

China, to grow or not to grow. That is the question. The Australia case

Abstract:

The question of whether the Chinese economy will outperform the U.S. economy is central to the strategic response to Beijing's assertiveness.

For no Western country is this question more pressing than for Australia.

Betting everything that, in close alliance with Washington, China will be contained through firm deterrence with a crusading strategy, which puts Western values and identity at the center, raises the boiling temperature. But, if deterrence fails, the country may be wiped off the map.

Critics propose a geopolitically inspired strategy that seeks coexistence through a balance of power.

Although less dramatic, this reflection is also relevant in these latitudes. No one can know with certainty what China's economic and technological future holds or whether the Chinese leadership will dare to take action to reclaim territories it considers its own.

Uncertainty and the seriousness of the consequences call for caution.

Keywords:

Chinese economy, strategy, deterrence, threat, China, United States, Australia.

Cómo citar este documento:

PARDO DE SANTAYANA, José. *China, ¿crecerá o no crecerá? Esa es la cuestión. El caso de Australia*. Documento de Análisis IEEE 04/2024.
https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2024/DIEEEA04_2024_JOSPAR_Australia.pdf y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

Introducción

¿Sobrepasará la economía china a la estadounidense en PIB nominal?¹ Esta es la pregunta que, en noviembre de 2023, la revista *Foreign Affairs* hizo a un grupo de treinta y cinco expertos. Dicho documento completaba una serie de artículos sobre las causas del estancamiento económico de China, la consolidación del control de Pekín sobre la economía, el efecto de la pandemia COVID-19 en el crecimiento económico chino y cómo la desaceleración económica del país podría perjudicar al mundo.

Las respuestas se distribuyeron de la siguiente manera: un analista se mostró completamente convencido de que esto no ocurriría, doce pensaban que lo más probable es que no fuera así, siete tomaron una posición neutral, nueve creían que sí ocurriría y seis se mostraron muy seguros de ello.

La panoplia de opiniones no es nada tranquilizadora, porque expresa un conjunto de escenarios muy abierto y, por tanto, aporta más incertidumbre que certezas. Alinearse exclusivamente con una u otra opción no parece lo más acertado.

Kissinger explica en su último libro que los líderes toman decisiones en la intersección de dos ejes: el que vincula los valores y las expectativas y el que va del pasado al futuro, dado que, si el pasado se puede conocer, el futuro únicamente se puede intuir². Partiendo de una determinada cosmovisión, la percepción del devenir —con toda su vaguedad— es, pues, el punto de partida de todo designio estratégico. Este tiene que tomar en cuenta las hipótesis más probables, sin descartar la más peligrosa, que, evidentemente, para el asunto que nos interesa es que el gigante asiático llegue a culminar su gran objetivo nacional de recuperación de la centralidad internacional perdida, coincidiendo que esta opción se presenta, además, según la encuesta, con más del 50 % de probabilidades.

La cuestión no es baladí, porque equivocarse en esta decisión puede resultar determinante. Nadie puede saber con seguridad cómo va a reaccionar Pekín en el futuro, pero tampoco hay duda alguna de que, cuanto más hostil sea la relación en la actualidad,

¹ FOREIGN AFFAIRS. «Will the Chinese Economy Surpass the U.S. Economy?» (*Foreign Affairs Asks the Experts*). 13 de noviembre de 2023.

² KISSINGER, Henry. *Leadership. Six Studies in World Strategy*. Allen Lane, Nueva York, julio de 2023.

peor será esta dentro de un par de décadas, si realmente China llegara a superar a Estados Unidos en la aritmética de poder acumulado.

La cuestión tampoco es exclusivamente económica, al final la clave del poder reside en la innovación tecnológica, que, a su vez, es el fundamento tanto del desarrollo económico como de la eficacia del aparato militar.

Convocar una cruzada democrática, dando centralidad a los valores, tiene sentido para cohesionar una alianza si se tiene confianza en salir victorioso, pero, en caso de derrota, esta se enfrenta a los mayores peligros, porque las cruzadas intensifican la animosidad y reducen los márgenes de acuerdo.

