico de Europa. <https://www.politicaexterior.com/articulo/socio-competidor-y-rival-sistémico/>

contra Lituania, parecen destacar la faceta de rivalidad sobre la de cooperación.

A pesar de algunos malentendidos y diferencias en torno a iniciativas como el «Buy American Act», la Administración Biden ha favorecido una mayor aproximación a la UE a través de mecanismos bilaterales como el Consejo de Comercio y Tecnología, las primeras consultas sobre el Indopacífico, el diálogo sobre China o el Consejo de Energía. También se han intensificado las relaciones de la UE con la OTAN, revitalizadas por la crisis de Ucrania, y en cuyas discusiones China ocupa cada vez más espacio.

La COVID-19 ha acelerado cambios económicos, sociales, geopolíticos y multilaterales. Herramientas de la UE como el mecanismo de escrutinio de inversiones, la caja de herramientas sobre el 5G, el mecanismo de sanciones globales de derechos humanos, el instrumento internacional de licitaciones públicas, la ley de chips y el instrumento anticoerción no mencionan a China. Sin embargo, estas iniciativas difícilmente hubieran visto la luz si la falta de reciprocidad y simetría en las relaciones entre la UE y China no se hubiera hecho insostenible.

En un momento en que tanto Washington como Pekín están compitiendo por ganar y consolidar socios y aliados, China no duda en usar la atracción de su mercado con fines políticos. A su vez, EE. UU. ha redescubierto el valor de las alianzas en su política con China y la importancia de su poder blando. La guerra en Ucrania ha hecho de una Europa unida y con voz propia un actor global imprescindible para la defensa de un orden multilateral basado en reglas, y en los principios y valores consagrados por la Carta de Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos humanos.

Conclusión

La estrategia de Washington para el Indopacífico, publicada en plena crisis de Ucrania, demuestra que EE. UU. quiere fortalecer su presencia⁵⁵ en un momento de cambios geopolíticos que afectan tanto a Europa como a Asia, donde Rusia puede jugar un papel igualmente desestabilizador. La asertividad de China ha generado dinámicas que han contribuido a impulsar el QUAD y

⁵⁵ The White House. (2022, febrero). Indopacific Strategy of The United States. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>

el AUKUS y, a medida que la rivalidad aumente, los equilibrios se harán más difíciles de mantener. Sin embargo, sería un error empujar a los países asiáticos a una elección entre Washington y Pekín, ya que en estos momentos la dependencia económica de muchos de ellos hacia China resulta insoslayable.

Pekín cree que Estados Unidos quiere cambiar el sistema político chino y frenar su ascenso al lugar que le corresponde como potencia global. El boicot a los Juegos Olímpicos ha aproximado aún más a Pekín y Moscú y ha alentado el nacionalismo chino. Un entorno internacional percibido por Pekín como hostil a sus intereses propicia los objetivos de autosuficiencia del régimen y un desacoplamiento selectivo. Las restricciones COVID acentúan la tendencia al aislamiento que ha caracterizado parte de la historia de China.

Los logros de la Administración Biden en su política con China vendrán condicionados en gran manera por el fortalecimiento interno de EE. UU.: la superación de hondas divisiones en la sociedad y clase política norteamericanas, recuperación económica pospandemia, control de la inflación, inversiones públicas y reducción de las disparidades sociales.

La idea, promocionada por la propaganda china, de Occidente en decadencia frente al ascenso de Oriente es engañosa y puede llevar tanto a Pekín como a Moscú a cálculos erróneos y arriesgados, mayormente determinados por necesidades de política doméstica.

Nos encontramos en un punto de inflexión en las relaciones internacionales. La rivalidad entre las dos grandes potencias y sus respectivos sistemas no se limita solo a la región del Indopacífico, sino que abre una etapa de incertidumbre y cambios estratégicos de consecuencias imprevisibles. La declaración sino-rusa del 4 de febrero no deja lugar a dudas sobre la rivalidad entre dos sistemas esencialmente distintos y la voluntad revisionista de Pekín y Moscú.

La invasión de Ucrania pone en cuestión el orden que imperaba desde el final de la guerra fría y consagraba la supremacía política y militar de una potencia y de sus aliados. El mundo no volverá a ser el mismo⁵⁶ y para China, actor imprescindible en esta

⁵⁶ Might makes not right, unjust wars are doomed to be lost. (2022). *EEAS - European External Action Service - European Commission*. https://eeas.europa.eu/delegations/israel/111860/might-makes-not-right-unjust-wars-are-doomed-be-lost_en

crisis, la guerra marcará un antes y un después en sus relaciones con EE. UU. y con la UE.

La coexistencia entre las dos grandes potencias va a ser difícil pero necesaria, el gran desafío de este siglo será mantener la rivalidad entre EE. UU. y China en términos económicos e ideológicos, sin llegar al ámbito militar. Harán falta, sin duda, los *guardarraíles* y las líneas de comunicación abiertas mencionados en la videoconferencia entre Xi y Biden en noviembre de 2021.

A la hora de calibrar el alcance de un desacoplamiento en marcha, es importante no olvidar intereses comunes como la lucha contra la pandemia, la seguridad alimentaria, la recuperación económica, el cambio climático, el acuerdo con Irán o las amenazas de Corea del Norte. Estos harían que el coste de una confrontación entre las dos grandes potencias fuera todavía más alto.