Lo razonable es, pues, diseñar una estrategia de relación con China que contemple un amplio abanico de posibles escenarios futuros para no poner todos los huevos de la seguridad europea en la misma cesta. No se trata únicamente de tener en consideración los intereses económicos en juego —que son muchos, especialmente para Alemania, cuyas exportaciones dependen en gran medida del mercado chino—, lo esencial es evitar que la rivalidad creciente entre las grandes potencias termine intoxicando la relación entre las capitales europeas y Pekín de tal manera que, dentro de un tiempo, si la República Popular China llegara a disponer del poder suficiente, llevada por un resentimiento intensificado, haga pagar a los europeos los agravios acumulados. Esto ocurriría, sobre todo, si el liderazgo chino, respaldado por los hechos, llegara a pensar que las capitales europeas, cerrando filas con Washington, no cederán en su empeño por contener el desarrollo y las ambiciones de Pekín.

En este documento vamos a considerar el debate sobre esta misma materia en Australia —el país occidental donde la cuestión alcanza una mayor trascendencia— para extraer de ello algunas conclusiones.

Geopolítica de Australia

Australia, un país cuya revisión estratégica de 1986 definía como «uno de los más seguros del mundo [...], alejado de los principales centros de confrontación militar mundial»³, ha incurrido en la desgraciada contradicción de que su principal socio

³ THE ECONOMIST. «Fearing China, Australia rethinks its defence strategy». 25 de abril de 2023.

comercial, China —que acumula casi un 40 % de sus exportaciones y un 25 % de sus importaciones—, es al mismo tiempo su mayor rival estratégico⁴. Al ser un país insular que realiza por mar el 99 % de las transacciones comerciales con el exterior y no disponer de suficiente población —27 millones de habitantes— para proteger por sí mismo las vitales líneas de comunicaciones marítimas, Australia siempre ha basado su defensa en una estrecha alianza con la talasocracia del momento, primero Gran Bretaña y, a partir de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos, ambas potencias anglosajonas, muy afines en cultura e identidad.



Figura 1. Rutas marítimas del comercio australiano
Fuente: Kamome.

Al ser, además, una nación que surgió por la inmigración de población europea, principalmente inglesa e irlandesa, marginando a la población autóctona, y estar rodeada de pueblos de civilización muy distinta, su identidad occidental es determinante.

Hasta el año 2017, la apuesta por la globalización y la intensificación de vínculos económicos con China permitió a Australia un gran desarrollo en todos los ámbitos. A partir de esa fecha, la creciente asertividad de Pekín obligó a Canberra a replantear su relación con el gigante asiático.

⁴ GRAHAM, Euan. «Australia's Security in China's Shadow», *IJSS The Adelphi Series*, n.º 490-492. Marzo de 2023.

Revisión Estratégica de la Defensa de Australia

En abril de 2023, el Gobierno australiano publicó su nueva Revisión Estratégica de la Defensa⁵ —en inglés *Defence Strategic Review (DSR)*—, que parte de la premisa de que la expansión militar de China es «la mayor y más ambiciosa de cualquier país desde el final de la Segunda Guerra Mundial», amenazando el orden internacional basado en reglas. Esta contempla un panorama estratégico cada vez más sombrío: en los últimos años Australia ha sufrido coerciones comerciales chinas, ha perdido la ventaja de la lejanía, su norte está al alcance de los misiles chinos y las rutas marítimas de los océanos Índico y Pacífico que sostienen su economía son vulnerables a los bloqueos.

La DSR se alinea, pues, con la estrategia de cruzada estadounidense que enfrenta a democracias y autocracias. Así, Camberra, en alianza cada vez más estrecha con Washington, pone todos los huevos en la misma cesta y basa su designio estratégico en una disuasión robusta para impedir que Pekín —un rival geopolítico expansionista, de poder cada vez mayor, que cuestiona el *statu quo*— llegue a utilizar la fuerza para reclamar unos territorios, muy en particular Taiwán, que proclama suyos.

Las Fuerzas Armadas australianas deben pasar de una organización y una preparación dirigidas a enfrentar un panorama plural de amenazas y riesgos a focalizar su atención en la amenaza china. El compromiso con Washington y Londres en AUKUS se ha constituido en la apuesta principal y el centro de gravedad de su modernización militar. El Gobierno de Albanese se ha comprometido a invertir entre 268 000 y 368 000 millones de dólares australianos (177 000-243 000 millones de dólares estadounidenses) durante las próximas tres décadas para la adquisición de submarinos de propulsión nuclear. A principios de la próxima década, recibirá tres submarinos norteamericanos de segundo uso de la clase Virginia y, unos diez años después, empezará a disponer de otros de fabricación propia con diseño británico y tecnología norteamericana.

La DSR aboga, entre otros proyectos, por un enfoque pragmático para desarrollar a corto plazo un sistema de defensa aérea y antimisiles integrado y estratificado, pero no detalla planes específicos a largo plazo, ni para desarrollar capacidades espaciales o

⁵ Disponible en: [National Defence: Defence Strategic Review 2023 | About | Defence](#)

cibernéticas⁶. En su conjunto, esto requiere un enorme esfuerzo presupuestario, tal como queda reflejado en la figura 2.

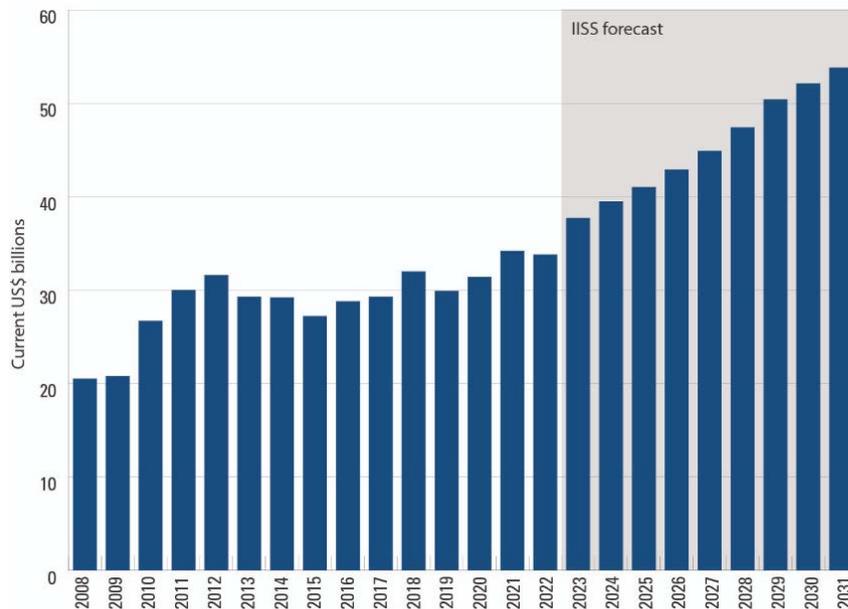


Figura 2. Evolución prevista del presupuesto de Defensa de Australia
 Fuente: IISS.

El nuevo diseño estratégico cuenta con apoyo bipartidista —algo similar a lo que ocurre en Estados Unidos—. La mayoría de sus críticos están, pues, fuera del Parlamento. Algunos dicen que AUKUS y la nueva postura de defensa son demasiado provocadores hacia Pekín; otros, que resultarán demasiado caros⁷. El problema más grave es que, si al final la disuasión falla, China no es contenida y llega a utilizar la fuerza para tomar el control de Taiwán, Australia se enfrenta a una amenaza existencial.

Esto ha encendido un intenso debate. Así, el profesor Hugh White, reconocido experto en asuntos de seguridad de su país, argumenta que los riesgos de la disuasión son mayores que los de vivir en un mundo donde China pudiera llegar a tener una posición dominante en el Indopacífico y plantea una estrategia de inspiración geopolítica.

⁶ «Australia's 2023 Defence Strategic Review», *IISS Strategic Comments*, vol. 29, comentario 09. Mayo de 2023.

⁷ THE ECONOMIST. *Op. cit.*

«Es importante tener claro qué significa todo esto de la “disuasión”. Significa que Australia, junto con otros países, debería amenazar con entrar en guerra contra China para obligarla a abandonar sus ambiciones de “recuperar” Taiwán y establecer la primacía sobre Asia Oriental. Sin embargo, Wong [la ministra de Asuntos Exteriores] no se hace ilusiones sobre lo que significaría esa guerra. “Permítanme ser absolutamente clara: una guerra por Taiwán sería catastrófica para todos. Sabemos que no habría verdaderos ganadores” [...]. Pero si Wong va a decir al mundo que Australia estaría dispuesta a luchar en una guerra que “no tendría verdaderos vencedores”, debe estar realmente dispuesta a explicar a los australianos por qué cree que los costes y riesgos de librar una guerra catastrófica serían menos terribles que las consecuencias de no librarla»⁸.

White parte en su reflexión de la determinación de China de alterar el *statu quo* —claramente explicitada por Pekín en el libro blanco del Gobierno chino *La cuestión de Taiwán, la reunificación de China en la nueva era*—⁹ y de que una guerra entre Estados Unidos y China por Taiwán es una posibilidad real. Así, si la disuasión falla, Australia se verá enfrentada a la disyuntiva de una guerra que podría borrar al país del mapa o de ceder a los hechos consumados, lo que, en este segundo caso, daría lugar a un contexto de seguridad regional tóxico y peligroso, con el liderazgo de los Estados Unidos completamente desacreditado.

«Australia se enfrenta a una elección. Podemos comprometernos a apoyar el *statu quo* de Taiwán, o podemos trabajar para sostener un papel fuerte de Estados Unidos en un nuevo orden multipolar estable en Asia, pero no podemos hacer ambas cosas. Se trata de una elección difícil, que refleja la realidad de que la cuestión de Taiwán no se refiere solo a Taiwán. Se trata de todo el futuro del orden estratégico regional. Nuestra preocupación por proteger la democracia de Taiwán debe equilibrarse con nuestro interés por mantener la paz y restaurar la estabilidad en Asia. Se trata de una de las cuestiones de política exterior más difíciles e importantes a las que jamás nos hayamos enfrentado»¹⁰.

⁸ WHITE, Hugh. «The two big flaws in Penny Wong’s talk of deterrence over Taiwan». Lowy Institute. 26 de abril de 2023. Disponible en: [The two big flaws in Penny Wong’s talk of deterrence over Taiwan | Lowy Institute](#)

⁹ Disponible en: [China releases white paper on Taiwan question, reunification in new era \(www.gov.cn\)](#)

¹⁰ WHITE, Hugh. *Op. Cit.*

Una estrategia basada exclusiva o fundamentalmente en la disuasión, sin un proceso paralelo para abordar las cuestiones sensibles, exige un esfuerzo continuo y una solidez a prueba de crisis que en la actualidad no están asegurados. Aun así, no garantiza que China vaya a ser contenida. Pekín puede esperar hasta que se produzca el momento propicio o dejar que el tiempo juegue a su favor, mientras que, como afirma Robert Gates:

«Estados Unidos se enfrenta a unas amenazas para su seguridad más graves que en décadas, quizá que nunca. Jamás se había enfrentado, al mismo tiempo, a cuatro antagonistas aliados entre sí —Rusia, China, Corea del Norte e Irán— cuyo arsenal nuclear colectivo podría duplicar en pocos años el suyo propio. Desde la Guerra de Corea, Estados Unidos no había tenido que enfrentarse a rivales militares poderosos tanto en Europa como en Asia. Y nadie recuerda una época en la que un adversario tuviera tanto poder económico, científico, tecnológico y militar como China en la actualidad. Sin embargo, el problema es que, justo en el momento en que los acontecimientos exigen una respuesta firme y coherente por parte de Estados Unidos, el país no puede darla»¹¹.

Por otra parte, durante la Guerra Fría, la estrategia de la contención no suprimió el peligro de una guerra entre las superpotencias. Sin embargo, al menos, como anticipó Kennan¹², entonces Estados Unidos tenía la ventaja de que con el paso del tiempo el diferencial de poder crecería a su favor. Ahora ocurre lo contrario.

El profesor White piensa que lo más probable es que en el Indopacífico, como en el mundo en general, se acentúe la multipolaridad, que el poder de Washington en Asia vaya declinando progresivamente y que el de Pekín en el Pacífico occidental y el de Nueva Delhi en el Índico vayan emergiendo. Estaría entonces en el interés de Australia desarrollar un diseño diplomático y estratégico que buscara el equilibrio de poder, estrechando lazos con los países del Sudeste Asiático —especialmente Indonesia—, que ocupan el espacio interoceánico, se interponen entre las dos grandes potencias asiáticas emergentes y no desean verse arrastrados a un alineamiento de bloques enfrentados. La relación con Estados Unidos debería seguir siendo importante para Australia, pero ni una subordinación incondicional en su disputa con China, ni una

¹¹ GATES, Robert M. «The Dysfunctional Superpower. Can a Divided America Deter China and Russia?», *Foreign Affairs*. 29 de septiembre de 2023.

¹² X (KENNAN, George F.). «The source of Soviet conduct», *Foreign Affairs*. Julio de 1947.

apuesta de todo o nada, manteniendo igualmente vínculos con todos los actores relevantes de la región.

Para Australia, piensa el profesor, lo mejor sería que la situación de poder hegemónico de la gran potencia norteamericana se prolongara para siempre, pero Canberra tendrá que aprender a vivir en el mundo tal como es, incentivando con sus iniciativas los mejores escenarios posibles, procurando que la gran nación insular no marche sonámbula hacia el abismo y sabiendo que tiene por delante unos años difíciles y decisivos¹³.

Una de las cuestiones fundamentales para inclinarse en este debate hacia el Gobierno australiano o hacia los críticos tiene que ver con el título del presente documento: «¿Será la economía China capaz de superar a la estadounidense?». En cierta ocasión, pregunté a Rory Medcalf, uno de los expertos australianos con mayor prestigio e influencia, qué ocurriría si en la disputa entre las dos superpotencias, al final, China gana. Eso no va a ocurrir, contestó. Ciertamente, la voluntad de vencer es un principio del arte de la guerra y es imprescindible para poder alcanzar la victoria, pero no por ello es una garantía suficiente de éxito. Nadie puede afirmar con certeza que Pekín no conseguirá su propósito, el futuro siempre está abierto a lo inesperado. Además, tal posibilidad ni siquiera puede catalogarse así, para muchos hasta es bastante probable.

Recientemente, la petición de los Estados Unidos para que Australia se sume con un buque de guerra a la operación Prosperity Guardian para proteger el tráfico marítimo por el mar Rojo contra los ataques de las milicias hutíes del Yemen y la decisión del Gobierno australiano de enviar personal militar pero no un barco, han ahondado en el debate sobre su política de Defensa.

Tomando perspectiva desde la distancia

En ningún país occidental se conoce mejor a China que en Australia y ninguno se ve tampoco tan amenazado por el ascenso del gigante asiático. Lo que ocurra en la región del Indopacífico tendrá repercusiones globales. El debate en dicho país insular, que el capricho de la historia ha colocado en el centro del huracán, puede servir de punto de partida para la reflexión estratégica en España y Europa.

¹³ WHITE, Hugh. «Sleepwalk to war: Australia's Unthinking Alliance with América», *Quarterly Essay*, n.º 86. 27 de junio de 2022.

Podemos empezar por afirmar que «el orden internacional basado en reglas» es cosa del pasado: ya fue descrito como «nostalgia estratégica occidental» en el *Strategic Survey* del IISS en 2019. En la actualidad, únicamente lo defienden las potencias occidentales y sus aliados más afines. No puede haber un orden internacional con el respaldo únicamente de una fracción del mundo.

«No es necesario explicar que el mundo actual está fragmentado. La disputa entre las grandes potencias ha vuelto con fuerza y el orden multilateral global es incapaz de proporcionar un marco eficaz para la gobernanza. Con una guerra en pleno apogeo en Europa y la posibilidad de que se produzcan múltiples crisis en el Indopacífico, la cooperación entre los actores globales clave sigue siendo un bien escaso. En el pasado, se podría haber supuesto que las cuestiones económicas serían clave para forjar la cooperación global. Hoy, esa no es una posibilidad real. En cambio, la militarización de casi todos los aspectos de las relaciones interestatales está creando desafíos que la mayoría de los Estados está luchando por afrontar»¹⁴.

De igual modo, es bien conocido que los países en desarrollo, a los que ahora se conoce como «Sur Global», no aceptan que las potencias occidentales sigan determinando las reglas de la gobernanza global.

«El Sur Global reúne a países con intereses e ideologías tan variados que puede que el término ya no sea una herramienta útil. Sin embargo, si el mundo occidental espera contrarrestar la creciente agresividad de Rusia y China, reconstruir relaciones sólidas con estos países es más importante que nunca»¹⁵.

A la situación descrita hay que añadir el impacto que puedan llegar a tener los nuevos desarrollos tecnológicos, especialmente la inteligencia artificial. Así, Kissinger llegó a afirmar:

«Estamos en la clásica situación previa a la Primera Guerra Mundial, en la que ninguna de las partes tiene mucho margen de concesión política y en la que cualquier alteración del equilibrio puede tener consecuencias catastróficas [...]. El

¹⁴ PANT, Harsh V. «Global Governance in Today's World: Bringing 'Global South' to the Centre», *ISPI Annual Trends Report*. Diciembre de 2023.

¹⁵ MOHAN, Rajan. «Engaging With the Global South», *Foreign Policy (Global Reboot)*, podcast). 8 de diciembre de 2023. Disponible en: [Engaging With the Global South – Foreign Policy](#)

destino de la humanidad depende de si América y China se puedan llevar bien [...]. El rápido progreso de la inteligencia artificial, en particular, les deja solo de cinco a diez años para encontrar un camino»¹⁶.

Hay demasiada incertidumbre sobre la evolución de las relaciones de poder entre los dos colosos de la geopolítica mundial como para poder desarrollar una única línea de acción estratégica en relación con el gigante asiático.

La posibilidad de que la República Popular China pueda llegar a convertirse en la potencia dominante en el Indopacífico, aunque sea una mala noticia, no es el fin de la historia. Como tantas veces en ocasiones anteriores —como fue el caso de España tras el 98 o la Guerra Civil—, habrá que encontrar un acomodo. En caso de éxito chino, este será más difícil cuanto más hostil haya sido la relación con Pekín. Esto invita a la prudencia.

La estrategia más razonable desde la perspectiva europea es una que, alineándose con las potencias afines, intente contener las ambiciones chinas sin llegar a la confrontación directa y conservar siempre una línea de diálogo estratégico abierta. Este es fundamental para mantener la desconfianza dentro de unos límites tolerables, resolver las controversias posibles, permitir que se aborden los grandes retos globales —como la transición energética, el desarrollo sostenible o las crisis sanitarias y alimentarias— y evitar que un incidente no deseado termine empujando a las partes hacia la guerra.

Ciertamente, Gran Bretaña y Francia conservan todavía importes reliquias territoriales de su pasado imperialista y el ascenso de China las puede poner en peligro. Para ello es probable que Pekín encuentre la sintonía de Nueva Delhi. También es conocido el resentimiento de Pekín por los abusos cometidos en las guerras del Opio, lo que puede producir un efecto búmeran. Todo ello podría poner a Europa a prueba. No se puede descartar que las antiguas potencias colonialistas terminen pagando un precio más alto por los pecados de juventud.

En cualquier caso, únicamente una Unión Europea mucha más unida e integrada podrá retomar el control de su propio destino y afrontar las próximas décadas con un horizonte razonablemente despejado.

¹⁶ KISSINGER, Henry. «Henry Kissinger explains how to avoid world war three», *The Economist*. 17 de mayo de 2023.

Conclusión

Según se piense que China pueda o no superar a Estados Unidos en la aritmética de poder, así también será la estrategia de respuesta a la creciente asertividad de Pekín.

Para ningún país occidental el asunto es más acuciante que para Australia, en el ojo del huracán de la confrontación entre los dos gigantes de la geopolítica mundial.

La estrategia de cruzada que, en estrecha alianza con Washington, Canberra ha adoptado en su nueva Revisión Estratégica de la Defensa, alineando intereses de seguridad con valores e identidad, ha suscitado un encendido debate en Australia.

El Gobierno australiano ha puesto todos los huevos en la misma cesta, suponiendo que el poder de Estados Unidos seguirá prevaleciendo en el Indopacífico. Así, si la disuasión falla, el país se enfrentaría a una amenaza existencial.

Los críticos abogan por un designio estratégico de inspiración geopolítica que busque la coexistencia con las potencias asiáticas por medio del equilibrio de poder.

Esta reflexión, aunque menos dramática, es igualmente válida para España y Europa. Nadie puede asegurar qué futuro nos espera. Hay, pues, que desarrollar estrategias abiertas a los diferentes escenarios. Poner los valores en el centro del designio limita, además, las opciones y hace la posible derrota mucho más peligrosa y dolorosa. En cualquier caso, siempre hay que tener un plan B.

*José Pardo de Santayana**
Coronel de Artillería DEM
Coordinador de Investigación del IEEE